

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2012

Nr. 161

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2012

Bij de behandeling van de begroting voor 2012 van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 2 en 3 november jl. heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de haalbaarheid van het gratis maken van de wachttijd bij 090x-(klantenservice)nummers.

Ik heb de situatie in Duitsland bekeken en concludeer dat een andere maatregel dan het regelen van gratis wachttijd in Nederland voor de consument betere resultaten zal opleveren. Gratis wachttijd regelen vergt forse investeringen bij telecomaانبieders en callcenters waar de consument uiteindelijk de rekening voor zal moeten betalen. Bovendien vergt het een complex en langdurig regelgevings- en implementatietraject aangezien de maatregel moeilijk te handhaven zal zijn. Ik kies derhalve voor een alternatieve maatregel die de kosten van bellen naar helpdesks voor de consument sterk verlaagt, goed uitvoerbaar en handhaafbaar is en bovendien snel kan worden ingevoerd, zodat de consument direct profiteert.

Ik ben voornemens het informatietarief voor alle 090x-klantenservice-nummers gratis te maken indien per minuut wordt afgerekend. Een eindgebruiker betaalt dan per minuut alleen voor de verbinding (het zogenoemde verkeerstarief), net zoals bij het bellen naar geografische nummers, bijvoorbeeld een 070-nummer. Dit zijn dan ofwel de belkosten voor de verbinding via vaste telefoonlijn, ofwel de mobiele belkosten indien wordt gebeld via een mobiele belverbinding. Dit leidt tot een tariefdaling per minuut, die geldt voor het hele gesprek (inclusief wachttijd). De gemiddelde consument is hiermee financieel beter af dan met gratis wachttijd en daarna een hoger minuttarief voor de rest van het gesprek. Bovendien wordt zo tegemoet gekomen aan de ergernis over wachten tegen hoge kosten, maar ook aan de bredere ergernis over hoge telefonische klantenservicetarieven terwijl je niet goed wordt geholpen.

Daarnaast wil ik zorgen dat de duur van wachttijden verder worden teruggedrongen. Het onderzoek dat ik Intomart heb laten uitvoeren naar de kwaliteit van klantenservice in de sectoren energie en telecom leidt tot meer transparantie voor de consument.¹ Eindgebruikers kunnen deze informatie betrekken bij de keuze voor een bedrijf en bedrijven worden gestimuleerd de service en wachttijden te verbeteren. Bovendien heeft de Klantenservicefederatie (KSF) een initiatief aangekondigd om meer inzicht te geven in de wachttijden en de kwaliteit van klantenservices. Deze vorm van *naming and shaming* zal naar mijn verwachting de wachttijden verder terugdringen ten bate van de consument.

Haalbaarheid gratis wachttijd

Mijn ambtsvoorgangers hebben uw Kamer diverse malen uitgebreid geïnformeerd over tarifiering van 0900-(klantenservice)nummers en de haalbaarheid van gratis wachttijd.² Zij stuitten in dat kader op bezwaren ten aanzien van de technische uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Het feit dat Duitsland nu wetgeving heeft voorbereid voor gratis *Warte-schleife* (wachtrij), is aanleiding deze bezwaren nogmaals onder de loep te nemen. Ik ga achtereenvolgens in op de inhoud van de Duitse regels en wat dit zou betekenen voor de Nederlandse situatie.

Duitse voorstel

Het Duitse voorstel regelt dat wachttijd bij betaalde servicenummers uitsluitend is toegestaan als de nummergebruiker (het bedrijf achter het nummer) de wachttijd voor zijn rekening neemt, of als er een vast tarief voor het hele gesprek wordt gerekend (dus geen minuuttarief). Bij betaalde informatienummers met een minuuttarief geldt dat wachttijd voor rekening komt van de nummergebruiker. Het blijft toegestaan dat wachttijd bij geografische nummers betaald wordt door de beller. De beller betaalt dan gedurende de wachttijd het verkeerstarief. De desbetreffende wijziging van de Duitse Telecommunicatiewet moet nog door de Bondsraad worden aanvaard. Er geldt een overgangstermijn van een jaar voor de implementatie door de markt. In het overgangsjaar zijn tenminste de eerste twee minuten van het gesprek gratis.

De Duitse telefonienetwerken zijn niet ingesteld op gratis wachttijd. Wel kent de markt al een specifieke voorziening voor het afrekenen van gesprekken naar betaalde informatienummers, het zogeheten «offline billing». Kort gezegd houdt dit in dat het verschuldigde informatietarief voor een gesprek naar een 0900-nummer buiten de telefonienetwerken om wordt geregistreerd. Deze gegevens worden doorgestuurd naar de telefonieaanbieder van de beller, die de kosten op de telefoonrekening van de beller zet. Dit biedt de mogelijkheid dat de nummergebruiker op basis van het verloop van het gesprek zijn eigen inschatting maakt van wachttijden, deze registreert en in mindering laat brengen op de telefoonrekening. Dit neemt niet weg dat in Duitsland de implementatie gecompliceerd is. De kans bestaat dat de complexe implementatie ertoe leidt dat bedrijven van betaalnummers gaan overstappen naar gewone telefoonnummers tegen verkeerstarief.

Bezwaren gratis wachttijd in Nederland

Net als in Duitsland zijn de Nederlandse telefonienetwerken niet ingesteld op gratis wachttijd (oftewel een wisselend gesprekstarief). Deze netwerken kunnen alleen onderscheid maken tussen wel of geen verbinding (met daartussen een korte overgangsfase waarin de beller de kosteloze tariefmelding te horen krijgt). Met andere woorden: er is nu geen mechanisme dat kan doorgeven wanneer er tijdens de verbinding

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Kamerstuk 24 095, nr. 301.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, Kamerstuk 24 095, nr. 251; vergaderjaar 2009–2010, Kamerstuk 24 095, nr. 255; vergaderjaar 2006–2007, Kamerstuk 30 537, nr. 16; vergaderjaar 2007–2008, Kamerstuk 30 537, nrs. 18, 19, 22, 23 en 24.

sprake is van wachttijd of van contact met een medewerker. Het is weliswaar niet onmogelijk de telefonienetwerken hierop aan te passen, maar dit zou aanzienlijke investeringen vergen (meerdere tientallen miljoenen euro's). Deze zullen uiteindelijk worden doorberekend aan de consument.

Nederland kent de alternatieve optie van het «offline billing» systeem niet. Het afrekenen van het belverkeer naar 090x-nummers is in Nederland volledig geïncorporeerd in de factureringssystemen van de telefonieaanbieders. Het naar Duits model opzetten van «offline billing» zou forse investeringen vergen (enkele tientallen miljoenen euro's). Bedrijven moeten onderlinge afspraken maken over de verrekening, hun administraties moeten hierop aangepast worden en nieuwe factureringssystemen moeten worden geïmplementeerd. Een aanvullend bezwaar is dat het offline billing-systeem lastig uitvoerbaar is voor prepaid mobiel bellen, waarbij direct van het beltegoed wordt afgeschreven. Ook in Duitsland is hier nog geen oplossing voor gevonden. De consequentie zou dus kunnen zijn dat prepaid bellers ofwel blijven betalen voor wachttijd, ofwel niet meer kunnen bellen naar 090x-klantenservicenummers. Deze relatief kwetsbare groep (relatief veel senioren en mensen met schulden) is daarmee slecht af.

Naast deze technische bezwaren is gratis wachttijd moeilijk handhaafbaar. De grens tussen wachttijd en daadwerkelijk contact is niet scherp te trekken. Dat geldt het sterkst voor wachttijd tijdens een gesprek, bijvoorbeeld als de medewerker gegevens moet verwerken of iets moet navragen of uitzoeken. Adequaat toezicht zou een vergaand inzicht in individuele gesprekken in combinatie met een gespecificeerde telefoonrekening van de betreffende consument vereisen. Een verplichting om de wachttijd alleen voorafgaand aan het gesprek gratis te maken kan daarom eenvoudig worden ontdoken door snel op te nemen en de beller vervolgens opnieuw in de wacht te zetten.

Ook in Duitsland is nog niet goed duidelijk hoe het eventuele toezicht en de handhaving vorm gaan krijgen. De toelichting van het wetsvoorstel bevat wel een definitie van wachttijd (waar overigens keuzemenu's niet onder vallen, dit valt onder daadwerkelijk contact), maar ik heb begrepen dat de *Bundesnetzagentur* (de Duitse toezichthouder) tot dusver slechts beperkt betrokken is bij de nieuwe verplichting.

Bedrijven maken kosten om klantenservice te bieden: degene die de telefoon opneemt moet immers altijd worden betaald, linksom (via de telefoonrekening) dan wel rechtsom (via de prijs van het product of de dienst die de consument afneemt). De totale kosten per callcentermedewerker bedragen gemiddeld € 0,80 tot € 1,20 per minuut, geeft de branche aan. Verder is wachttijd bij klantenservicenummers nooit helemaal te vermijden. Bedrijven maken van tevoren een inschatting van het verwachte aantal telefoontjes en stemmen hier de capaciteit van het callcenter op af. Door onvoorziene omstandigheden kan het echter drukker zijn dan verwacht. Wachttijden geheel vermijden betekent dat er structureel overcapaciteit zou moeten worden ingezet, die uiteindelijk voor rekening komt van de consument.

Ik kies daarom niet voor de optie om telefoontjes naar klantenservices helemaal gratis te maken voor de eindgebruiker (dus ook niet toestaan dat verkeerstarieven worden doorberekend aan de beller). Mijn ambtsvoorganger heeft in de brief van 10 september 2009¹ uw Kamer al gewezen op de nadelige gevolgen hiervan. Het helemaal gratis maken heeft mogelijk negatieve effecten op de bereikbaarheid van de klantenservice. Nummergebruikers kunnen er voor kiezen niet meer bereikbaar te zijn vanaf

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, Kamerstuk 24 095, nr. 251.

mobiele netwerken, omdat zij de mobiele belkosten dan zelf zouden moeten dragen. Bovendien zou het betekenen dat alle bedrijven die nu een betaald nummer gebruiken, zouden moeten overstappen naar een 0800-nummer. Dit leidt tot grote lasten voor bedrijven die zullen worden doorberekend aan de consument en vereist een redelijke overgangstermijn van meerdere jaren.

Kortom, ik heb het realiseren van gratis wachttijd nogmaals serieus bekeken, maar er kleven dusdanige bezwaren aan, dat ik kies voor een voor de consument gunstiger alternatief aangezien het de kosten voor het gehele gesprek verlaagt en daadwerkelijk effectief zal zijn omdat het beter uitvoerbaar en handhaafbaar is en sneller kan worden ingevoerd.

Alternatief voor gratis wachttijd: lager tarief voor gehele gesprek

Recent is de nieuwe Richtlijn Consumentenrechten (2011/83/EU) aangenomen. Deze bepaalt dat voor telefoonnummers bedoeld voor consumenten om contact op te kunnen nemen met handelaars over de door hen gesloten overeenkomsten, niet meer in rekening gebracht mag worden dan een basistarief. Over de invulling van het basistarief zelf is verder in de richtlijn niets geregeld. Er blijft ruimte voor aanbieders van telecommunicatiediensten om daarnaast voor die telefoongesprekken de reguliere verkeerstarieven in rekening te brengen. De richtlijn schrijft niet voor dat wachttijd bij telefonische klantenservice gratis moet zijn. De implementatie van deze Consumentenrichtlijn zal geschieden via een wetgevingstraject. In het kader van de implementatie van de richtlijn zal ik de Regeling Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen (hierna: Rude), in samenspraak met mijn collega van Veiligheid en Justitie, wijzigen.

Sinds 1 april 2011 geldt er op grond van de Rude een maximumtarief van 15 cent per minuut voor 0900-klantenservicenummers waarbij sprake is van een doorlopende klantrelatie met het bedrijf achter het nummer (energieleverancier, telecomprovider, bank, verzekeraar, etc.) en de consument vanaf een vaste telefoon belt. Klantenservice voor eenmalige aankopen (zoals elektronische apparaten, internetwinkel) valt er niet onder. Ik heb besloten om dit zogeheten informatietarief per minuut voor alle 090x-klantenservicenummers gratis te maken, dus zowel voor doorlopende klantrelaties als voor eenmalige aankopen. Een eindgebruiker betaalt dan alleen voor de verbinding, zoals bij het bellen naar een geografisch nummer. Wanneer hij vanaf een mobiele telefoon belt, betaalt hij het reguliere mobiele beltarief.

Als alternatief voor de optie om per minuut af te rekenen waarbij het informatietarief gratis is, wil ik de mogelijkheid laten bestaan om een vast bedrag per gesprek (plus eventueel de mobiele belkosten) te rekenen. Ook in Duitsland blijft zoals ik hierboven reeds heb opgemerkt een vast bedrag per gesprek toegestaan. De tarieven per gesprek die in de Nederlandse markt worden gehanteerd gaan tot maximaal € 1,30 per gesprek. De telefonieaanbieders staan vooralsnog geen hogere tarieven per gesprek toe, omdat daarmee hun incassorisico's en de kans op misbruik toenemen.

Voorop staat dat de consument met mijn verkeerstariefmaatregel weet waar hij aan toe is: de kosten per minuut van een telefoontje naar de klantenservice blijven laag. Daarmee blijven niet alleen eventuele kosten van wachttijd, maar ook de totale gesprekskosten beperkt.

Hoe het financieel precies uitpakt verschilt per individueel gesprek. Hoe langer het gesprek duurt en hoe korter de wachttijd, hoe groter het voordeel. Om een voorbeeld te geven: bij een totale gesprekstijd van twee minuten, waarvan 1 minuut wachttijd, zijn de totale gesprekskosten € 0,20 bij gratis wachttijd en daarna het minuuttarief van 15 cent, maar slechts € 0,12 met de verkeerstariefmaatregel.¹ De gemiddelde wachttijd in de telecomsector is 4 minuten en 18 seconden (Intomart, 2011). Dit betekent dat na 1 minuut en 20 seconden daadwerkelijk contact de verkeerstariefmaatregel voor de gemiddelde consument voordeliger is dan gratis maken van de genoemde wachttijd. In de energiesector is de gemiddelde wachttijd 1 minuut en 42 seconden en ligt het omslagpunt al op ruim 20 seconden daadwerkelijk contact.

Hier komt bij dat uit de verschillende Intomart-onderzoeken die het Ministerie van EL&I heeft laten uitvoeren blijkt dat de gemiddelde wachttijden en excessen met zeer lange wachttijden sterk zijn afgenomen. Deze trend zal – mede door de transparantie en extra inspanningen die de Klantenservicefederatie heeft toegezegd – naar verwachting doorzetten en maakt een verplicht verkeerstarief voor de gemiddelde consument in toenemende mate voordeliger dan gratis wachttijd. In het geval een vast bedrag per gesprek wordt berekend, dan is vooraf duidelijk wat moet worden betaald, wachttijd inbegrepen. Dit neemt irritatie weg en geeft meer transparantie.

Tot slot

Ik merk volledigheidshalve op dat ik ook regelgeving in voorbereiding heb om de hoogte van de mobiele verkeerstarieven voor 090x-nummers te beperken. Deze regelgeving is onderdeel van de implementatie van de nieuwe telecomrichtlijnen (wetsvoorstel 32 549). De betreffende Algemene Maatregel van Bestuur is voor advies aanhangig gemaakt bij de Raad van State. De aanleiding voor deze regelgeving is dat de mobiele verkeerstarieven voor het bellen naar niet-geografische telefoonnummers, zoals 090x-nummers, op dit moment vaak hoger zijn dan de tarieven voor het bellen naar geografische telefoonnummers. De in voorbereiding zijnde regelgeving waarborgt de toegang tot deze niet-geografische nummers. Het uitgangspunt hiervan is namelijk dat het mobiele verkeerstarief voor het bellen naar niet-geografische nummers gelijk is aan het mobiele verkeerstarief voor het bellen naar geografische telefoonnummers (en het dus ook binnen de belbundel valt). Aanbieders van mobiele telefonie mogen alleen afwijkende mobiele verkeerstarieven rekenen voor het bellen naar niet-geografische nummers als deze zijn gebaseerd op daadwerkelijke extra kosten die zij maken voor de oproep.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

¹ KPN BelBasis, 3,5 ct p/m + starttarief 4,54 ct. KPN heeft op de markt voor vaste telefonie een marktaandeel van 60–65%, daarom is het KPN BelBasis abonnement als representatief voorbeeld voor de gemiddelde consument gebruikt. De verkeerstarieven bij de andere telefonieaanbieders liggen hoger: bij UPC 4,04 ct p/m (starttarief 10 ct), bij Ziggo 8 ct p/m (8 ct starttarief) en bij Tele2 8 ct p/m (10 ct starttarief).