



Evaluatie tekst- en beeldbemiddelingsdienst

Eindrapport

Evaluatie tekst- en beeldbemiddelingsdienst

Eindrapport

Den Haag, 8 / 07 / 2022

Auteurs:

Bill van Mil
Fritzi Reijerman
Lara Janssen

Met medewerking van:

Harry Knoors
Ton Meuleman

Samenvatting

Inleiding

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

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

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

In deze samenvatting komen deze onderwerpen achtereenvolgens aan de orde.

Beantwoording hoofdvraag

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

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

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

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

- Dove en slechthorende mensen die afhankelijk zijn van gebarentaal voor effectieve communicatie en daarmee van de beeldbemiddelingsdienst, hebben alleen gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst gelijkwaardige toegang.
- De toegang van mensen met een verstaanbaarheidsprobleem is minder gelijkwaardig, omdat er voor hen een grotere financiële drempel is om gebruik te kunnen maken van de dienst. Dat komt

met name omdat de software voor deze groep vaak niet vergoed wordt door de zorgverzekeraar (€ 20 per maand).

- Het komt regelmatig voor dat medewerkers van gebelde instanties (of hun callcentermedewerkers) onbekend zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, wat ertoe kan leiden dat medewerkers van die instantie of hun callcentermedewerkers niet met tussenkomst van een tolk van de bemiddelingsdienst een gesprek willen voeren (omdat ze denken dat dit niet mag).

Terugblik

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

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

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

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

Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?

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

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

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

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

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

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

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

Er zijn verschillende soorten technische ontwikkelingen te onderscheiden:

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

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

Vooruitblik

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

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

Bij het onderzoeken van de grootte van de potentiële doelgroep van de bemiddelingsdienst, zagen we dat 7.737 mensen in 2022 recht hebben op een (doven)tolkvoorziening via het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Van deze geregistreerde mensen hebben in 2022 ongeveer 4.500 mensen ook daadwerkelijk een schrijftolk of gebarentolk ingezet. Deze twee getallen vormen een indicatie voor het

aantal personen dat afhankelijk is van een tolk voor communicatie met horende personen én daarbij graag gebruik maakt van een tolkvoorziening (in plaats van bijvoorbeeld gebruik te maken van een naaste). Daarmee geven deze getallen een indicatie voor de omvang van de potentiële doelgroep van de dienst voor zover het gaat om dove en slechthorende mensen en een indicatie voor de groei die nog kan worden doorgemaakt als het gaat om het aantal gebruikers van de bemiddelingsdienst (circa 1900 in maart 2022) onder dove en slechthorende mensen. Een ander gedeelte van de potentiële doelgroep bestaat uit mensen met een verstaanbaarheidsprobleem (mensen die worden behandeld voor hoofd-halskanker en stotteraars). De grootte van de groep mensen met een verstaanbaarheidsprobleem die gebruik zou willen maken van de dienst, is in deze evaluatie niet duidelijk geworden.

Net als voor de omvang van de behoefte aan de dienst, geldt ook voor de omvang van het toekomstige gebruik van de dienst dat die lastig te voorspellen is. De vraag is of de omvang van de behoefte blijft toenemen en indien dat het geval is met welke mate en met welke snelheid. Het toekomstige gebruik is afhankelijk van veel factoren. De groei zou jaarlijks kunnen toenemen, bijvoorbeeld als intensief wordt geïnvesteerd in de bekendheid van de dienst door de dienst zelf en de vertegenwoordigers van de doelgroep en als de betaalbaarheid (en bekendheid) van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem wordt vergroot. De groei zou ook kunnen afvlakken, bijvoorbeeld als het maximale aandeel binnen de doelgroep dat de dienst zou willen gebruiken wordt bereikt.

Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?

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

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

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

Hoe vertaalt de huidige betaalbaarheid zich naar de nieuwe aanwijzing?

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

Er is aanleiding voor de overheid om te heroverwegen of het in rekening brengen van een beltarief bij de gebruiker moet worden gecontinueerd. Als gevolg van technologische ontwikkelingen en hoe abonnementsvormen zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen, kunnen er situaties zijn waarin een gebruiker van de bemiddelingsdienst meer kosten maakt voor het voeren van een telefoongesprek dan een horende

beller. Daarnaast is het de vraag of de opbrengsten van het innen van de belkosten voldoende opwegen tegen de kosten die ervoor moeten worden gemaakt.

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

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

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

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

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

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	9
1.1. Achtergrond	9
1.2. Onderzoeksvragen	10
1.3. Onderzoeksmethoden	10
1.4. Leeswijzer	12
2. Terugblik	13
2.1. Gebruik	13
2.1.1. Gebruik in cijfers	13
2.1.2. Nieuwe gebruikstoepassingen	16
2.1.3. Verklaringen voor niet-gebruik	17
2.1.4. Aard van het gebruik en knelpunten in gevoerde gesprekken	19
2.2. Functioneren	20
2.2.1. Tevredenheid	20
2.2.2. Noodoproepen	26
2.2.3. Kwaliteitseisen	28
2.3. Kosten	30
2.4. Betaalbaarheid	35
2.5. Alternatieven	38
2.6. Bijdrage aan gelijkwaardige toegang	44
3. Vooruitblik	45
3.1. Toekomstige behoefte	45
3.2. Toekomstige vergoeding	49
3.3. Toekomstige betaalbaarheid	50
3.4. Inrichting van de aanwijzing	52
Bijlage 1: Gesprekspartners	55
Bijlage 2: Enquête	56
Bijlage 3: Leden klankbordgroep	58

1. Inleiding

Voor u ligt het rapport van de evaluatie van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. In dit inleidende hoofdstuk leest u achtergrondinformatie over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst (paragraaf 1.1.), vindt u de onderzoeksvragen die aan dit rapport ten grondslag liggen (paragraaf 1.2.) en beschrijven wij de ingezette onderzoeksmethoden (paragraaf 1.3.). We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer (paragraaf 1.4.).

1.1. Achtergrond

Met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst kunnen dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem¹ telefoneren met (horende en sprekende) personen via een bemiddelaar (een tolk).

Bij de tekstbemiddelingsdienst wordt de spraak van een horende persoon door een tekstbemiddelaar omgezet tot tekst en/of wordt de tekst van de dove of slechthorende persoon of persoon met een verstaanbaarheidsprobleem omgezet in spraak.

Bij de beeldbemiddelingsdienst zitten tolken Nederlandse Gebarentaal (NGT) klaar om de gesproken taal om te zetten naar gebarentaal, en andersom. De beeldbemiddelingsdienst wordt vooral gebruikt door dove mensen voor wie gebarentaal de eerste taal is (met name de doof geborenen).

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst wordt door dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem vooral gebruikt om met instanties te kunnen bellen, zoals de Belastingdienst, de huisarts en de energieleverancier. KPN is aangewezen als verzorger van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst voor de periode 1 oktober 2018 tot en met 30 september 2023. Ook in de vorige periode (1 oktober 2013 tot en met 30 september 2018) werd de dienst verzorgd door KPN. De dienst staat bekend onder de naam 'KPN Teletolk' en wordt aangeboden via de 'Tolkcontact app'. In deze app wordt naast KPN Teletolk ook de mogelijkheid geboden om rechtstreeks 112 te bellen en om een tolk op afstand te gebruiken. Deze twee functies maken geen onderdeel uit van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en daarmee ook niet van deze evaluatie.

KPN heeft het bedrijf Berengroep gecontracteerd om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst in de praktijk uit te voeren. Berengroep is de uitvoerder van de dienst. De tekstbemiddelingsdienst is 24 uur per dag, zeven dagen in de week geopend. De beeldbemiddelingsdienst is elke dag geopend tussen 07:00 en 20:00 uur. Tijdens de openingsuren van de beeldbemiddelingsdienst vertalen de gediplomeerde tolken gebarentaal tevens de tekstbemiddelingsgesprekken. Buiten de openingsuren van de beeldbemiddelingsdienst wordt de tekstbemiddelingsdienst uitgevoerd door getrainde medewerkers van een door Berengroep gecontracteerd callcenter.

Het aanwijzen van een verzorger voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst vloeit voort uit Europese regels over de Universele dienst, welke zijn geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet. De Universele dienst omvat

¹ In veel documenten (zoals regelgeving vallend onder de Telecommunicatiewet) wordt de term 'spraakbeperking' gehanteerd, maar in het onderzoek gaven vertegenwoordigers van de doelgroep aan de term 'verstaanbaarheidsprobleem' of 'probleem met verstaanbaarheid' prettiger te vinden. In dit rapport hanteren wij daarom de term 'verstaanbaarheidsprobleem'.

een aantal diensten (zoals openbare telefonie) en voorzieningen die voor iedere eindgebruiker, onafhankelijk van diens geografische locatie, tegen een betaalbare prijs en met een bepaalde kwaliteit beschikbaar moeten zijn. De tekst- en beeldbemiddelingsdienst is een specifieke dienst die tot de Universele dienst behoort. Dit houdt in dat de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van telefoneren via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst functioneel gelijkwaardig moet zijn ten opzichte van openbare telefonie door reguliere eindgebruikers.

Nu de aanwijzingsperiode eind september 2023 afloopt, heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: het ministerie van EZK) KWINK groep gevraagd om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te evalueren. Het evaluatierapport ligt nu voor u.

1.2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat dove en slechthorenden en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele dienst openbare telefonie?”

Het onderzoek kent de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zich ontwikkeld sinds de start van de huidige aanwijzing en hoe wordt de behoefte aan deze diensten ingeschat voor de komende jaren?
2. Wat zijn de door technische ontwikkelingen mogelijk gelijkwaardige alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, bijvoorbeeld met behulp van Artificial Intelligence (AI) (zoals *real time automated sign*) en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?
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 voor de eindgebruiker en hoe vertaalt zich dit naar de nieuwe aanwijzing?
6. Hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd?

Voor sommige onderwerpen of signalen die in deze evaluatie naar voren komen, geldt dat ze niet of niet volledig onder de verantwoordelijkheid van de verzorger van de bemiddelingsdienst of het ministerie van EZK vallen. Ook andere partijen hebben een rol, zoals zorgverzekeraars (zij gaan over welke hulpmiddelen wel en niet worden vergoed aan personen uit de doelgroep), instanties die gebeld worden (zij zouden intern duidelijk moeten maken aan bijvoorbeeld callcentermedewerkers dat tolken een zwijgplicht hebben) en de instanties achter het alarmnummer 112 (meldkamers, ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)). Wanneer andere partijen een rol vervullen, is dat beschreven in dit evaluatierapport.

1.3. Onderzoeksmethoden

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2022 tot en met juni 2022 in opdracht van het ministerie van EZK. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben wij gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Via deze methoden zijn zoveel mogelijk relevante feiten, cijfers en opvattingen van betrokkenen en belanghebbenden (ook wel ‘percepties’ genoemd) verzameld. Aan de hand

van deze feiten, cijfers en percepties zijn wij tot eigen oordeelsvorming gekomen op de verschillende onderdelen van deze evaluatie. Hieronder sommen we de onderzoeksmethoden op en lichten we ze achtereenvolgens kort toe.

- **Documentanalyse.** In de documentanalyse zijn zowel openbare bronnen als interne documenten die beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van EZK en KPN/Berengroep geraadpleegd. De bestudeerde bronnen betreffen documenten over onder andere de aanwijzingsprocedure, wet- en regelgeving, onderzoeksrapporten, documenten over de samenwerking tussen betrokken partijen gedurende de aanwijzing en tot slot feiten en cijfers over het gebruik, het functioneren en de kosten van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.
- **Locatiebezoek en interviews bij Berengroep.** Het voltallige onderzoeksteam is op bezoek gegaan bij de tekst- en beeldbemiddelingsdienst die wordt uitgevoerd door Berengroep. Aldaar hebben we bijvoorbeeld gezien hoe een bemiddeld gesprek gevoerd wordt, hoe de Tolkcontact-app werkt en waar de medewerkers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst werken. Bovendien zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van Berengroep, waaronder ook een tekst- en beeldtolk.
- **Gesprekken met stakeholders en experts.** We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de doelgroep, met de partijen betrokken bij het verzorgen van de dienst, met overheidspartijen en experts op het gebied van alternatieven en/of NGT. In bijlage 1 is de volledige lijst met gesprekspartners opgenomen.
- **Enquête onder de (potentiële) doelgroep.** We hebben een enquête uitgezet onder de doelgroep, die ingevuld kon worden door gebruikers en niet-gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. De enquête is uitgezet via een groot aantal kanalen, waaronder nieuwsbrieven, websites en *social media* platformen voor dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem. De enquête is ingevuld door 54 personen, waardoor geen representatieve uitspraken mogelijk zijn over de opvattingen of ervaringen van de doelgroep van de dienst. De uitkomsten van de enquête zijn in dit rapport alleen gebruikt als ondersteuning van ervaringen of aanvullingen op percepties die ook via andere onderzoeksmethoden verzameld zijn. In bijlage 2 is meer informatie opgenomen over de enquête.
- **Internationale inspiratie-analyse.** We hebben in het onderzoek gebruik gemaakt van inzichten uit andere landen, om de Nederlandse tekst- en beeldbemiddelingsdienst in perspectief te kunnen plaatsen. Het betreft geen systematische benchmark, maar verzamelde informatie over bijvoorbeeld de openingstijden of kosten van de dienst voor de eindgebruiker in het buitenland. We hebben informatie opgehaald door openbare documenten te bestuderen die online vindbaar waren. We hebben de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst van de volgende landen bestudeerd: Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Zwitserland. De selectie van landen is tot stand gekomen op basis van suggesties door verschillende leden van de klankbordgroep die dit onderzoek begeleidde. De gekozen landen dienen als inspiratie, omdat ze bijvoorbeeld een relatief uitgebreide tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst hebben (zoals Zwitserland) of omdat ze bijvoorbeeld dichtbij Nederland liggen (zoals Duitsland en België). In het rapport vindt u alinea's waarin we beschrijven hoe bijvoorbeeld de openingstijden of de betaalbaarheid van de dienst voor de eindgebruiker in andere landen is ingericht.

Dit onderzoek is begeleid door een klankbordgroep waarin verschillende partijen vertegenwoordigd waren. In bijlage 3 is een overzicht van de leden van de klankbordgroep opgenomen. De klankbordgroep is drie keer bijeengekomen. Allereerst bij de start van het onderzoek om te spreken over de onderzoeksaanpak. Ten tweede hebben we de eerste beelden gepresenteerd aan de klankbordgroep en heeft de klankbordgroep gelegenheid gekregen daarop te reageren. Tot slot is het conceptrapport met de klankbordgroep besproken en heeft na de laatste bespreking nog een schriftelijke commentaarronde plaatsgevonden.

1.4. Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beantwoorden we de onderzoeksvragen. We hebben de zes deelvragen die in paragraaf 1.2 zijn genoemd, opgedeeld in ‘terugblik-vragen’ (die in hoofdstuk 2 worden behandeld) en ‘vooruitblik-vragen’ (die in hoofdstuk 3 worden behandeld). Sommige van de zes vragen bevatten zowel een terugblik-component als een vooruitblik-component: in dat geval hebben wij de vragen opgesplitst in twee aparte vragen (een ‘terugblik-vraag’ en een ‘vooruitblik-vraag’).

Hoofdstuk 2 bevat de terugblik. We beschrijven het gebruik, het functioneren, de kosten en de betaalbaarheid van de dienst voor de eindgebruiker. Ook kijken we naar mogelijke alternatieven voor de dienst en beantwoorden we tot slot de centrale hoofdvraag van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 bevat de vooruitblik. We beschrijven de toekomstige behoefte, de toekomstige vergoeding, de toekomstige betaalbaarheid van de dienst voor de eindgebruiker en de inrichting van de aanwijzing.

2. Terugblik

Dit hoofdstuk bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen die zien op de afgelopen jaren. We gaan achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen: het gebruik van de dienst (paragraaf 2.1.), het functioneren van de dienst (paragraaf 2.2.), de kosten die zijn gemaakt voor de dienst (paragraaf 2.3.), de betaalbaarheid voor de eindgebruiker (paragraaf 2.4.) en eventuele gelijkwaardige alternatieven voor de dienst (paragraaf 2.5.). In paragraaf 2.6. trekken we ten slotte een conclusie over de bijdrage die de dienst heeft geleverd aan de gelijkwaardige toegang van de doelgroep van de bemiddelingsdienst tot de universele dienst openbare telefonie (als antwoord op de hoofdvraag).

2.1. Gebruik

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Hoe heeft het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zich ontwikkeld sinds de start van de huidige aanwijzing?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

2.1.1. Gebruik in cijfers

Het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is gedurende de evaluatieperiode toegenomen. We zien de toename van het gebruik terug op meerdere fronten. Zowel het aantal gebruikers als het aantal gesprekken is toegenomen.

Het aantal gebruikers

Het aantal gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is toegenomen. Hierna lichten we deze toename toe aan de hand van twee categorieën:

- Het aantal **geregistreerde gebruikers** is elk jaar toegenomen. In maart 2022 had KPN Teletolk 1.924 geregistreerde gebruikers. In 2017 was het aantal geregistreerde gebruikers 1.100. Daarmee is het aantal geregistreerde gebruikers gedurende deze periode met zo'n 75% gegroeid. Met name in 2020 was er groei in het aantal nieuwe geregistreerde gebruikers: toen installeerden 500 nieuwe gebruikers de software. Het daadwerkelijke gebruik van de dienst per geregistreerde gebruikers varieert sterk. Velen van hen gebruiken de dienst minder dan één keer per jaar, sommigen enkele keren per jaar, anderen meerdere keren per week.
- Een geregistreerde gebruiker kan ook niet-actief zijn, in de zin dat deze gebruiker niet daadwerkelijk belt via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Daarom lichten we graag de groei in het aantal **gebruikers aan wie gefactureerd is** toe. In de tabel hiernaast hebben we opgenomen bij hoeveel gebruikers in dat jaar belminuten zijn gefactureerd (een actieve gebruiker betaalt namelijk een tarief per belminuut). Een kanttekening bij deze cijfers is dat het bellen van 0800-nummers (waaronder bijvoorbeeld het informatienummer van de Belastingdienst of zorgverzekeraars) gratis is. De

Jaartal	Gebruikers aan wie gefactureerd is
2018	517
2019	548
2020	706
2021	809

Tabel 1. Aantal gefactureerde gebruikers.

gebruikers die deze nummers gebeld hebben, zijn dus wel actieve gebruikers, maar aan hen is niet gefactureerd. Uit de cijfers kunnen we wel opmaken dat het aantal actieve gebruikers (dat minimaal één keer per jaar belt via de bemiddelingsdienst) de afgelopen jaren is gegroeid. Zo'n 300 geregistreerde gebruikers (van de circa 1900) heeft volgens de uitvoerder van de dienst nog *nooit* gebeld.

- Het aantal **unieke gebruikers per maand** is ook gegroeid. In maart 2018 maakten 288 unieke personen gebruik van de dienst, tegenover 400 unieke personen in maart 2022.

Het aantal gesprekken

Het aantal gesprekken van zowel de tekst- als de beeldbemiddelingsdienst is in de evaluatieperiode gegroeid. In 2018 werden gemiddeld 67 gesprekken per dag gevoerd, in 2021 waren dat gemiddeld 95 gesprekken per dag. In de tabel hieronder ziet u de ontwikkeling van het aantal gesprekken en het aantal belminuten van zowel de tekst- als de beeldbemiddelingsdienst gedurende de afgelopen jaren. Ook hebben we in de tabel het totaal aantal gesprekken opgenomen. Ter vergelijking: in 2014 zijn er circa 13.000 gesprekken gevoerd, waarvan zo'n 10.000 tekst- en 3.000 beeldgesprekken.

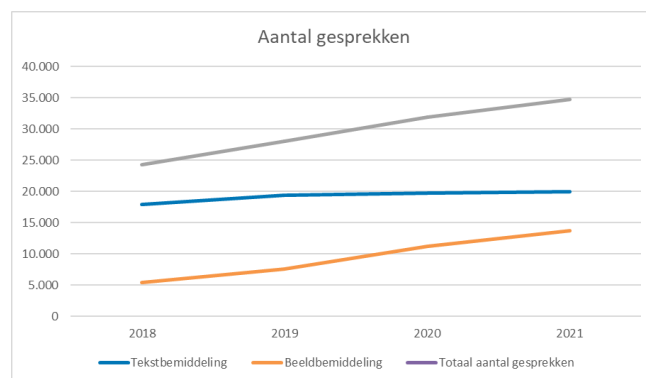
Let op: het totaal aantal (bruto) gesprekken wijkt met een waarde van ongeveer 1000 af van het totaal aantal netto gesprekken van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst bij elkaar opgeteld. Dat komt omdat deze gesprekken mislukken, bijvoorbeeld omdat de gebelde persoon al heeft opgehangen voordat de verbinding tussen beller-tolk-gebelde tot stand is gekomen.

	Tekstbemiddeling			Beeldbemiddeling			Totaal		
	Aantal minuten	Aantal netto gesprekken	Groei aantal gesprekken t.o.v. voorgaande jaar	Aantal minuten	Aantal netto gesprekken	Groei aantal gesprekken t.o.v. voorgaande jaar	Aantal minuten	Aantal bruto gesprekken	Groei aantal gesprekken t.o.v. voorgaande jaar
2018	121.933	17.943		40.565	5.447		162.506	24.336	
2019	131.296	19.434	8,3%	57.500	7.584	39,2%	188.819	28.010	15,1%
2020	143.802	19.755	1,7%	84.753	11.170	47,3%	228.556	31.845	13,7%
2021	156.079	19.987	1,2%	105.973	13.702	22,7%	262.058	34.703	9,0%

Tabel 2. Overzicht gebruik tekst- en beeldbemiddelingsdienst. De cijfers zijn afkomstig uit de rapportage die de uitvoerder van de dienst aan ACM verstrekt.

In de tabel is te zien dat het aantal gesprekken bij beide diensten jaarlijks groeit, alhoewel de groei elk jaar wat kleiner wordt. De groei van met name de tekstbemiddelingsdienst en de groei van het totaal aantal gesprekken vakt de afgelopen jaren af, volgens gesprekspartners mogelijk door de effecten van de coronapandemie. Door de pandemie is het de afgelopen jaren gemeengoed geworden om te beeldbellen. Daardoor konden dove en slechthorende mensen ook op een andere manier tolken inzetten, namelijk door een tolk te laten deelnemen aan een beeldbelafpraak. Het op deze manier gebruik maken van een tolk wordt gefinancierd uit de (voor de gebruiker gratis) tolkuren die zij jaarlijks tot een bepaald maximum kunnen inzetten.

Zoals u kunt zien in de tabel hierboven, maar ook in de grafiek hiernaast (waarin wederom de groei van het aantal gesprekken is weergegeven) is de groei van de beeldbemiddelingsdienst vele malen groter dan die van de tekstbemiddelingsdienst. In de tabel hieronder hebben we de percentuele verhouding weergegeven tussen enerzijds tekstbemiddelingsgesprekken en anderzijds beeldbemiddelingsgesprekken. In 2018 was de verhouding van het aantal tekst- en beeldgesprekken 77% tekstbemiddeling en 23% beeldbemiddeling. In 2021 is de verhouding 59% tekstbemiddeling en 41% beeldbemiddeling.



Figuur 1. Grafiek over de groei van het aantal gesprekken.

	Tekstbemiddeling			Beeldbemiddeling		
	Aantal minuten	Aantal gesprekken	Aantal gesprekken % van totaal	Aantal minuten	Aantal gesprekken	Aantal gesprekken % van totaal
2018	121.933	17.943	77%	40.565	5.447	23%
2019	131.296	19.434	72%	57.500	7.584	28%
2020	143.802	19.755	64%	84.753	11.170	36%
2021	156.079	19.987	59%	105.973	13.702	41%

Tabel 3. Percentuele verhouding gesprekken tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Een mogelijke verklaring die door gesprekspartners wordt gegeven voor de veranderende verhouding, is dat het gebruik van teksttelefonie al meerdere jaren ‘gemeengoed’ was (tekstbemiddeling bestaat al sinds de jaren tachtig). De beeldbemiddelingsdienst is daarentegen relatief nieuw en lijkt de afgelopen jaren meer ‘ingeburgerd’ te zijn geraakt onder de doelgroep (de *early adapters*-fase lijkt voorbij). Andere verklaringen voor de groei van de beeldbemiddelingsdienst die in gesprekken zijn genoemd, zijn de toename van beeldtelefonie door de coronapandemie (en daarmee gewinning aan beeldbellen) en de positieve mond-tot-mondreclame of hand-tot-handreclame over deze dienst.

Voor de respondenten die de enquête ingevuld hebben², geldt dat de 15 gebruikers van enkel de tekstbemiddelingsdienst minder frequent bellen (enkele keren per maand/jaar) dan de 21 gebruikers van de (tekst- en) beeldbemiddelingsdienst (enkele keren per week/maand). In de enquêteresultaten zien we bovendien dat respondenten die zowel de tekst- als de beeldbemiddelingsdienst gebruiken, aangeven dat het gebruik van de beeldbemiddelingsdienst ten opzichte van de tekstbemiddelingsdienst gelijk is gebleven (56% van de respondenten) of is gegroeid (28% van de respondenten). De andere respondenten die beide diensten

² De enquêteresultaten geven ons indicaties, geen representatieve resultaten. Het aantal respondenten betreft: 18 personen die de dienst niet gebruiken, 18 gebruikers die zowel de tekst- als de beeldbemiddelingsdienst gebruiken, 15 gebruikers van alleen de tekstbemiddelingsdienst en 3 gebruikers van alleen de beeldbemiddelingsdienst.

gebruiken, geven aan dat het gebruik van de beeldbemiddelingsdienst ten opzichte van de tekstbemiddelingsdienst verhoudingsgewijs is gedaald (11%) of dat zij de dienst pas net gebruiken (6%).

2.1.2. Nieuwe gebruikstoepassingen

In de evaluatieperiode hebben de verzorger en de uitvoerder van de bemiddelingsdienst een nieuwe gebruikstoepassing geïntroduceerd: de mogelijkheid om direct te bellen (of zonder omwegen gebeld te worden). Een andere nieuwe gebruikstoepassing is de toepassing 'Klik voor Teletolk' van de uitvoerder van de dienst.

Direct bellen (of zonder omwegen gebeld worden)

Uit de vorige evaluatie bleek dat de doelgroep behoefte had aan de mogelijkheid om (terug)gebeld te kunnen worden via KPN Teletolk. Deze mogelijkheid zou de gelijkwaardige toegang tot telefonie voor de doelgroep kunnen vergroten. Na de aanwijzing hebben het ministerie van EZK, KPN en Berengroep gezamenlijk overlegd over de aanvullende optie om zonder omwegen (terug)gebeld te kunnen worden.

KPN heeft tussen begin 2019 en september 2021 in deze mogelijkheid geïnvesteerd en heeft 5000 geografische 085-nummers beschikbaar gesteld voor dit doel. De horende persoon kan naar het 085-nummer bellen van de betreffende KPN Teletolk-gebruiker en de instructies volgen. De gebruiker van KPN Teletolk ontvangt dan het telefoongesprek direct op de eigen smartphone, tablet en/of computer via de Tolkcontact-app. KPN heeft de kosten hiervoor (éénmalig € 59.000 en jaarlijks € 13.500) volledig op zich genomen.³ Momenteel worden er nog verbeteringen doorgevoerd in de Tolkcontact-app, waardoor gebruikers ook (terug)gebeld kunnen worden als de app 'uit' staat (voor minder batterijverbruik). Dat kan nu al bij Apple-toestellen, maar nog niet bij Android-toestellen.

Zowel uit de beschikbare cijfers als uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat direct gebeld worden nog beperkt wordt gebruikt. Tussen september 2021 en maart 2022 is circa 40 tot 100 keer per maand via deze nieuwe toepassing door een horende persoon naar een gebruiker gebeld. Ter vergelijking: per maand zijn er in 2021 ongeveer 2.700 gesprekken (tekst en beeld) gevoerd. Voor het beperkte gebruik van 'direct gebeld worden' zijn in de gesprekken de volgende verklaringen genoemd:

- Berengroep heeft nog niet uitgebreid gecommuniceerd over deze mogelijkheid, omdat ze eerst de verbeterde versie van de app wil lanceren.
- Een aantal gesproken en geënquêteerde gebruikers die deze mogelijkheid al wel gebruiken, geven als knelpunt aan dat de Android-app op de achtergrond open moet staan om gebeld te kunnen worden. Vanwege relatief hoog batterijverbruik zetten veel gebruikers de app in de praktijk vaak uit.
- Sommige gebruikers geven aan dat zij de mogelijkheid nog niet uitgetoetst hebben, bijvoorbeeld omdat ze het vervelend vinden om meerdere telefoonnummers te hanteren (06 en 085), omdat ze het nog onwennig vinden, of omdat derde partijen het volgens hen nog niet begrijpen.

Driekwart van de respondenten van de enquête die de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst gebruiken is bekend met direct bellen. 7 van de 36 gebruikers die de enquête hebben ingevuld, hebben daadwerkelijk ervaring met direct bellen.

Klik voor Teletolk

Zo'n drie jaar geleden (vlak voor de coronapandemie) is de mogelijkheid gerealiseerd om via websites van instanties met één klik op de knop (en zonder aanvullende software) via KPN Teletolk met die instantie te

³ De hoogte van deze kosten is genoemd door KPN zelf en niet middels aanvullend onderzoek geverifieerd door KWINK groep.

bellen. Momenteel maken 21 organisaties gebruik van de 'Klik voor Teletolk'-knop, bijvoorbeeld gemeenten en organisaties die (onder andere) werken voor dove en slechthorende personen. Berengroep is daarnaast met vijf nieuwe organisaties in gesprek.

Naar schatting komen er in 2022 per maand ongeveer 20 gesprekken bij KPN Teletolk binnen via Klik voor Teletolk. Een verklaring voor het nog beperkte gebruik van deze mogelijkheid, is dat er nog weinig bekendheid aan deze toepassing is gegeven. Berengroep geeft aan dat het vanwege de coronapandemie lastig was om acquisitie te plegen voor Klik voor Teletolk bij instanties voor wie Klik voor Teletolk interessant kan zijn.

Gesprekspartners, zowel vertegenwoordigers van de doelgroep als van de dienst zelf, geven aan deze toepassing van toegevoegde waarde te vinden en hopen dat het in de toekomst vaker gebruikt zal worden.

2.1.3. Verklaringen voor niet-gebruik

De potentiële doelgroep van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst omvat mensen die zodanig doof of slechthorend zijn dat zij geen regulier telefoongesprek kunnen voeren, maar dat wel zelfstandig willen kunnen doen én mensen die door een verstaanbaarheidsprobleem niet in staat zijn om een regulier telefoongesprek te voeren maar dat wel zelfstandig willen kunnen doen.

Het aantal geregistreerde gebruikers van KPN Teletolk (1.924 in maart 2022) dekt slechts een gedeelte van de potentiële doelgroep. Hoe groot die potentiële doelgroep precies is, is niet eenvoudig te berekenen of vast te stellen. Er zou gesteld kunnen worden dat de doelgroep ten minste de mensen zou kunnen omvatten die recht hebben op een tolkvoorziening (7.737 personen in 2022) en de mensen die zich niet goed verstaanbaar kunnen maken (de omvang van deze groep is onbekend). Gesprekspartners geven in aanvulling daarop aan dat niet alle dove en/of slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem ook behoefte hebben aan de dienst. Veel mensen vinden bellen met tussenkomst van een tolk minder prettig dan geholpen worden door een naaste. De uitvoerder van de dienst geeft aan dat mensen vaak gebruik gaan maken van de dienst wanneer zo'n naaste wegvalt.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat een aantal specifieke subcategorieën van de potentiële doelgroep nog weinig gebruik maken van de dienst:

- Mensen met een **verstaanbaarheidsprobleem** maken volgens de uitvoerder van de dienst en de belangenorganisaties die deze doelgroep vertegenwoordigen heel weinig gebruik van de dienst, met name omdat zij de dienst niet kennen en/of omdat zij het gebruik van de dienst (maandelijkse kosten voor de software) niet vergoed krijgen door hun zorgverzekeraar. Het is in deze evaluatie niet duidelijk geworden hoe groot de groep mensen met een verstaanbaarheidsprobleem is die behoefte heeft aan de dienst.
- Mensen die op **latere leeftijd doof of slechthorend worden** (en wel tot de potentiële doelgroep behoren) maken met name weinig gebruik van de dienst, omdat zij de dienst niet kennen of omdat zij bellen met tussenkomst van een tolk niet prettig vinden (en daarom liever een naaste vragen). Op basis van de gevoerde gesprekken is het beeld dat slechts een beperkt gedeelte van deze groep ook behoefte heeft aan de dienst.
- De doelgroep **doofblinde mensen** zou meer gebruik kunnen maken van KPN Teletolk. Berengroep is momenteel naar eigen zeggen niet in staat om deze dienstverlening te leveren, omdat de mate van ondersteuning die nodig is om een dergelijke gebruiker te activeren, erg complex en daarmee kostbaar is. Het realiseren van ondersteuning van deze doelgroep vraagt om maatwerk per individu (want de verschillen in doofheid/blindheid en de mate van zelfredzaamheid verschillen sterk per persoon). Er zijn individuele leertrajecten nodig om het gebruik eigen te maken, waarbij begeleiders, trainers en tolken betrokken moeten zijn. Er bestaat al een app die de dienst beter geschikt maakt voor een gedeelte van deze doelgroep (bijvoorbeeld door het realiseren van een

groot contrast en grote letters), maar die is niet geschikt voor de geheel blinden die werken met braille. Dit betreft volgens Berengroep een doelgroep van ongeveer 100 personen. De investering in de mogelijkheid om meer persoonlijke dienstverlening voor deze doelgroep te realiseren, vraagt volgens Berengroep om een projectmatige aanpak met bijbehorende projectfinanciering. In aanvulling hierop merken we op dat het de vraag is of het aanbieden van deze persoonlijke dienstverlening (uitsluitend) tot de (financiële) verantwoordelijkheid van de verzorger van de bemiddelingsdienst zou moeten horen.

In de gesprekken met stakeholders zijn verschillende verklaringen naar voren gekomen voor het niet gebruiken van de dienst door potentiële gebruikers. Allereerst is de dienst niet bij iedereen **bekend**, niet elke potentiële gebruiker heeft **behoefte** aan de dienst en niet elke gebruiker heeft voldoende **toegang** tot de dienst. Hierna lichten we deze drie onderdelen verder toe.

- **Bekendheid.** Door gesprekspartners wordt aangegeven dat de dienst weinig gepromoot wordt door zowel de dienst zelf als door partijen die de doelgroep vertegenwoordigen. Zij vinden dat hier meer aandacht en geld aan besteed zou moeten worden. Ook de uitvoerder van de dienst geeft aan de komende jaren graag meer te willen investeren in de bekendheid van de dienst en benoemt dat hier aanvullende financiering voor nodig is. Mensen ontdekken de dienst momenteel veelal door mond-tot-mond of hand-tot-hand reclame. Van de respondenten van de enquête die de dienst niet gebruiken (18 personen), geven 4 personen aan dat zij de dienst nog niet kenden.
- **Behoeftte.** Gesprekspartners geven aan dat delen van de doelgroep om verschillende redenen geen behoefte hebben aan de dienst. Zo wordt benoemd dat sommigen het niet prettig vinden om 'via' een tolk te spreken (liever via een naaste) of dat bellen sowieso vermeden wordt ('bellen zit niet in de cultuur van dove en slechthorende mensen'). De uitvoerder van de dienst merkt op dat sommige nieuwe gebruikers zich melden, omdat de hulp van een naaste is weggefallen. De respondenten van de enquête die de dienst niet gebruiken (18 personen), geven bijvoorbeeld aan dat zij 'niet weten hoe en wanneer zij KPN Teletolk zouden moeten gebruiken' (3 personen) of dat zij 'bellen onprettig vinden' (2 personen).
- **Toegankelijkheid en betaalbaarheid.** Gesprekspartners geven aan dat de toegankelijkheid van de dienst beperkt is voor mensen voor wie de omgang met een smartphone een uitdaging is. Daarnaast zijn er voor delen van de doelgroep, zoals mensen met een verstaanbaarheidsprobleem, ook financiële barrières, bijvoorbeeld maar niet uitsluitend omdat de software niet wordt vergoed door de zorgverzekeraar. De belkosten per minuut kunnen volgens gesprekspartners ook een financiële barrière vormen. Zij benoemen dat veel mensen met een beperking relatief weinig geld te besteden hebben, bijvoorbeeld omdat een deel van hen afhankelijk is van een uitkering. Van de respondenten van de enquête die de dienst niet gebruiken (18 personen), geven 2 personen aan dat zij de aanvraagprocedure voor de vergoeding van gebruik van de software als een drempel ervaren. Eén respondent geeft als reden voor het niet-gebruik aan dat de software niet wordt vergoed. In paragraaf 3.4 gaan we verder in op de betaalbaarheid van de dienst voor de eindgebruiker.

Uiteraard kan er een combinatie van redenen zijn waardoor een potentiële gebruiker geen gebruik maakt van de dienst. Zo zijn er bijvoorbeeld dove en slechthorende mensen die zoveel mogelijk gebruik maken van alternatieve communicatievormen (waar dat kan) en die, wanneer bellen echt noodzakelijk is (omdat die alternatieve vormen niet volstaan gegeven het doel van het gesprek of de aard van de te bereiken persoon of instantie), ervoor kiezen om dat door een naaste te laten doen.

2.1.4. Aard van het gebruik en knelpunten in gevoerde gesprekken

Uit de gesprekken met de uitvoerder van de bemiddelingsdienst en met de doelgroep komt het beeld naar voren dat de meeste gebruikers de dienst vooral inzetten voor telefoongesprekken met instanties (zoals de Belastingdienst, de huisarts, de bank, et cetera). Dit doen zij zowel als privépersoon alsook als werknemer (in hun baan), bijvoorbeeld om afspraken in te plannen of instanties te contacteren. Sommigen gebruiken de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ook voor een gesprek van privépersoon tot privépersoon. Uit de enquête komt een soortgelijk beeld naar voren. Het meest gebelde nummer is volgens de uitvoerder van de dienst 0900-8844 (wel politie, geen spoed).

De doelgroep geeft aan dat zij het belangrijk vinden dat instanties waarmee zij regelmatig bellen, beter bekend worden met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Zij vinden het onprettig en ervaren het als ongelijkwaardig dat zij steeds opnieuw moeten uitleggen hoe het werkt (en daarbij zo nu en dan tegen een muur oplopen).

In de gesprekken is vaak naar voren gekomen dat vooral gesprekken met **banken** nog niet goed verlopen. Dat komt omdat bankmedewerkers of hun callcentermedewerkers zich soms beroepen op privacy/de AVG en om die reden zeggen niet te willen of mogen communiceren met een cliënt via een tolk. Het ministerie van EZK heeft vanwege dit probleem een webpagina gelanceerd waarin uitleg wordt gegeven.⁴ Ook op de website van KPN Teletolk wordt aandacht besteed aan het waarborgen van privacy. Echter, desondanks zijn er signalen dat het nog enkele keren per week voorkomt dat een bank een telefoongesprek via de dienst weigert, ook wanneer wordt toegelicht dat tolken een zwijgplicht hebben en privacy daarmee niet in het geding is. De vertegenwoordigers van de doelgroep geven aan regelmatig in gesprek te gaan met banken om dit onder de aandacht te brengen. Een verklaring die in gesprekken wordt genoemd voor het feit dat dit in de praktijk toch vaak misgaat, is dat het personeelsverloop bij de callcenters hoog is en de scripts voor de telefoongesprekken omvangrijk zijn waarbij het onderdeel dat gaat over klanten die bellen via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst niet of onvoldoende prominent naar voren komt.

Ook bij andere organisaties komt het voor dat een gesprek via een tolk van KPN Teletolk wordt geweigerd, bijvoorbeeld bij providers wanneer een telefoonabonnement opgezegd moet worden of bij tijdschriften waar een abonnement moet worden beëindigd. Berengroep geeft aan vaak contact te zoeken met deze partijen, om te vragen of hun belscripts hier meer aandacht aan kunnen besteden. Banken blijken volgens meerdere gesprekspartners echter het meest 'hardnekkig'.

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

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

De groei van de tekstbemiddelingsdienst en het totale aantal gesprekken is de afgelopen jaren afgevlakt. In 2019 was de groei in tekstbemiddelingsgesprekken ten opzichte van het voorgaande jaar nog 8,3%, in 2021 was die groei afgenomen tot 1,2%. Het gebruik van de beeldbemiddelingsdienst groeide in deze evaluatieperiode

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/telecommunicatie/vraag-en-antwoord/hoe-kan-ik-bellen-met-een-gehoor-of-spraakbeperking>.

harder dan het gebruik van de tekstbemiddelingsdienst. Het aantal gesprekken groeide achtereenvolgens met 39,2% (2019), 47,3% (2020) en 22,7% (2021).

Het totaal aantal gesprekken groeide achtereenvolgens met 15,1% (2019), 13,7% (2020) en 9,0% (2021). Het is nog steeds zo dat er meer tekstbemiddelingsgesprekken worden gevoerd dan beeldbemiddelingsgesprekken, maar de verhouding is wel veranderd. In 2018 was 23% van de gesprekken een beeldbemiddelingsgesprek, in 2021 was dit aandeel gegroeid tot 41% van de bemiddelingsgesprekken.

De twee nieuwe gebruikstoepassingen die in deze evaluatieperiode zijn opgezet (de mogelijkheid tot 'direct bellen' ofwel 'zonder omwegen gebeld worden' enerzijds en de toepassing 'Klik voor Teletolk' anderzijds) hebben op dit moment nog beperkt invloed gehad op de groei van het gebruik, met name vanwege de beperkte bekendheid die er tot op heden aan deze twee nieuwe toepassingen is gegeven.

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

2.2. Functioneren

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

2.2.1. Tevredenheid

In deze paragraaf gaan we in op de tevredenheid van de doelgroep van de dienst. We beschrijven eerst de positieve punten en vervolgens de door gesprekspartners genoemde verbeterpunten. Daarna behandelen we de klachten die zijn ingediend. Tot slot gaan we dieper in op twee veelgenoemde punten van ontevredenheid, te weten de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst en de vertaling tussen 20:00 en 07:00.

Positieve punten

Zowel uit de documenten en de gevoerde gesprekken als uit de enquêteresultaten blijkt dat gebruikers over het algemeen tevreden zijn over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. We zien daarnaast dat er weinig klachten worden ingediend, dat partijen in gesprekken aangeven dat de dienst over het algemeen naar verwachting functioneert en dat de zelfstandigheid van dove en slechthorende gebruikers hierdoor is toegenomen. De respondenten van de enquête die gebruik maken van de dienst geven de tekstbemiddelingsdienst gemiddeld een 7,3 en de beeldbemiddelingsdienst gemiddeld een 7,6.⁵

⁵ Het rapportcijfer van de tekstbemiddelingsdienst is gegroeid met 0,2 en het rapportcijfer van de beeldbemiddelingsdienst met 0,6 ten opzichte van de rapportcijfers uit de vorige evaluatie. Dit geeft een positieve indicatie, maar vanwege het beperkte aantal respondenten van de enquête vergeleken met de vorige evaluatie kunnen hier geen statistisch representatieve conclusies aan worden verbonden.

In gesprekken met (vertegenwoordigers van) gebruikers zijn voornamelijk de volgende positieve punten genoemd met betrekking tot het functioneren van KPN Teletolk:

- De kwaliteit van de tolken gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst is volgens gesprekspartners goed, alhoewel de onderlinge verschillen tussen tolken volgens gebruikers groot kunnen zijn. Gesprekspartners lichten daarbij toe dat er sprake kan zijn van sterke individuele voorkeuren voor een specifieke tolk bij een gebruiker en er wordt ook genoemd dat sommige tolken meer ervaren zijn dan anderen.
- De wachttijden van KPN Teletolk worden als kort of redelijk ervaren.
- De bekendheid van de dienst is de afgelopen jaren gegroeid, zowel bij de doelgroep als bij een aantal instanties die vaak gebeld worden via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Dit komt volgens gesprekspartners voornamelijk door het groeiende bewustzijn over inclusiviteit in de samenleving en positieve mond-tot-mond of hand-tot-handreclame over KPN Teletolk.

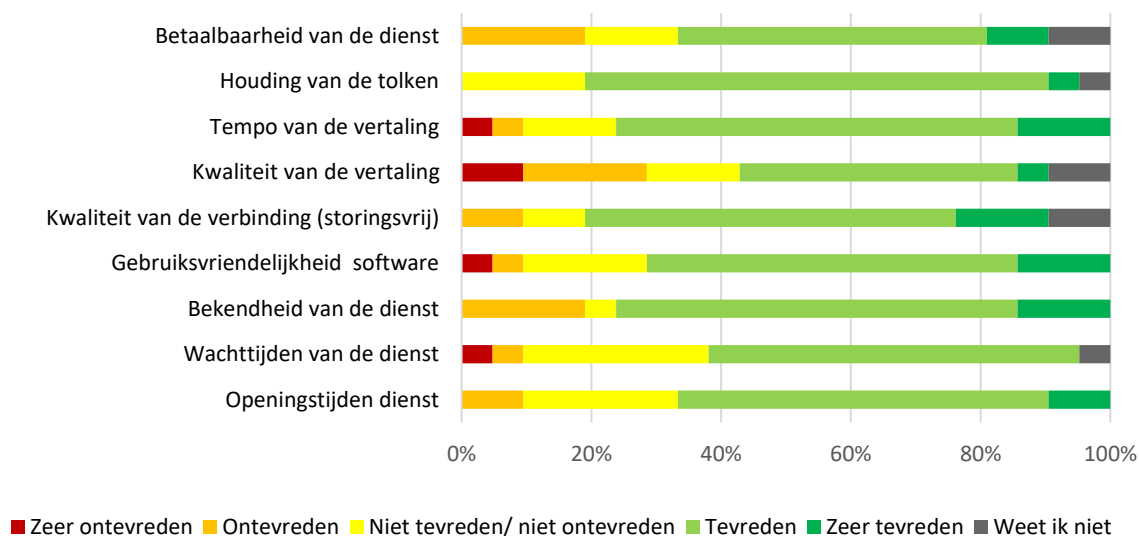
We zien dat veel aandachtspunten van de doelgroep die tijdens de vorige evaluatie naar voren kwamen en in het vorige evaluatierapport zijn beschreven, bij de aanwijzing of gedurende deze aanwijzingsperiode in onderling overleg tussen het ministerie van EZK, het ministerie van JenV, KPN/Berengroep en vertegenwoordigers van de doelgroep zijn opgepakt, verbeterd en/of gerealiseerd. Deze ontwikkelingen leiden tot tevredenheid en worden overwegend positief beoordeeld door de vertegenwoordigers van de doelgroep.

We noemen een aantal voorbeelden die het meest in het oog springen:

- De openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst zijn verruimd (zie ook hierna).
- Het is mogelijk gemaakt om direct gebeld te worden (zie ook paragraaf 2.1.2.).
- De toegankelijkheid van 112 via tekst is vergroot dankzij de sms-dienst en de 112-app (zie ook hierna). Dit is geen verbetering van KPN Teletolk zelf, maar wel een verbetering die van betekenis is voor dezelfde doelgroep en die raakt aan de gelijkwaardige toegang tot de universele dienst openbare telefonie.
- De bekendheid van de dienst is volgens gesprekspartners gegroeid, met name dankzij positieve mond-tot-mond of hand-tot-handreclame. Er is gedurende de aanwijzingsperiode ook gesproken over een bredere communicatiestrategie, waarna Berengroep een communicatieplan heeft opgesteld dat erop gericht was de bekendheid van de dienst te vergroten.
- Berengroep heeft geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening. Zo experimenteert Berengroep met licht en achtergrondkleuren voor de beeldbemiddeling en optimaliseert de kwaliteit aan de hand daarvan. Ook organiseert Berengroep intervisie, begeleiding en scholing voor tolken en overlegt Berengroep regelmatig met belangenverenigingen om goed zicht te hebben op de wensen en behoeften van de doelgroep.

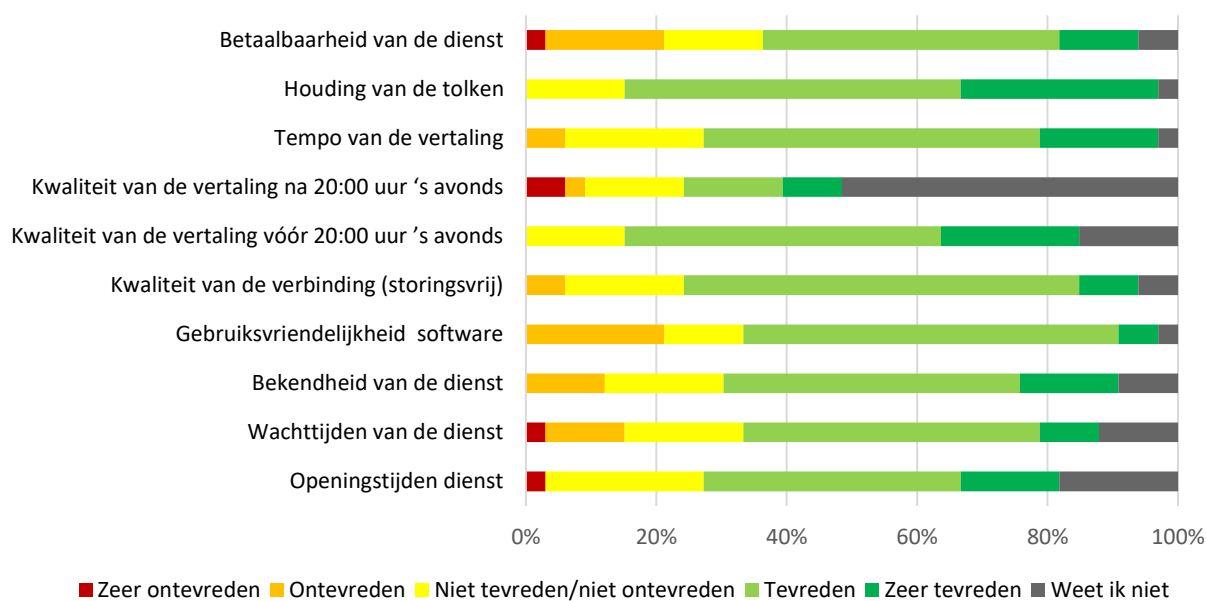
De respondenten van de enquête die de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst gebruiken, zijn veelal tevreden over de dienst. In de grafieken hieronder is deze tevredenheid weergegeven, zowel over de beeldbemiddelingsdienst als over de tekstbemiddelingsdienst. Het valt op dat de tevredenheid over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst vergelijkbaar is, behalve rondom de kwaliteit van de vertaling. De tevredenheid over de kwaliteit van de vertaling van de tekstbemiddelingsdienst tussen 07:00 en 20:00 uur is hoger dan de tevredenheid over de vertaling van de beeldbemiddelingsdienst en de tekstbemiddelingsdienst tussen 20:00 en 07:00 uur. De tevredenheid over de kwaliteit van de vertaling van de beeldbemiddeling is volgens ongeveer een kwart van de respondenten niet voldoende.

Tevredenheid beeldbemiddelingsdienst



Figuur 2. Tevredenheid beeldbemiddelingsdienst (n= 21).

Tevredenheid tekstbemiddelingsdienst



Figuur 3. Tevredenheid tekstbemiddelingsdienst (n=33).

Verbeterpunten

In gesprekken met gebruikers worden naast positieve punten ook verbeterpunten genoemd, die hieronder zijn opgesomd. Deze verbeterpunten zijn niet specifiek gericht aan één partij: sommige zijn op te lossen door de uitvoerder van de dienst, andere punten zijn op te lossen door de Rijksoverheid, door belangenorganisaties of door samenwerking tussen partijen.

- De doelgroep en haar vertegenwoordigers geven aan behoefte te hebben aan verdere verruiming van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst (zie ook hierna).

- De doelgroep en haar vertegenwoordigers geven aan behoefte te hebben aan meer bekendheid bij en acceptatie en gebruik van de dienst door instanties die regelmatig gebeld worden (bijvoorbeeld banken en telefoonproviders). Dit is de afgelopen jaren extra relevant geworden volgens de doelgroep, omdat de afgelopen jaren veel fysieke locaties waar klanten terecht konden met vragen zijn gesloten.
- Veel gesprekspartners hebben aangegeven dat de bekendheid onder gebruikers vergroot zou moeten worden, zowel door de dienst zelf (eventueel door middel van financiering daarvoor) als door belangenorganisaties. Gedurende de evaluatieperiode is er een poging gedaan om te komen tot een gezamenlijk gedragen communicatieplan, maar dat is slechts ten dele gelukt. De financiering van de opgestelde plannen bleek een knelpunt. Wel hebben de verzorger en de uitvoerder van de dienst een aantal verbeteringen doorgevoerd uit de bestaande vergoeding voor de dienst, zoals het ontwikkelen van een nieuwe website en nieuwe folders.
- De bekendheid en toegankelijkheid van KPN Teletolk zou volgens de doelgroep vergroot moeten worden voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem, met name door te realiseren dat de software vergoed wordt door de zorgverzekeraar en door promotie van de dienst onder dit deel van de doelgroep.
- Gebruikers hebben behoefte aan meer gebruiksvriendelijkheid van de Tolkcontact-app voor gebruikers met een Android-toestel, een Apple computers of een werklaptop.
 - Bij Android-toestellen vraagt de app bijvoorbeeld om veel batterijvermogen wanneer deze aan blijft staan, wat belangrijk is wanneer men teruggebeld wil worden. Berengroep werkt momenteel aan een nieuwe versie van de app waarin het mogelijk wordt om teruggebeld te worden wanneer de app uit staat.
 - Gebruikers geven aan dat de Tolkcontact-app (waarop de tekst- en beeldbemiddelingsdienst beschikbaar is) niet (goed) werkt op computers van Apple.
 - Werklaptops zijn vaak goed beveiligd, waardoor de Tolkcontact-app niet gedownload kan worden. Berengroep heeft een klantenservice om hierbij te ondersteunen. Het ligt buiten de invloedssfeer van de dienst om iets aan de beveiliging van werklaptops te veranderen.
- De doelgroep hoopt dat de kwaliteit van de tekstbemiddelaars tussen 20:00 en 07:00 uur verbeterd kan worden (zie ook hierna).
- De doelgroep geeft aan dat de kosten voor de eindgebruiker relatief hoog zijn en hoopt dat dit gelijkwaardiger kan worden ingericht (zie paragraaf 2.4).
- De doelgroep geeft aan het vervelend te vinden om afhankelijk te zijn van een goede internetverbinding voor het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, iets wat overigens buiten de invloedssfeer ligt van de bemiddelingsdienst.

Ingediende klachten

Er is een enkele melding binnengekomen bij ACM ConsuWijzer over de techniek van de app. Bij Berengroep zijn in 2021 in totaal 24 klachten binnengekomen. In totaal heeft Berengroep in 2021 34.703 gesprekken afgehandeld. Het aantal klachten vóór 2021 is niet bekend, omdat Berengroep zo'n anderhalf jaar geleden is overgestapt op een nieuw ticketsysteem en de mailbox waarin de klachten voorheen verzameld werden, niet bewaard is gebleven. Berengroep geeft aan dat het aantal klachten voor die tijd vergelijkbaar was met 2021. Om een beter beeld van de inhoud van deze klachten te geven, hebben we de klachten die in 2021 zijn binnengekomen gecategoriseerd naar type klacht (zie de tabel op de volgende pagina). In deze categorisering zien we dat de klachten slechts in beperkte mate het functioneren van de dienst zelf betreffen (en wel administratieve zaken zoals facturatie of zaken die buiten de invloedssfeer van de dienst liggen, zoals weigerende derden).

Soort klacht	Aantal	Toelichting
Tolk	4	Klachten over de tolk (bijvoorbeeld dat iemand de tolk niet goed vindt, dat iemand de tolk niet kan volgen of dat zij vinden dat de tolk hen niet kan volgen, dat de tolk het gesprek niet goed weergeeft).
Techniek	8	Klachten over de techniek (bijvoorbeeld dat de tekst niet goed zichtbaar is, dat het beeld uitviel, dat de verbinding werd verbroken, et cetera).
Weigerende derde	7	Klachten over een weigerende derde zijn niet zozeer klachten over KPN Teletolk, maar over organisaties die zich beroepen op privacy/de AVG. Zij willen de beller niet te woord staan of de gevraagde gegevens niet verstrekken, omdat een tolk bemiddelt.
Facturatie	5	Klachten over facturatie hebben voornamelijk betrekking op de gefactureerde duur of lengte van de gesprekken.

Tabel 4. Informatie over klachten die in 2021 bij Berengroep zijn binnengekomen.

Tevredenheid over de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst

De openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst zijn met de vorige aanwijzing in 2018 verruimd. De beeldbemiddelingsdienst is sindsdien elke dag geopend van 07:00 tot 20:00 uur, in plaats van 07:00 tot 20:00 uur op werkdagen en 10:00 tot 16:00 uur in het weekend en op feestdagen.

Vertegenwoordigers van de doelgroep zijn ontevreden over het gegeven dat de beeldbemiddelingsdienst niet altijd open is. Zij geven aan dat er volgens hen geen sprake is van gelijkwaardige toegang zolang de beeldbemiddelingsdienst niet 24 uur per dag beschikbaar is. Hierbij verwijzen ze naar het geratificeerde VN-Verdrag voor mensen met een beperking, waarin weliswaar geen voorschriften staan over 24-uurstoegankelijkheid, maar wel in algemene zin wordt gestreefd naar gelijkwaardigheid. De doelgroep benadrukt dat een gedeelte van de doelgroep van KPN Teletolk afhankelijk is van de beeldbemiddelingsdienst voor effectieve communicatie. Een deel van de mensen voor wie NGT de eerste taal is, is laaggeletterd. Het Nederlandse schrift is voor hen onvoldoende toegankelijk. De kans op misverstanden bij communicatie door middel van tekstbemiddeling is bij die groep groot. Iemand die voor effectieve communicatie afhankelijk is van gebarentaal kan na de sluiting van de beeldbemiddelingsdienst niet met gebarentaal de huisartsenpost of de politie bellen.

De vertegenwoordigers van de doelgroep hopen dat, met het verruimen van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst bij de komende aanwijzingsperiode, een neveneffect zal optreden. Namelijk dat de toekomstige uitvoerder van de bemiddelingsdienst ervoor zal kiezen om gedurende deze openingstijden de tekstbemiddeling te laten uitvoeren door de NGT-tolken waardoor de kwaliteit van de tekstbemiddeling toeneemt (in die tijdsintervallen).

Bij sommige gesprekspartners bestaan zorgen over de uitvoerbaarheid van een eventuele 24 uren beeldbemiddelingsdienst, vanwege het huidige tekort aan tolken en de hoge kosten die een stand-by tolk gedurende de nacht met zich meebrengt. Als de beeldbemiddelingsdienst tot 00:00 uur beschikbaar zou zijn (in plaats van tot 20:00 uur en in plaats van 24 uur per dag beschikbaar), dan zou daarmee het grootste aandeel van de gesprekken tussen 20.00 en 7.00 uur kunnen worden afgevangen.

In internationaal perspectief zijn de huidige openingstijden van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst relatief ruim. De openingstijden van de diensten in de andere landen die we hebben bestudeerd, zijn erg verschillend. In Spanje is de beeldbemiddelingsdienst open tussen 9:00 en 21:00 uur. Het Verenigd Koninkrijk heeft twee beeldbemiddelingsdiensten met langere openingstijden (08:00 – 00:00 uur en 24/7). Het verschil is echter dat in het VK de organisatie die gebruikers willen bellen, aangesloten moet zijn bij de dienst. De openingstijden van

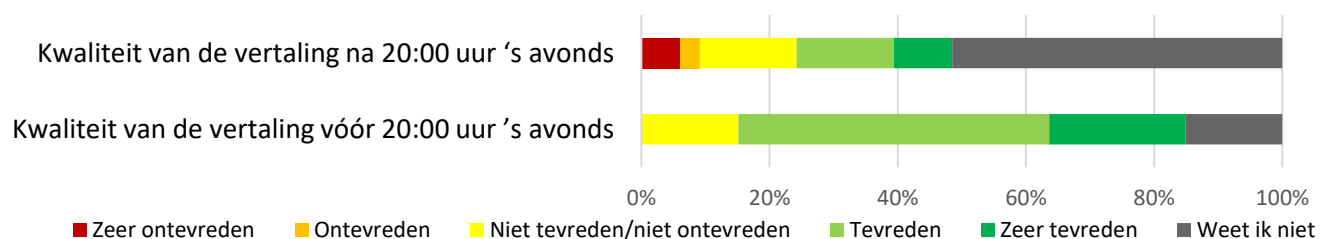
Zwitserland zijn afhankelijk van de taal waar behoefte aan is (Frans, Duits of Italiaans), maar voor het Duits (de taal die door ongeveer twee derde van de bevolking wordt gesproken) zijn de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst vergelijkbaar met de huidige Nederlandse openingstijden. België en Duitsland hebben kortere openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst die vergelijkbaar zijn met de werktijden op werkdagen. De bereikbaarheid gedurende het weekend is beperkter.

Tevredenheid kwaliteit vertaling tekstbemiddeling tussen 20.00-07.00 uur

Uit de gesprekken blijkt dat de tevredenheid over de kwaliteit van de vertaling van de tekstbemiddelingsdienst groter is gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst dan tussen 20:00 en 07:00 uur. Dat beeld wordt ondersteund door de enquêteresultaten. Gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst wordt de tekstbemiddelingsdienst (net als de beeldbemiddelingsdienst) ook uitgevoerd door de gediplomeerde NGT-tolken. De uitvoerder van de dienst heeft hiervoor gekozen vanuit efficiëntie-oogpunt, omdat deze gediplomeerde tolken gedurende de openingstijden er toch al zijn om beeldgesprekken te voeren en ze in die tijd daarom ook tekstgesprekken kunnen faciliteren (want ze zitten niet volledig vol met beeldgesprekken). Na de sluiting van de beeldbemiddelingsdienst wordt de tekstbemiddeling uitgevoerd door medewerkers van een callcenter. Deze medewerkers hebben een training gevolgd voor het uitvoeren van tekstbemiddeling. Om 7:00 uur 's ochtends nemen de NGT-tolken van Berengroep de tekstbemiddelingsdienst weer over (en start ook de beeldbemiddeling weer).

Gebruikers noemen als oorzaak van hun ontevredenheid bijvoorbeeld dat de input te kort door de bocht wordt samengevat of overgeslagen, dat de gesprekken langzamer verlopen en dat de medewerkers van het callcenter een andere (minder professionele of ervaren) houding hebben. De uitvoerder van de dienst geeft hierover aan dat het niet zo is dat de bemiddelaars van het callcenter geen goed werk leveren, maar dat het kwaliteitsverschil tussen gediplomeerde Tolken Gebarentaal en Schrijftolken en bemiddelaars, zonder specifieke NGT-opleiding, die alleen een training hebben gehad, groot en merkbaar is. Een aanvullende verklaring voor de ontevredenheid die wordt genoemd door een gesprekspartner, is dat veel gebruikers niet op de hoogte zijn van het feit dat de gesprekken naar een callcenter worden doorgeschakeld, waardoor zij mogelijk een verkeerde verwachting hebben van het gesprek. Een mogelijke verklaring is ook dat de doorloop van personeel bij het callcenter relatief hoog is en dat medewerkers van het callcenter slechts enkele telefoontjes per maand afhandelen voor de tekstbemiddelingsdienst.

In de grafiek hieronder is de tevredenheid van de respondenten die de tekstbemiddelingsdienst gebruiken over de vertaling vóór en na 20:00 uur 's avonds weergegeven. In de grafiek zien we terug dat niet alle respondenten nog bellen na 20:00 uur (relatief veel mensen hebben 'weet ik niet' ingevuld) en dat de tevredenheid minder groot is na 20:00 uur.



Figuur 4. Tevredenheid over de kwaliteit van de vertaling van de tekstbemiddelingsdienst voor en na 20:00 uur (N=33).

In 2021 zijn in totaal 34.703 gesprekken gevoerd, dat zijn gemiddeld 2.892 gesprekken per maand. Hiervan is 1,71% van de gesprekken gevoerd tussen 20.00-07.00 uur, dat zijn zo'n 49,5 tekstgesprekken per maand. De spreiding in de tijd van deze gesprekken buiten de openingstijden is als volgt:

- Tussen 20:00 en 22:00 uur worden 1,24% van het totaal aantal gesprekken gevoerd, zo'n 36 telefoontjes per maand.
- Tussen 22:00 en 00:00 uur worden 0,27% van het totaal aantal gesprekken gevoerd, zo'n 8 telefoontjes per maand.
- Tussen 00:00 en 07:00 uur worden 0,20% van het totaal aantal gesprekken gevoerd, zo'n 6 telefoontjes per maand.

Gesprekspartners geven aan dat gedurende de avond- en nachturen vooral wordt gebeld met bijvoorbeeld de huisartsenpost of de politie. Gesprekspartners benadrukken dat het vanwege deze aard van de gesprekken belangrijk is om ook gedurende de avond en nacht kwalitatief goede gesprekken te faciliteren.

2.2.2. Noodoproepen

Gedurende de evaluatieperiode waarop dit rapport ziet, heeft de politie een tweetal nieuwe alternatieven gecreëerd om 112 te bereiken. De mogelijkheid van emergency sms (e-SMS) en de 112NL-app bieden gebruikers de mogelijkheid om rechtstreeks (dus zonder bemiddeling) 112 te bereiken door middel van tekstgesprekken. In onderstaande tabel zijn de verschillende mogelijkheden voor de doelgroep van de dienst om 112 te bereiken, uiteengezet.⁶

⁶ De e-SMS en de 12NL app dragen weliswaar bij aan gelijkwaardige toegang tot de universele dienst openbare telefonie, echter deze nieuwe alternatieven staan los van de bemiddelingsdienst.

Mogelijkheid	Gebruik	Opmerkingen
Tolkcontact-app (112-knop)	Tussen de 23 - 50 gesprekken per maand in het 1 ^e kwartaal van 2022	Rechtstreeks doorgeschakeld naar de meldkamer voor een <i>realtime</i> tekstgesprek met audio. Functioneert via internet.
e-SMS naar 112	Ongeveer 8 - 16 noodoproepen per maand in het 1 ^e kwartaal van 2022	Algemene dienst, niet specifiek voor de doelgroep van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, maar wel specifiek onder die doelgroep extra bekendgemaakt. Van tevoren eenmalig aanmelden is noodzakelijk. Het betreft tekstgesprekken, niet <i>realtime</i> . De locatie wordt automatisch verzonden en de gebruiker heeft geen internet nodig. Via SMS wordt een 'live' gesprek gestart met de meldkamer.
112NL-app	Onbekend	Algemene dienst, niet specifiek voor de doelgroep van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Beschikbaar sinds begin 2022. Er wordt een <i>realtime</i> tekst-gesprek gefaciliteerd wanneer wordt aangegeven dat je een doof/slechthorend persoon bent. De locatie wordt automatisch verzonden. Functioneert via internet.
Bellen via de beeldbemiddelingsdienst	3 beeldbemiddelingen in 2021	De enige manier om via gebarentaal met de meldkamer te communiceren. Werkt hetzelfde als 'normaal' bellen via de beeldbemiddelingsdienst, dus een gebarentolk bemiddelt het gesprek. Functioneert via internet. Dit telefoontje krijgt voorrang in de eventuele wachtrij boven andere oproepen.

Tabel 5. Mogelijkheden voor gesprekken met 112.

Uit de gesprekken blijkt dat de bekendheid van de SMS-dienst en de 112-app onder de doelgroep beperkt is. Het ministerie van JenV geeft aan dat er communicatie over deze mogelijkheid in NGT (filmpjes) is verspreid onder de belangenorganisaties, maar deze zijn tot op heden nog niet geplaatst op de websites van deze organisaties (onder andere door technische problemen).

De meldkamer heeft in samenwerking met belangenorganisatie Ieder(In) een e-learning ontwikkeld voor centralisten. Uit de gesprekken blijkt dat de ontvangers van de SMS berichten of tekstgesprekken via de app niet (altijd) zijn opgeleid om tekstgesprekken te voeren met dove en slechthorende mensen. Gesprekspartners die de doelgroep vertegenwoordigen, geven aan dat het goed zou zijn als de mensen die deze tekstgesprekken voeren wel opgeleid zouden zijn (of een training zouden volgen), omdat mensen die al van jongs af aan doof zijn vaak andere zinsconstructies gebruiken of andere woorden kiezen, waardoor het risico bestaat dat men elkaar niet begrijpt.

Op dit moment kan de groep die afhankelijk is van communicatie in NGT terecht bij 112 via de beeldbemiddelingsdienst. Een gesprek via de beeldbemiddelingsdienst heeft nadelen. De beeldbemiddelingsdienst is alleen bereikbaar tussen 07:00 en 20:00 uur. Daarnaast bestaat een eventuele wachttijd (wanneer niet direct een tolk beschikbaar is moet de beller wachten, al wordt een beller naar 112 wel als eerste in de wachtrij geplaatst) en wanneer de verbinding met de meldkamer onverhoopt wegvalt is niet automatisch bij de meldkamer bekend welk nummer teruggebeld moet worden om de hulpbehoevende weer te bereiken. De tolk heeft het nummer van de hulpbehoevende wel.

2.2.3. Kwaliteitseisen

In het Besluit Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen en de Regeling Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen worden kwaliteitseisen gesteld aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) houdt toezicht op dit besluit en deze regeling.

Wij constateren dat de tekst- en beeldbemiddelingsdienst aan de meeste kwaliteitseisen voldoet, voor zover dit op basis van de bij ons beschikbare informatie vast te stellen is. In tabel 6 hieronder zijn de thema's opgenomen waarop de kwaliteitseisen zien. Voor wat betreft de 'wachttijden' en de 'bemiddeling' geldt dat de dienst voor een belangrijk deel aan de eisen voldoet, maar dat er nog verbetering mogelijk is. Hierna gaan we nog dieper in op de realisatie van de kwaliteitseis over de wachttijden.

Kwaliteitseis	Opmerkingen
Openingstijden	We hebben geen indicaties dat van de afgesproken openingstijden (tekstbemiddeling 24 uur per dag en beeldbemiddeling elke dag tussen 07:00 en 20:00 uur) is afgeweken.
Wachttijden	Gedurende de meeste maanden heeft KPN/Berengroep gepresteerd boven de gestelde wachttijdnormen. In enkele maanden (sinds oktober 2018) is de wachttijdnorm niet gehaald (zie hierna).
Software	De software voldoet volgens gesprekspartners aan de in de kwaliteitseisen genoemde standaarden. De uitvoerder van de dienst en de aanbieder van de software geven aan dat aanvullende eisen voor de software de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van de dienst nog verder zouden kunnen verbeteren. Zij denken bijvoorbeeld aan kwaliteitsstandaarden rondom datasecurity en privacy, maar ook aan eisen rondom continue beschikbaarheid van de software.
Bemiddeling	In de regeling is vastgelegd dat geen sprake mag zijn van onnodige vertraging en dat geen informatie of toonzetting verloren mag gaan. Op basis van ons onderzoek kunnen we niet vaststellen of hieraan is voldaan. Wel concluderen we dat er op dit punt bij de doelgroep behoefte is aan verbetering. Dit geldt voor zowel de kwaliteit van de vertaling bij de beeldbemiddeling als de kwaliteit van de vertaling bij de tekstbemiddeling tussen 20:00u. en 07:00u.. Bij beeldbemiddeling kan dit liggen aan de onervarenheid van een tolk of door de voorkeur bij een gebruiker voor een specifieke tolk. Bij tekstbemiddeling tussen 20:00u. en 07:00u. worden de gesprekken afgehandeld door tekstbemiddelaars van een callcenter en niet door gediplomeerde tolken. Gebruikers geven aan dat de bemiddelaars van het callcenter een minder goede of volledige weergave van het gesprek realiseren dan de gediplomeerde tolken die zij gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst gewend zijn.
Verschaffen van informatie	De gevraagde informatie is beschikbaar op de website van KPN Teletolk, de website van Tolkcontact en in de Tolkcontact-app. Bovendien kunnen gebruikers met vragen via verschillende kanalen contact opnemen met KPN Teletolk.
Betaalbaarheid	Het tarief van € 0,09 per minuut en € 0,09 starttarief is conform de kwaliteitseisen, omdat dit tarief niet hoger is dan het tarief per minuut voor het bellen naar een geografisch nummer (zie ook paragraaf 2.4.).
Toegang tot alarmnummers	De toegang tot 112 is conform de kwaliteitseisen (waarin wordt gesteld dat gesprekken met 112 met prioriteit aangenomen dienen te worden). Tekstgesprekken worden in de Tolkcontact-app met de 112-knop direct doorgezet naar de meldkamer. Wanneer een gebruiker via de beeldbemiddelingsdienst naar 112 belt, worden de gesprekken vooraan in de eventuele wachtrij geplaatst.

Tabel 6. Kwaliteitseisen.

De wachttijden

De wachttijdnormen zijn gedurende de evaluatieperiode in enkele maanden niet gehaald. In het Besluit en de Regeling is niet expliciet vastgelegd hoe de normen gemeten moeten worden (bijvoorbeeld per dag, per maand of per jaar). De kwaliteitseis met betrekking tot de wachttijden is als volgt:

- Wachttijden voor gebruikers van de teksttelefoon bedragen voor 85% van de oproepen tussen 08.00u. en 22.00u. maximaal 20 seconden en buiten deze tijden voor 90% van de oproepen maximaal 40 seconden.
- Wachttijden voor gebruikers van beeldtelefonie bedragen voor 85% van de oproepen maximaal 60 seconden.

Berengroep rapporteert per maand over het (al dan niet) behalen van de wachttijdnormen. Wanneer we de gerapporteerde wachttijden per maand middelen over de betreffende jaren, dan zien we dat de wachttijdnormen elk jaar zijn gehaald. Ook gedurende de meeste maanden is de wachttijdnorm gehaald. De wachttijdnormen voor **beeldbemiddeling** zijn elke maand gehaald.

In enkele maanden is de wachttijdnorm voor **tekstbemiddeling** niet gehaald:

- Eind 2019 zijn de wachttijden enkele maanden niet gehaald. Berengroep geeft aan dat de toegenomen drukte vroeg om een roosteruitbreiding, waardoor de wachttijden tijdelijk wat langer waren.
- In 2020 zijn de wachttijden gedurende zes maanden (maart, mei, juni, juli, augustus en december) niet gehaald. Berengroep geeft aan dat het thuiswerken door de lockdowns ertoe leidde dat het langer duurde voordat de tolken een telefoongesprek konden opnemen. Dat komt onder andere omdat het gesprek doorgeschakeld moest worden naar het thuisadres van de tolk (en dat kost enkele seconden extra), maar ook omdat de thuissituatie van de tolken soms meer door het werk heen liep (tolken die dan nog naar hun werkplek moeten lopen of headset moeten opzetten).
- In januari 2021 en januari 2022 zijn de wachttijdnormen net niet gehaald. Berengroep geeft aan dat er na die maanden extra aandacht is besteed aan het behalen van de normen door tolken, waardoor het de andere maanden van dat jaar beter ging (ondanks het gedeeltelijk thuiswerken).

De uitvoerder van de dienst geeft aan dat in de meeste gevallen de overschrijding van het toegestane aantal wachtseconden beperkt is (net iets meer dan 20 seconden). Per tolk wordt door Berengroep bijgehouden of de wachttijdnormen worden gehaald. We zien ook in de overschrijding van de normen dat het maximaal 2,6 procentpunt betreft (82,4% van de gesprekken tijdig opgenomen in plaats van de vereiste 85% van de gesprekken).

De uitvoerder van de dienst stelt zich de vraag of het logisch is dat de wachttijdnorm voor tekstbemiddelingsgesprekken enerzijds en beeldbemiddelingsgesprekken anderzijds verschillen (gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst). 20 seconden voor tekstbemiddelingsgesprekken blijkt volgens de uitvoerder van de dienst relatief kort, zeker in de situatie waarin tolken thuiswerken, terwijl opnemen binnen 60 seconden ten aanzien van de beeldbemiddelingsdienst zeer gemakkelijk haalbaar is.

Conclusie: Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?

Zowel uit de documenten en de gevoerde gesprekken als uit de enquêteresultaten blijkt dat gebruikers over het algemeen tevreden zijn over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Er worden weinig klachten ingediend en in gesprekken wordt aangegeven dat de dienst over het algemeen naar verwachting functioneert. Het functioneren van de bemiddelingsdienst zou volgens gebruikers op een aantal punten nog verbeterd kunnen

worden. De doelgroep noemt *bijvoorbeeld* dat de bekendheid van de dienst kan worden vergroot en onder de doelgroep blijft ontevredenheid bestaan over de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst, ondanks de verruiming van de openingstijden sinds deze aanwijzingsperiode (sinds 2018).

De bereikbaarheid van 112 voor de doelgroep door middel van tekst is de afgelopen jaren toegenomen, dankzij de e-SMS naar 112 en 112NL-app. Dit is geen verbetering van de bemiddelingsdienst zelf, maar wel een verbetering die van betekenis is voor dezelfde doelgroep. Voor beeldbemiddeling met de meldkamer zijn dove en slechthorende mensen nog afhankelijk van de (openingstijden van de) beeldbemiddelingsdienst.

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst functioneert volgens ons grotendeels conform de gestelde eisen. Slechts in enkele maanden (met name tijdens het begin van de coronapandemie) zijn de wachttijdnormen voor tekstbemiddeling niet gehaald. We zien dat de wachttijden daarna weer zijn verbeterd.

2.3. Kosten

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Wat zijn de kosten die gemoeid zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

Vergoeding verzorgen van de bemiddelingsdienst

Een verzorger van de bemiddelingsdienst ontvangt een vergoeding indien vastgesteld is dat het verzorgen van deze universele dienst een onredelijke last vormt.⁷

Deze vergoeding bestaat uit twee componenten:

- Het ene deel van de vergoeding is een **vaste vergoeding**. De hoogte van de vaste vergoeding is gebaseerd op een inschatting van de vaste kosten die een verzorger moet maken om de dienst te kunnen uitvoeren (onafhankelijk van het gebruik van de dienst), zoals de kosten voor het technische platform. De hoogte van de vaste vergoeding wordt vastgesteld door de minister van EZK.
- Het andere deel van de vergoeding is een **variabele vergoeding** waarvan de hoogte afhankelijk is van het aantal gerealiseerde belminuten. Deze vergoeding is gebaseerd op het ingediende bod (bedrag per belminuut) van de partij die als verzorger van de bemiddelingsdienst wordt aangewezen. De minister van EZK kan de hoogte van de variabele vergoeding per gespreksminuut matigen als verwacht wordt dat dit leidt tot een onevenredig hogere vergoeding dan de verwachte werkelijke kosten voor het verzorgen van de bemiddelingsdienst.

Bij een nieuwe aanwijzingsprocedure is de dan aangewezen verzorger van de bemiddelingsdienst verplicht om wederom een bod uit te brengen.

⁷ Met de implementatie van de Telecomcode in de Telecommunicatiewet is de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de onredelijke last van de minister van Economische Zaken en Klimaat naar de Autoriteit Consument en Markt overgegaan (artikel 9.3 Telecommunicatiewet).

De kosten voor de vergoeding van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst wordt door de ACM geïnd bij telecomaanbieders met een jaarlijkse omzet van meer dan € 2 miljoen.⁸

In 2018 is KPN wederom aangewezen als de verzorger van de bemiddelingsdienst. Tijdens deze aanwijzingsperiode is de hoogte van de vaste vergoeding € 725.000⁹ inclusief BTW.¹⁰ De variabele vergoeding bedraagt € 3,26 inclusief BTW per belminuut.¹¹ De huidige aanwijzing voor de bemiddelingsdienst geldt wederom voor vijf jaar. Omdat de aanwijzing gedurende een kalenderjaar start en eindigt, vallen er in deze aanwijzingsperiode zes kalenderjaren. Zowel bij de vorige als bij de huidige aanwijzing¹² is gekozen om de vaste vergoeding over deze zes kalenderjaren uit te keren. De totaal uitgekeerde vaste vergoeding over deze zes kalenderjaren is € 4,35 miljoen, de facto betekent dit dat voor de aanwijzing van vijf jaar de vaste vergoeding jaarlijks neerkomt op € 870.000. Voor deze systematiek is gekozen om voor een eventuele nieuwe verzorger die investeringen moet doen om de dienst op te zetten de investeringsrisico's te beperken en te borgen dat het moment van investering en het moment van betaling niet te ver uiteenlopen.

Aangezien KPN ook in de periode 2013-2018 was aangewezen als de verzorger van de bemiddelingsdienst, heeft zij conform deze systematiek in 2018 twee keer een vaste vergoeding ontvangen. De verzorger van de dienst heeft voor de periode januari tot oktober 2018 een vaste vergoeding ontvangen van € 750.000 (als onderdeel van de eerste aanwijzingsperiode, te weten 2013-2018) en voor de periode vanaf oktober 2018 tot december 2018 een vaste vergoeding van € 725.000 (als onderdeel van de tweede aanwijzingsperiode, die nu wordt geëvalueerd), zodoende heeft KPN in 2018 een hogere jaarlijkse vaste vergoeding ontvangen dan in de overige kalenderjaren.

Door de jaarlijkse stijging van het aantal belminuten is de aan KPN betaalde vergoeding voor het verzorgen van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst in de afgelopen jaren gestegen. In 2019 (eerste volledige jaar in deze aanwijzingsperiode) ontving KPN in totaal circa € 1,34 miljoen vergoeding en in 2021 (laatste volledige jaar in deze periode tot dusverre) ontving KPN in totaal circa € 1,58 miljoen vergoeding. De totaal ontvangen vergoedingen tussen 2013 en 2021 zijn weergegeven in tabel 7. Bovendien is per jaar aangegeven welk percentage van de vergoeding een vaste vergoeding is en welk percentage van de vergoeding een variabele vergoeding is.

⁸ Zie: <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/telecommunicatie/de-telecommarkt/omzetopgave>.

⁹ De vorige aanwijzingsperiode (2013 – 2018) was de vaste vergoeding jaarlijks € 750.000,-.

¹⁰ Regeling uitbrengen bod aanwijzingsprocedure bemiddelingsdienst, artikel 1a.

¹¹ De vorige aanwijzingsperiode was de variabele vergoeding € 0,50 inclusief BTW per belminuut.

¹² EZK kon gedurende het 2e aanwijzingstraject er niet van uitgaan dat KPN wederom zou worden aangewezen. Immers ook andere partijen hadden een (lager) bod kunnen uitbrengen en zo aangewezen worden als verzorger van de bemiddelingsdienst. Zo'n andere partij had dan pas begin 2020 een vergoeding ontvangen terwijl die partij (vanaf het begin) investeringen hadden moeten doen om de bemiddelingsdienst te kunnen uitvoeren.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Variabel	€ 6.011	€ 44.202	€ 51.082	€ 62.316	€ 71.565	€ 197.234	€ 615.549	€ 745.092	€ 854.309
% (van totale vergoeding)	0,8%	5,6%	6,4%	7,7%	9,5%	11,8%	45,9%	50,7%	54,1%
Vast	€ 750.000	€ 750.000	€ 750.000	€ 750.000	€ 750.000	€ 1.475.000	€ 725.000	€ 725.000	€ 725.000
% (van totale vergoeding)	99,2%	94,4%	93,6%	92,3%	90,5%	88,2%	54,1%	49,3%	45,9%
Totaal (inclusief BTW)	€ 756.011	€ 794.202	€ 801.082	€ 812.316	€ 821.565	€ 1.672.234	€ 1.340.459	€ 1.470.092	€ 1.579.309

Tabel 7. Overzicht ontvangen vergoedingen KPN. N.B. Het jaar 2018 is een bijzonder jaar in de zin dat op 1 oktober 2018 de nieuwe aanwijzingsperiode begon en KPN in dat jaar tweemaal een vaste vergoeding heeft ontvangen (eenmaal voor de periode 2013 - 2018 en eenmaal voor de periode 2018-2023). Bovendien is de variabele vergoeding in oktober 2018 gestegen van € 0,50 naar € 3,26. (zie nadere toelichting boven de tabel). Daarnaast wijkt 2013 af omdat de vorige aanwijzingsperiode startte vanaf oktober 2013.

Zoals eerder vermeld, worden de kosten voor de vergoeding van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst in Nederland verhaald op de telecommunicatieaanbieders met een jaarlijkse omzet van meer dan € 2 miljoen.¹³ In vier van de vijf ter vergelijking onderzochte Europese landen met een tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst (Spanje, Zwitserland, Duitsland en België) wordt de dienst direct of indirect gefinancierd door de overheid. Uitzondering hierop is het Verenigd Koninkrijk (VK), waar de beeldbemiddelingsdiensten worden gefinancierd door de instanties die zijn aangesloten bij deze dienst(en). Dit betekent dat in het VK alleen organisaties die aangesloten zijn bij de dienst via de beeldbemiddelingsdienst gebeld kunnen worden. De gebelde instanties betalen de gesprekskosten voor een gesprek via de beeldbemiddelingsdienst(en).¹⁴

Gebaseerd op de cijfers en gesprekken met KPN kan geconstateerd worden dat de huidige vergoeding die KPN ontvangt volstaat om de gemaakte kosten voor het leveren van de dienst in deze periode te dekken.

Kosten KPN

KPN gebruikt de ontvangen vergoeding om een aantal verschillende kosten te dekken. De kosten van KPN voor het (laten) uitvoeren van KPN Teletolk zijn onder te verdelen in grofweg drie kostenposten:

- 1. Het bedrijf Berengroep is door KPN gecontracteerd voor het uitvoeren van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.** Berengroep factureert maandelijks een bedrag bij KPN. KPN en Berengroep zijn zelf tot overeenstemming gekomen over de vergoeding die KPN aan Berengroep betaalt voor het leveren van de dienst. Het bedrag is gebaseerd op het aantal belminuten, net zoals dat de vergoeding die KPN op haar beurt ontvangt.
- 2. Het bedrijf nWise is door KPN gecontracteerd voor het leveren van het technische platform waar de tekst- en beeldbemiddelingsdienst gebruik van maakt.** nWise brengt hiervoor jaarlijks € 200.220 inclusief BTW in rekening bij KPN.¹⁵
- 3. Als laatste maakt KPN zelf kosten om de dienst te kunnen leveren.** Hierbij gaat het om personele kosten, zoals het inzetten van medewerkers voor bijvoorbeeld het contractbeheer richting nWise en Berengroep en voor het voeren van overleggen met stakeholders. Overige kosten voor KPN zijn bijvoorbeeld incidentele en aanvullende investeringen, zoals het realiseren van 'zonder omwegen gebeld worden'. De precieze omvang van de kosten voor KPN zijn niet met terugwerkende kracht in kaart te brengen, omdat deze kosten niet als zodanig separaat zijn geadministreerd door KPN.

¹⁴ Zie: <https://www.interpreterslive.co.uk/>. Zie: <https://signvideo.co.uk/>.

¹⁵ In de regeling tot wijziging van de Regeling uitbrengen bod aanwijzingsprocedure bemiddelingsdienst zijn de kosten voor de software tussen 2018 en 2023 ingeschat op € 300.000 per jaar.

Zoals wordt weergegeven in tabel 8 wordt van de totaal door KPN ontvangen vergoeding het grootste deel gefactureerd door Berengroep.¹⁶ Het valt op dat KPN in 2020 en 2021 meer kosten heeft betaald aan derden (Berengroep en nWise) dan dat zij zelf vergoeding heeft ontvangen. In gesprekken heeft KPN aangegeven dat de ontvangen vergoeding in de huidige aanwijzingsperiode wel volstaat, omdat de vaste vergoeding uiteindelijk zes keer uitgekeerd zal worden (bij een looptijd van vijf jaren). KPN geeft aan voornamelijk door de hoge ontvangen vergoeding in 2018 net uit te komen in hun kosten.

		2018	2019	2020	2021
KPN	Totaal ontvangen vergoeding door KPN (inclusief BTW)	€ 1.672.234,52	€ 1.340.549,94	€ 1.470.092,56	€ 1.579.309,08
Berengroep	Gefactureerd aan KPN (inclusief BTW) in %	43%	82%	90%	90%
nWise	Gefactureerd aan KPN (inclusief BTW) in %	12%	14%	15%	13%
Percentage van ontvangen vergoeding dat is gefactureerd door Berengroep en nWise		55%	96%	105%	103%

Tabel 8. Overzicht ontvangen vergoeding door KPN per jaar en gemaakte kosten bij derden (zijnde Berengroep en nWise) door KPN per jaar. N.B. Kanttekening bij deze tabel is dat de ontvangen vergoeding in 2018 een vertekend beeld geeft omdat KPN in 2018 twee keer een vaste vergoeding ontving (zie eerdere uitleg). Van januari tot en met september 2018 heeft KPN een vaste vergoeding van € 750.000 en een variabele vergoeding van € 0,50 per belminuut ontvangen als onderdeel van de gunning in de vorige periode, en van oktober 2018 – december 2018 heeft KPN een vaste vergoeding van € 725.000 en een variabele vergoeding van € 3,26 per minuut ontvangen als onderdeel van de gunning in de huidige periode. De door Berengroep en nWise gefactureerde kosten zijn in percentages om daarmee inzichtelijk te maken welk deel van de vergoeding door KPN wordt besteed aan het inhuren van diensten bij de derden (Berengroep en nWise).

Opbrengst en kosten Berengroep

Het grootste deel van de kosten die de uitvoerder maakt zijn de inhuurkosten van tolken, namelijk circa 70% van het bij KPN gefactureerde bedrag. Berengroep geeft aan de tolken een uurtarief van € 50 exclusief BTW te betalen. Dit bedrag is een stuk lager dan de huidige overheidsnormbedragen voor het inhuren van tolken. De overheidsnormbedragen voor tolken zijn namelijk inmiddels significant hoger door stijgingen die hebben plaatsgevonden in de normbedragen voor tolken in het werk- en leefdomein. Vóór 2022 was het toltarief voor het werkdomein (te gebruiken door mensen in loondienst, ondernemers met een eigen bedrijf en voor sollicitaties) € 57,85 per uur exclusief BTW en voor het leefdomein € 59,43 per uur exclusief BTW. Inmiddels is het toltarief voor het werk- en leefdomein € 66,09 per uur exclusief BTW. Dit bedrag per uur is exclusief de extra toeslagen die van toepassing kunnen zijn, zoals toeslagen voor het inzetten van een tolk op afstand (een toeslag van 30%) en onregelmatigheidstoeslagen (een toeslag die een medewerker van een dienst ontvangt wanneer deze buiten de gangbare werkdagen en (kantoor)tijden werkt). Volgens de uitvoerder kan hierdoor

¹⁶ 2018 is een uitzondering omdat KPN in dit jaar twee keer een vaste vergoeding heeft ontvangen, waardoor de totale vergoeding hoger is dan andere jaren.

het totale bedrag per uur voor het inzetten van een tolk in het werk- en leefdomein oplopen tot minimaal €85,92 per uur exclusief BTW.¹⁷

Berengroep geeft aan tolken, ondanks het lagere uurtarief, aan zich te binden door het aanbieden van 'extra's' zoals begeleiding, een vaste inkomensstroom, ontwikkelingsmogelijkheden en een vaste werkplek.

Uit informatie van Berengroep blijkt dat ongeveer een kwart van de totale kosten 'overige kosten' betreft. Hierbij gaat het om kosten die betrekking hebben op bijvoorbeeld het inhuren van een planningsmedewerker, een projectleider, het aanschaffen van ICT en apparatuur en het huren van bedrijfsruimte en, wanneer het budget toereikend is, op het investeren in marketing. Ook beheert Berengroep het contract met het callcenter dat tussen 20.00 uur en 7.00 uur de tekstbemiddeling afhandelt.

Voor het betalen van kosten ontvangt de uitvoerder een bij KPN gefactureerd bedrag. Daarnaast ontvangt Berengroep de opbrengsten van het beltarief van € 0,09 dat gebruikers als starttarief en per minuut betalen als gesprekskosten voor het gebruik van de bemiddelingsdienst.

De jaarlijkse opbrengst uit de beltarieven is door de stijging in het aantal belminuten gestegen van € 16.815,78 inclusief BTW in 2018¹⁸ naar € 26.708,49 inclusief BTW in 2021. De opbrengsten hieruit zijn uiteindelijk circa 2% van de totale vergoeding die KPN ontvangt voor het leveren van de dienst en dus marginaal ten opzichte van de vaste en variabele vergoeding die de uitvoerder van dienst ontvangt.

	2018	2019	2020	2021
Opbrengst uit gesprekstarieven	€ 16.815,78	€ 19.244,61	€ 23.436,09	€ 26.708,49

Tabel 9. Overzicht opbrengsten gesprekstarieven per jaar inclusief BTW voor de jaren 2018 tot en met 2021.

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

De kosten voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst – in termen van de vergoeding die aan KPN wordt betaald voor de uitvoering van de dienst – bedragen in de periode 2018 – 2021 circa € 1.5 miljoen (inclusief BTW) per jaar. De kosten van de vergoeding voor het verzorgen van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst wordt verhaald op de telecomsector.

Dit bedrag bestaat uit de optelsom van een vaste vergoeding en een variabele vergoeding. De vaste vergoeding bedraagt € 725.000,- inclusief BTW en wordt uitgekeerd elk kalenderjaar dat de dienst wordt uitgevoerd. Deze vaste vergoeding wordt zes keer uitgekeerd (namelijk in 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023), terwijl de periode waarin de dienst wordt geleverd vijf jaar beslaat (1 oktober 2018 tot en met 31 september 2023).

Het andere deel van de vergoeding is een variabele vergoeding van € 3,26 inclusief BTW per gespreksminuut.¹⁹ Omdat de gespreksminuten tijdens de evaluatieperiode ieder jaar toenemen, neemt ook de hoogte van de

¹⁷ Zie: <https://www.tolkcontact.nl/2022/01/05/vergoedingen-en-tarieven-voor-2022/>

¹⁸ Voor de berekening van dit bedrag is het gehele jaar 2018 gebruikt, het bedrag is niet uitsluitend berekend vanaf de huidige aanwijzingsperiode, 1 oktober 2018.

¹⁹ De variabele vergoeding van € 3,26 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 € 2,93 inclusief btw.

variabele vergoeding toe. In 2019 was de variabele vergoeding bijvoorbeeld circa € 616.000 en in 2021 bedroeg de variabele vergoeding circa € 854.000.

2.4. Betaalbaarheid

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Wat is de betaalbaarheid van de huidige dienst voor de eindgebruiker?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders over deze feitelijke informatie en inzichten. Aan het eind van de paragraaf volgt de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

De kosten voor het gebruik van de dienst zijn voor de eindgebruiker € 0,09 per belminuut, met een starttarief van € 0,09 (behoudens gratis nummers zoals 0800 nummers en 112).²⁰ Dit tarief voldoet aan de kwaliteitseis die stelt dat het beltarief per minuut niet hoger mag zijn dan het regulier beltarief voor bellen met geografische nummers.²¹ Een eindgebruiker van KPN Teletolk kan via de dienst naar elk te bereiken nummer worden doorverbonden, waaronder mobiele nummers.²² Het reguliere beltarief voor het bellen met en naar een geografisch nummer varieert tussen de € 0,10 en € 0,15 per minuut.²³ Voor mobiele telefonie hanteren de drie grote telecomaanbieders in Nederland voor gebruikers met een prepaid simkaart²⁴ een beltarief van € 0,20 cent per minuut voor mobiel bellen.²⁵ Een kanttekening hierbij is dat belminuten tegenwoordig vaak integraal onderdeel zijn van, en inbegrepen zijn bij een bundel waarin data, SMS en belminuten zijn gecombineerd (en niet apart geprijsd), waardoor de bundelprijs niet kan worden omgerekend naar een tarief voor een MB, een SMS en een belminuut.

Gegeven de gemiddelde duur van een gesprek via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst (7,78 minuten in 2021²⁶), betaalde de eindgebruiker in 2021 gemiddeld circa € 0,79²⁷ inclusief BTW voor het voeren van een gesprek. Zie tabel 10 voor de gemiddelde duur en kosten per gesprek (voor eindgebruiker) in de periode 2018-2021. Dit bedrag is een fractie van de totale kosten die gepaard gaan met de afhandeling van een tekst- of beeldbemiddelingsgesprek. Deze kosten bedroegen in 2021 namelijk per gesprek circa € 51.²⁸

²⁰ Zie: <https://www.kpnteletoolk.nl/informatie/tijden-en-tarieven>.

²¹ Nota van Toelichting- Besluit tot wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen ter implementatie van de herziene universeledienstrichtlijn in verband met diensten voor eindgebruikers met een fysieke beperking, alsmede wijziging van het Besluit randapparaten en radioapparaten 2007 en het Frequentiebesluit. Zie: https://www.eerstekamer.nl/overig/20120720/nota_van_toelichting/document.

²² Ministerie van EZK, voornemen tot aanwijzing bemiddelingsdienst, Staatscourant 2018, 31321.

²³ Zie: <https://www.consumentenbond.nl/internet/vaste-telefoon>.

²⁴ Met een prepaid simkaart kan de gebruiker vooraf een tegoed kopen waarmee gebeld kan worden. De gebruiker van een prepaid simkaart betaalt geen vaste kosten per maand.

²⁵ KPN, Tarieven KPN prepaid bel-SMS tarief, 2021 en Zie: <https://www.vodafone.nl/support/abonnement-en-rekening/tarieven-en-voorwaarden>, <https://www.t-mobile.nl/tarieven#huidigetarievenmobiel>.

²⁶ Berekend door het totaal aantal belminuten in 2021 te delen door het totaal aantal netto gesprekken in 2021.

²⁷ Berekend door het beltarief te vermenigvuldigen met de gemiddelde duur van een gesprek in 2021: € 0,09 + € 0,09 * 7,78.

²⁸ Berekend door de door KPN ontvangen vergoeding in 2021 te delen door de het aantal netto gesprekken in 2021. Vanwege het feit dat de vaste vergoeding van € 725.000 in vijf jaar tijd, zes keer wordt uitgekeerd zijn we voor deze berekening uitgegaan van een vaste vergoeding van € 870.000 (€725.000 + € 145.000). Hiermee rekening houdend is de totale ontvangen vergoeding in 2021 € 1.724.309.

Jaar	Totaal aantal minuten	Totaal aantal netto gesprekken	Gemiddelde duur gesprek (in minuten)	Gemiddelde kosten per gesprek (voor de eindgebruiker)
2018	162.498	23.390	6,94	€ 0,71
2019	188.796	27.018	6,99	€ 0,72
2020	228.555	30.925	7,39	€ 0,76
2021	262.052	33.689	7,78	€ 0,79

Tabel 10. Overzicht kosten per gesprek voor de eindgebruiker die gebruik maakt van KPN Teletolk.

Hoewel het gesprekstarief van 9 cent voldoet aan de wettelijke eis, kunnen er steeds vaker situaties zijn waarin een gebruiker van de bemiddelingsdienst meer kosten maakt voor het voeren van een telefoongesprek dan een horende beller. Het gaat bijvoorbeeld om de situatie waarin een horende beller (via internet) een gesprek kan voeren waarvoor alleen internetkosten verschuldigd zijn voor datagebruik (denk aan een gesprek via WhatsApp met een andere persoon), terwijl voor een gebruiker van de bemiddelingsdienst geldt dat deze gebruiker altijd ook gesprekskosten aan de bemiddelingsdienst verschuldigd is naast de internetkosten die moeten worden betaald (voor datagebruik).

Daarnaast hebben gebruikers één of meer voorzieningen nodig om te kunnen bellen via KPN Teletolk. Deze voorzieningen kunnen ook kosten met zich meebrengen, maar deze kosten zijn in veel gevallen niet te classificeren als meerkosten voor het gebruik van de dienst (zie uitleg hierna):

- 1. Kosten software (dat zijn kosten die voor de meeste doelgroepen worden vergoed door de zorgverzekeraar, maar niet voor alle doelgroepen).** Gebruikers van KPN Teletolk hebben, om gebruik te kunnen maken van de dienst, de Total Conversation-software nodig. Deze software wordt aangeboden middels de Tolkcontact-app. Het gebruik van deze software kost € 20,00 per maand. Deze kosten worden in principe vergoed via de zorgverzekering. Signalen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen wijzen er echter op dat mensen met een verstaanbaarheidsprobleem vaak geen vergoeding krijgen van hun zorgverzekeraar voor de Tolkcontact-app.
- 2. Kosten internetverbinding (dat zijn niet per se meerkosten om de dienst te kunnen gebruiken, want nagenoeg alle huishoudens in Nederland hebben een internetaansluiting).** Om gebruik te kunnen maken van KPN Teletolk hebben eindgebruikers een internetverbinding nodig. Gebruikers maken daarom kosten voor vast en/of mobiel internet. De kosten voor onbeperkt mobiel internet variëren thans tussen de € 32,50 en € 35,00 per maand.²⁹ Daarnaast, wanneer een gebruiker thuis via internet gebruik wil maken van KPN Teletolk, heeft de eindgebruiker een vast internetabonnement nodig. Kosten voor vast internet variëren thans tussen de € 32,75 en € 47,50 per maand.³⁰ Kanttekening is dat voor vrijwel elke gebruiker zal gelden dat diegene reeds over een internetabonnement beschikt, wat betekent dat de kosten voor vast of mobiel internet niet leiden tot meerkosten voor het gebruik van de dienst.

²⁹ Zie: <https://www.kpn.com/shop/mobiel/sim-only?data=onb&bel=onb<=24&campaignid=ps%3As%3Dbi%3At%3DKPN-Mobiel-KPN%3Ac%3D1.%20KPN%20%7C%20mob%20%7C%20sbrd%20%7C%20alg%20%7C%20generieke%20termen%20%7C%20New%20%7C%20NK%3Ad%3Dsbrd%20%7C%20Onbeperkt%20Internet%20%7C%20Exact%3Aco%3Dkpn%20onbeperkt%20internet%3Aid%3D7170000024330076%3Af1%3Dkpn%20onbeperkt%20internet%3Af2%3De&msclid=1385a6a46cbb19179402c4d89454958f&gclid=1385a6a46cbb19179402c4d89454958f&gclsrc=3p.ds>, <https://www.vodafone.nl/abonnement/mobiel/sim-only?duration=24&together-extra-subscription-count=0&subscription=red65-red&ziggo=false>, https://www.t-mobile.nl/go-unlimited?msclid=438e0e1924a51cdce5e06c65dd0bf9eb&utm_source=bing&utm_medium=cpc&utm_campaign=Branded%20-%20Sim%20Only%20-%20Search%20-%20Onbeperkt%20-%20tmc_pssbk&utm_term=onbeperkt%20mobiel%20internet%20t%20mobile&utm_content=Internet%20-%20Onbeperkt%20-%20Mobiel%20-%20exact.

³⁰ Zie: <https://www.t-mobile.nl/thuis/internet/only>, <https://www.ziggo.nl/pakketten>, <https://www.kpn.com/internet.htm>.

- 3. Kosten smartphone of computer (dat zijn niet per sé meerkosten om de dienst te kunnen gebruiken, want hierover beschikken de meeste mensen reeds).** Naast internet (mobiel en/of vast) hebben gebruikers om gebruik te kunnen maken van KPN Teletolk een smartphone en/of een computer nodig. Kosten voor smartphones en computers lopen zeer uiteen en zijn afhankelijk van het merk en model en of de apparaten al dan niet tweedehands zijn aangeschaft. Met een marktpenetratiegraad van 95% is de smartphone een veel gebruikt en gangbaar apparaat in Nederland.³¹ Om deze reden zal voor het gros van de gebruikers gelden dat de aanschaf van een smartphone en/of computer niet zal leiden tot meerkosten voor het gebruik van de dienst, aangezien ze reeds een smartphone en/of computer bezitten. Gesprekspartners geven wel aan dat voor het gebruik van de beeldbemiddelingsdienst een goede kwaliteit smartphone met camera en een snelle internetverbinding nodig is.

Het merendeel van de 54 respondenten die gebruikt maakt van de tekstbemiddelingsdienst is (zeer) tevreden over de betaalbaarheid van de dienst: 45% is tevreden en 12% is zeer tevreden. Van de 54 respondenten is 18% ontevreden en 3% zeer ontevreden over de betaalbaarheid van de tekstbemiddelingsdienst. Ook over de betaalbaarheid van de beeldbemiddelingsdienst is het merendeel tevreden: 48% is tevreden en 10% zeer tevreden. Echter, 19% van de 54 respondenten is ontevreden over de betaalbaarheid van de beeldbemiddelingsdienst. Geen van de 54 respondenten geeft aan zeer ontevreden te zijn over de betaalbaarheid van de beeldbemiddelingsdienst.³²

In de ter vergelijking onderzochte Europese landen met een tekst- en beeldbemiddelingsdienst verschillen de kosten die de gebruiker betaalt. In Spanje is de dienst volledig kosteloos voor de eindgebruiker.³³ In Zwitserland is de dienst in principe ook kosteloos. Een gebruiker betaalt alleen gesprekskosten wanneer deze met het buitenland wil bellen.³⁴ In het Verenigd Koninkrijk zijn de beeldbemiddelingsdiensten gratis. Gebruikers betalen wel de standaard beltarieven voor gesprekken met de tekstbemiddelingsdienst. Gebruikers hebben daarbij wel de mogelijkheid gesprekskosten vergoed te krijgen via de zorgverzekering. Reden hiervoor is dat gesprekken via de tekstbemiddelingsdienst vaak langer duren dan een gemiddeld regulier telefoongesprek.³⁵ In België hoeven gebruikers geen gesprekstarif per minuut te betalen voor het gebruik van de dienst. Ook is de dienst onbeperkt te gebruiken. De gebruiker wordt wel gevraagd om vrijwillig vijf tolkuren in te leveren om de dienst te steunen.³⁶ In Duitsland betalen gebruikers voor privégesprekken het reguliere beltarief. Voor werkgesprekken moeten gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst een maandelijks basistarief betalen. Daarnaast betaalt de gebruiker voor werkgesprekken via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst een tarief per belminuut.³⁷ In de ter vergelijking onderzochte landen werken de diensten ook via het internet, waardoor het aannemelijk is dat gebruikers moeten betalen voor internet om gebruik te kunnen maken van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en in het bezit moeten zijn van een smartphone en/of computer.

³¹ Zie: <https://www.consultancy.nl/nieuws/33772/nederland-is-koning-smartphone-samsung-groter-dan-apple>.

³² De enquête is ingevuld door 54 respondenten, wat betekent dat er sprake is van een beperkte representativiteit. Met andere woorden: de uitkomsten van de enquête zijn indicatief, maar niet statisch representatief.

³³ Zie: https://www.svisual.org/dinero_cuest.html.

³⁴ Zie: <https://www.procom-deaf.ch/de/Default.aspx?navId=1&n=177>.

³⁵ Zie: <https://www.relayuk.bt.com/>.

³⁶ Zie: <https://www.vlaanderen.be/gezondheid-en-welzijn/handicap/hulpmiddelen-en-begeleiding/teletolk-voor-doven-of-slechthorenden>.

³⁷ Zie: <https://www.tess-relay-dienste.de/dienste/tesign>.

Conclusie: Wat is de betaalbaarheid van de huidige dienst voor de eindgebruiker?

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

Gegeven het starttarief, beltarief en de gemiddelde duur van een gesprek, betaalt de gebruiker gemiddeld circa € 0,75 aan de bemiddelingsdienst per gesprek. Dat is een fractie van de huidige werkelijke kosten per gesprek uitgaande van de jaarlijkse vergoeding aan KPN. Deze kosten bedroegen in 2021 namelijk gemiddeld per gesprek circa € 51.³⁸

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. Dit zijn geen meerkosten omdat een groot deel van de doelgroep reeds hierover zal beschikken

Tot slot zijn er kosten voor de software die nodig is om de bemiddelingsdienst te gebruiken. Deze kosten worden in de meeste gevallen vergoed door de zorgverzekeraar. Sommige gebruikers – voornamelijk gebruikers met een verstaanbaarheidsprobleem (zoals mensen die zijn of worden behandeld aan hoofdhalskanker of stotteraars) – krijgen de software voor KPN Teletolk niet vergoed via de zorgverzekering en zij ervaren dat als ongelijkwaardig.

2.5. Alternatieven

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Wat zijn de door technische ontwikkelingen mogelijk gelijkwaardige alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, bijvoorbeeld met behulp van Artificial Intelligence (AI) (zoals real time automated sign) en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

Technische ontwikkelingen

Er zijn veel relevante technische ontwikkelingen die zowel van invloed kunnen zijn op de tekstbemiddeling als de beeldbemiddeling.

³⁸ Berekend door de door KPN ontvangen vergoeding in 2021 te delen door de het aantal gesprekken in 2021.

In deze paragraaf maken we onderscheid tussen twee typen technische ontwikkelingen:

1. **Technische ontwikkelingen die maken dat het voeren van een regulier telefoongesprek in minder situaties nodig is.** Er bestaan veel nieuwe online communicatiemiddelen die contact mogelijk maken en bellen kunnen vervangen. Hierbij kan gedacht worden aan chatten middels applicaties zoals Whatsapp, Signal en chatbots op websites van instanties. Andere voorbeelden zijn het voeren van beeldgesprekken via Microsoft Teams of Zoom (voor deze gesprekken zouden dove en/of slechthorende mensen of mensen met een verstaanbaarheidsprobleem een tolk via hun tolkuren³⁹ kunnen inzetten). In de enquêteresultaten zien we dat voor de meerderheid van de 54 respondenten geldt dat zij beeldbellen en Whatsapp/chats vaker als alternatief gebruiken voor de tekst- beeldbemiddelingsdienst dan vijf jaar geleden ten tijde van de vorige evaluatie. In 2017 gebruikte nog 53,7% van de 363 respondenten SMS/Whatsapp of een soortgelijke toepassing voor contact met instanties, in 2022 geldt dit voor 64% van de 54 respondenten. Voor beeldbellen geldt dat in 2017 10,7% van de 363 respondenten gebruik maakten van beeldbellen als alternatief voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, in 2022 gebruikt 11,5% van de 54 respondenten beeldbellen als alternatief voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. De grootste groei is echter te zien in het gebruik van chatfuncties. In 2017 gebruikte 33,1% van de 363 respondenten de chatfuncties van instanties, in 2022 geldt dit voor 71% van de 54 respondenten.⁴⁰

Steeds meer instanties maken gebruik van deze schriftelijke (online) communicatiemiddelen, zoals e-mail, chatboxen, social media en in sommige gevallen Whatsapp. We constateren echter ook een aantal aandachtspunten:

- Ten eerste biedt niet elke instantie de mogelijkheid om deze te bereiken via bijvoorbeeld een chatbot, Whatsapp of e-mail. De mogelijkheid om instanties te bereiken door middel van (regulier) beeldbellen komt weinig voor. De Belastingdienst is bijvoorbeeld slechts telefonisch of via social media kanalen, zoals Facebook en Twitter, te bereiken.⁴¹ Zorgverzekeraars en banken maken wel gebruik van chatbots, maar hierbij wordt benadrukt dat gebruikers in contact staan met een virtuele assistent.⁴²
- Ten tweede zijn deze mogelijkheden niet voor elk type gesprek een goed alternatief (wat overigens ook geldt voor horende personen). Voor sommige vragen of gesprekken biedt een chatbot geen soelaas, bijvoorbeeld wanneer het nodig is om overleg te plegen, wanneer men eerder via andere kanalen is afgescheept of wanneer men persoonlijke informatie wil opvragen.
- Tot slot is en blijft een schriftelijk communicatiemiddel voor een deel van de doelgroep geen alternatief. Een deel van de dove mensen (voornamelijk mensen die vanaf hun geboorte doof zijn) is namelijk laaggeletterd en beheerst om deze reden schriftelijke communicatie niet voldoende. Deze groep is en blijft voor effectieve meerzijdige communicatie afhankelijk van NGT.

³⁹ Een doof, slechthorend of doofblind persoon heeft het recht een gebaren- of schrijftolk in te zetten. Hiervoor zijn tolkuren nodig. Het aantal tolkuren waar een persoon recht op heeft wordt bepaald door het UWV.

⁴⁰ Het is niet mogelijk om hieruit te concluderen dat deze opties nu vaker als alternatief worden gebruikt dan ten tijde van de vorige evaluatie, omdat de enquêteresultaten van deze evaluatie niet representatief zijn.

⁴¹ Zie: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/contact/contact>.

Kanttekening hierbij is dat de Belastingdienst niet communiceert over persoonlijke informatie, zoals een BSN. Het communiceren over onder andere dit soort persoonlijke onderwerpen kan niet via *social media* kanalen zoals Facebook maar moeten altijd telefonisch of fysiek worden besproken.

⁴² Zie: <https://www.cz.nl/service-en-contact>. Zie: <https://www.zilverenkruis.nl/consumenten/contact>. Zie:

https://www.fbto.nl/verzekeringen/service?utm_campaign=FBTO&utm_medium=SponsoredSearch&utm_source=Google&utm_content=fbto_contact_corporate&keyword=fbto%20contact&matchtype=e&gclid=CjwKCAjwI42UBhAAEiwACIhADojcgfqqKs1zRpDzmDn3rNub1V2UjZ-6JE_dwUifmwGs3SJmllUHVBoCgU4QAvD_BwE. Zie: <https://www.vgz.nl/service-en-contact>. Zie: <https://www.rabobank.nl/particulieren/contact>. Zie: <https://www.abnamro.nl/nl/prive/service-en-contact/index.html>. Zie: <https://www.ing.nl/particulier/klantenservice/telefoonnummers.html>.

2. Technische ontwikkelingen en innovaties die er op termijn voor kunnen zorgen dat de - tussenkomst van een tolk niet meer nodig is voor het voeren van een (telefoon)gesprek. In plaats van het inzetten van een tolk voor tekstbemiddeling zou in de toekomst bijvoorbeeld steeds meer automatische spraakherkenningssoftware gebaseerd op kunstmatige intelligentie kunnen worden ingezet. Voor het vervangen van een tolk voor beeldgesprekken wordt onderzoek gedaan naar het inzetten van software voor het realtime vertalen van gebarentaal op basis van kunstmatige intelligentie. Ook wordt er onderzoek gedaan naar het inzetten van Avatars (niet menselijke tolken). Deze verschillende alternatieven worden hieronder verder uitgelegd.

a. Automatische spraakherkenningssoftware gebaseerd op kunstmatige intelligentie.

Deze software kan spraak door middel van spraakherkenning op basis van kunstmatige intelligentie direct omzetten in tekst. Deze software wordt bijvoorbeeld al ingezet voor het ondertitelen van fysieke groeps gesprekken of gesprekken in online omgevingen.⁴³

Aan de ene kant is een groot potentieel voordeel van deze automatische spraakherkenningssoftware dat het goedkoper en sneller is dan het inzetten van een beeld- of schrifttolk voor de bemiddeling van gesprekken op basis van schriftelijke communicatie. Aan de andere kant geven veel gesprekspartners en experts aan dat dit type software nog niet goed genoeg werkt voor het correct ondertitelen van telefoongesprekken. Alle gesprekspartners en experts benoemen dat de software fouten kan maken en momenteel nog niet de kwaliteit van een tolk kan evenaren, voornamelijk omdat de automatische spraakherkenningssoftware op dit moment nog moeite heeft met het consistent, goed en nauwkeurig herkennen van spraak. De meeste experts geven bovendien aan dat de software voor automatische spraakherkenning door middel van kunstmatige intelligentie nog te weinig variatie in taalgebruik kan verwerken. De software herkent bijvoorbeeld alleen nog duidelijk gearticuleerd algemeen beschaafd Nederlands. Daarnaast zijn eigen namen en technische termen nog niet bekend in het automatische spraakherkenningssysteem. Bovendien is de software op dit moment nog (te) gevoelig voor omgevingsgeluid. Hierdoor is het een risico om automatische spraakherkenning in te zetten voor een gesprek waarin het van groot belang is dat de informatie correct wordt gedeeld (denk aan medische of sociaalfiscale informatie). Met andere woorden: de software is nog té foutgevoelig om in te zetten voor gesprekken waarin geen verwarring mag ontstaan.

Een enkele gesprekspartner benoemt dat de software wel ingezet zou kunnen worden voor meer ‘alledaagse’ gesprekken die minder foutgevoelig zijn, zoals het maken van een afspraak bij een schoonheidsspecialist of een controleafspraak bij een tandarts.

Een kenmerk van de automatische spraakherkenningssoftware is dat deze methode volledig gebaseerd is op tekst. Deze methode is dus alleen een alternatief voor dát deel van de doelgroep dat vaardig (genoeg) is in schriftelijke communicatie en zelf in staat is om te spreken.

De conclusie kan getrokken worden dat software voor spraakherkenning op dit moment nog alleen een gelijkwaardig alternatief is voor de dienst voor wat betreft specifieke, ‘alledaagse’ of ‘laagdrempelige’ gesprekken. Bij gesprekken, met bijvoorbeeld een huisarts of accountant, waarin het van groot belang is dat geen fouten worden gemaakt in de vertaling, is deze software nog niet goed genoeg. In die gevallen is volgens gesprekspartners de bemiddeling

⁴³ Zie: <https://speak-see.com/nl>.

van een tolk die kan checken en/of aanvoelen of informatie goed is overgekomen van grote meerwaarde.

- b. Realtime vertalen (ondertitelen) van gebarentaal door middel van kunstmatige intelligentie.
Dit type software is in staat gebarentaal op beeld te herkennen en te ondertitelen door middel van kunstmatige intelligentie. Middels deze software kan de horende persoon de dove of slechthorende persoon verstaan die gebruik maakt van gebarentaal. De software werkt nog niet andersom (het vertalen van spraak of tekst naar gebaren).⁴⁴

Onderzoek vindt plaats naar (het toepassen van) deze software die momenteel nog in de ontwikkelfase zit. Het Amerikaanse bedrijf SignAll ontwikkelt momenteel bijvoorbeeld een technologie die middels kunstmatige intelligentie en algoritmes gebarentaal op beeld kan herkennen en direct kan vertalen naar tekst. De door SignAll ontwikkelde technologie is in staat om gebaren, maar ook mimiek en lichaamstaal te herkennen. Het gebruik van eenzelfde gebaar, met een andere gezichtsuitdrukking, levert in de NGT namelijk een heel ander woord op.⁴⁵ Op dit moment wordt de technologie van SignAll nog niet ingezet voor communicatie, maar slechts voor het leren en onderwijzen van Amerikaanse Gebarentaal.⁴⁶

Alle experts die we gesproken hebben geven aan dat het realtime vertalen van gebarentaal via kunstmatige intelligentie nog geen gelijkwaardig alternatief is voor de beeldbemiddelingsdienst. Experts geven aan dat ook in de toekomst rekening moet worden gehouden met de foutgevoeligheid van de vertalingsssoftware. Net als met het voeren van gesprekken via automatische spraakherkenning wordt voor gesprekken waarin geen miscommunicatie mag ontstaan de bemiddeling van een tolk en de check die deze kan uitvoeren als toegevoegde waarde gezien.

- c. Communiceren via een Avatar.

Een Avatar is een computer-geprogrammeerde visual die gebarentaal kent en ingezet zou kunnen worden als communicatiemiddel voor dove en/of slechthorende mensen. Op dit moment vindt onderzoek plaats naar het verder ontwikkelen van deze techniek.

Het Nederlandse bedrijf SignLab heeft bijvoorbeeld al een *Avatar* ontwikkeld die 2.500 gebaren heeft geleerd. De Nederlandse Gebarentaal bestaat in totaal uit 16.000 gebaren.⁴⁷ Volgens de ontwikkelaar is het mogelijk om de Avatar binnen vijf jaar alle gebaren te leren.⁴⁸ Experts geven echter aan dat alleen het beheersen van gebaren niet voldoende is voor het vervangen van de beeldbemiddelingsdienst, de Avatar zal ook de grammatica moeten beheersen om als effectief communicatiemiddel te kunnen worden ingezet. Ook het door de Europese Unie gefinancierde project SignOn is momenteel bezig met het ontwikkelen van Avatar die in de toekomst zouden kunnen worden ingezet voor meerzijdige communicatie.⁴⁹

Het is op dit moment niet duidelijk hoelang het duurt voordat een Avatar ook grammatica heeft geleerd.

Net als bij automatische spraakherkenning en het realtime vertalen van gebarentaal via kunstmatige intelligentie is het voor Avatars de vraag of het in de toekomst een gelijkwaardig

⁴⁴ Zie: <https://towardsdatascience.com/using-ai-to-translate-sign-language-in-real-time-96fe8c8223ed>.

⁴⁵ Zie: <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/gebarentolken-zijn-schaars-daarom-leert-een-amsterdams-instituut-een-avatar-gebarentaal~b4449e2b/>.

⁴⁶ Zie: <https://www.signall.us/>.

⁴⁷ Zie: <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/gebarentolken-zijn-schaars-daarom-leert-een-amsterdams-instituut-een-avatar-gebarentaal~b4449e2b/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

⁴⁸ Zie: <https://www.signlab-amsterdam.nl/>.

⁴⁹ Zie: <https://signon-project.eu/>.

alternatief kan vormen voor de beeldbemiddelingsdienst. Door experts en de doelgroep wordt vooral opgemerkt dat het voor Avatars niet mogelijk is om de nuance van mimiek, de context en intonatie van een gesprek goed te kunnen overbrengen. Het gebruik van een Avatar zal om deze reden de kwaliteit van een gesprek niet ten goede komen. Deze techniek is bovendien ook foutgevoelig en kan zorgen voor bijvoorbeeld interpretatiemisverstanden. Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat er cultuurverschillen bestaan tussen dove en/of slechthorende personen en horende personen. Een ‘menselijke’ tolk herkent deze verschillen en kan deze vertalen. In veel gevallen blijft, in ieder geval de komende jaren, het gebruik van een menselijke tolk dus een meerwaarde.

Experts zien komende jaren wel gebruikstoepassingen voor eenzijdige communicatie en het geven van generieke boodschappen, denk hierbij aan omroepberichten op stations of vliegvelden. Experts geven aan dat het niet aannemelijk is dat deze techniek de komende jaren ver genoeg ontwikkeld is om ingezet te kunnen worden voor meerzijdige communicatie.

Hoewel op dit moment veel ontwikkeling plaatsvindt, staan deze ontwikkelingen nog in de kinderschoenen. De technologische vooruitgang heeft vooralsnog de inzet van een bemiddelingspersoon niet overbodig kunnen maken en zal dat naar verwachting ook tijdens de komende aanwizingsperiode niet kunnen doen.

Medisch-technische ontwikkelingen

Naast de eerdergenoemde software technische ontwikkelingen, kunnen technische ontwikkelingen op medisch gebied ervoor zorgen dat een deel van de huidige doelgroep geen gebruik meer hoeft te maken van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, bijvoorbeeld door ontwikkelingen rondom cochleaire implantaten en hoorapparaten.

Een **Cochleair implantaat (CI)** is een gehoorprothese die geïmplant wordt in het binnenoor. Een CI wordt toegepast bij kinderen en volwassenen met zeer grote gehoorverliezen die te weinig horen met gewone hoortoestellen. Na een succesvolle implantatie blijven de meeste CI-gebruikers in meer of mindere mate slechthorend.⁵⁰ Sommige dove en/of slechthorende mensen met een CI kunnen een gesprek voeren zonder tussenkomst van een tolk, maar dit geldt zeker niet voor alle mensen met een implantaat.

Daarnaast worden **hoorapparaten** steeds beter. Hoorapparaten zijn tegenwoordig gevoeliger en selectiever in het geluid dat ze doorlaten en kunnen bovendien achtergrondruis onderdrukken. Hoorapparaten zijn daarom steeds vaker geschikt voor beeldtelefonie, en ook reguliere telefonie. Niet alleen vanwege het feit dat hoorapparaten steeds beter werken maar ook dankzij een verbinding met bluetooth. Dit maakt dat meer slechthorende mensen in staat zijn om zonder tussenkomst van een tolk een telefoongesprek te voeren.⁵¹

Dankzij deze medische ontwikkelingen zou de **doelgroep van de bemiddelingsdienst** in theorie kleiner kunnen worden. Echter, er zijn ook studies die aangeven dat steeds meer mensen doof of slechthorend zullen worden door bijvoorbeeld gehoorbeschadiging ten gevolge van blootstelling aan harde muziek (festivals, clubs,

⁵⁰ Zie: <https://www.umcutrecht.nl/ziekenhuis/behandeling/cochleaire-implantatie>.

⁵¹ Zie: <https://www.hearingaid.org.uk/hearing-aid-technology/what-does-the-hearing-aid-technology-and-the-audiology-industry-look-like-for-2022#:~:text=There%20are%20a%20few%20hearing,specifications%20for%20relevant%20soundscape%20environments>. Zie: <https://www.hearingaid.org.uk/hearing-aid-technology/what-does-the-hearing-aid-technology-and-the-audiology-industry-look-like-for-2022#:~:text=There%20are%20a%20few%20hearing,specifications%20for%20relevant%20soundscape%20environments>

koptelefoons)⁵², vergrijzing⁵³ of geluid op het werk. Het is niet goed mogelijk om aan te geven hoe deze ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden en welke ontwikkeling het meest dominant is.

Voor het deel van de doelgroep voor wie deze medische ontwikkelingen geen uitkomst biedt, blijft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst voorlopig het enige alternatief voor het zelfstandig voeren van een telefoongesprek.

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

Bij de beantwoording van deze vraag zijn verschillende soorten technische ontwikkelingen onderscheiden.

1. Technische ontwikkelingen en innovaties waardoor in de toekomst het voeren van reguliere telefoongesprekken in minder situaties nodig zal zijn. Bijvoorbeeld omdat steeds meer instanties gebruik maken van schriftelijke (online) communicatiemiddelen, zoals e-mail, chatfuncties en sociale media.

Aandachtspunt hierbij is dat nog niet alle instanties gebruik maken van deze middelen. Bovendien zijn schriftelijke communicatiemiddelen niet voor elk type gesprek geschikt. Ook is het voor een deel van de doelgroep geen alternatief omdat zij niet schriftelijk vaardig genoeg is.

2. Technische ontwikkelingen en innovaties die er op termijn voor kunnen zorgen dat tussenkomst van een teksttolk of een gebarentolk niet meer nodig is voor het voeren van een (telefoon)gesprek.

a. Automatische spraakherkenning gebaseerd op kunstmatige intelligentie is een ontwikkeling waarbij spraak wordt omgezet naar tekst die de dove of slechthorende persoon moet lezen. Deze methode kan alleen een alternatief worden voor de gebruikers van de dienst die kunnen lezen en schrijven en zou alleen een gelijkwaardig alternatief kunnen zijn voor gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst. Voor gebruikers die alleen NGT beheersen en gebruik maken van de beeldbemiddelingsdienst, zal deze software geen gelijkwaardig alternatief zijn.

b. Op het moment vindt veel onderzoek plaats naar het realtime vertalen van gebarentaal naar tekst op basis van kunstmatige intelligentie. Deze techniek zit in de ontwikkelfase en is daardoor in de nabije toekomst nog geen gelijkwaardig alternatief voor het beeldtolken door de bemiddelingsdienst. Op dit moment wordt deze techniek alleen nog ingezet voor het onderwijzen van gebarentaal.

c. Verder wordt veel onderzoek gedaan naar het inzetten van gebarentaal Avatars. De verwachting is dat deze Avatars in de komende jaren alleen nog kunnen worden ingezet voor eenrichtingscommunicatie (bijvoorbeeld voor het zenden van boodschappen op treinstations en vliegvelden). Dat komt omdat Avatars bijvoorbeeld nog geen mimiek en nog geen vloeiende lichaamsbewegingen hebben en ook de context van een gesprek nog niet (kunnen) (her)kennen. Dit zijn cruciale aspecten voor de communicatie in (Nederlandse) gebarentaal. Het zal hierdoor nog een langere tijd duren voordat Avatars een gelijkwaardig alternatief kunnen zijn voor de dienst.

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

⁵² Zie: <https://www.kentalis.nl/slechthorend-doof/wat-oorsuizen/bescherm-je-oren>. Zie: <https://www.who.int/news/item/12-02-2019-new-who-itu-standard-aims-to-prevent-hearing-loss-among-1.1-billion-young-people#:~:text=Nearly%2050%25%20of%20people%20aged%2012-35%20years%20%E2%80%9393,music%20they%20listen%20to%20through%20personal%20audio%20devices>.

⁵³ Zie: https://www.fenac.nl/site/assets/files/1052/rapport_maatschappelijke_impact_leeftijdsgelateerde_slechthorendheid.pdf.

Als laatste onderscheiden we medisch-technische ontwikkelingen, zoals de cochleaire implantaat en hoortoestellen met bluetooth. Dit soort ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat de doelgroep op termijn minder afhankelijk is van de bemiddelingsdienst. De vraag is echter of de doelgroep hierdoor daadwerkelijk kleiner wordt, aangezien onderzoek ook uitwijst dat de groep slechthorende mensen in de toekomst zal blijven groeien (als gevolg van bijvoorbeeld gehoorschade maar ook door de verdergaande vergrijzing van de samenleving).

2.6. Bijdrage aan gelijkwaardige toegang

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is de centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie: **Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele dienst openbare telefonie?** Deze gehele paragraaf betreft conclusies van de onderzoekers.

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

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

- De verruiming van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst;
- De mogelijkheid om als dove of slechthorende persoon of persoon met een verstaanbaarheidsprobleem direct gebeld te worden en de mogelijkheid om als organisatie/instantie 'Klik voor Teletolk' in te zetten waardoor de doelgroep gemakkelijker kan bellen naar deze organisatie/instantie. Deze mogelijkheden worden nog beperkt gebruikt, maar zijn veelbelovende ontwikkelingen;
- De verbeterde bereikbaarheid van 112 door middel van tekst, dankzij de e-SMS naar 112 en 112NL-app. Dit is geen verbetering van de bemiddelingsdienst zelf, maar wel een verbetering die van betekenis is voor dezelfde doelgroep en die raakt aan de gelijkwaardige toegang tot de universele dienst openbare telefonie.

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

- Dove en slechthorende mensen die afhankelijk zijn van gebarentaal voor effectieve communicatie en daarmee van de beeldbemiddelingsdienst, hebben alleen gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst gelijkwaardige toegang.
- De toegang van mensen met een verstaanbaarheidsprobleem is minder gelijkwaardig, omdat er voor hen een grotere financiële drempel is om gebruik te kunnen maken van de dienst. Dat komt omdat de software voor deze groep vaak niet vergoed wordt door de zorgverzekeraar (€20 per maand). Bovendien is de bekendheid van de bemiddelingsdienst beperkt binnen deze specifieke groep.
- Het komt regelmatig voor dat medewerkers van gebelde instanties (of hun callcentermedewerkers) onbekend zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, wat ertoe kan leiden dat medewerkers van die instantie of hun callcentermedewerkers niet met tussenkomst van een tolk van de bemiddelingsdienst een gesprek willen voeren (omdat ze denken dat dit niet mag). Dit leidt in die gevallen voor de doelgroep tot onprettige en/of ongelijkwaardige situaties.

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 horende en sprekende mensen zich kunnen bedienen. Immers, vanwege de bemiddeling door een tolk is er sprake van een extra schakel in de communicatie. Door de bemiddeling is een gesprek per definitie langzamer, kan 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.

3. Vooruitblik

In dit hoofdstuk komen de antwoorden op de onderzoeksvragen die zien op de toekomst aan de orde. We gaan achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen: de toekomstige behoefte aan tekst- en beeldbemiddeling (paragraaf 3.1.), de toekomstige vergoeding voor de dienst (paragraaf 3.2.), de betaalbaarheid van de dienst in de toekomst (paragraaf 3.3.) en de inrichting van de volgende aanwijzing (paragraaf 3.4.).

3.1. Toekomstige behoefte

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Hoe wordt de behoefte aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ingeschat voor de komende jaren?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de samenvatting van de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

De toekomstige behoefte aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is niet eenvoudig te voorspellen. De behoefte is immers afhankelijk van verschillende maatschappelijke en technische ontwikkelingen. Sommige factoren geven indicaties voor een groei van de behoefte, andere voor een daling van de behoefte. We zetten een aantal van deze ontwikkelingen op een rijtje.

Algemene maatschappelijke ontwikkelingen:

- De effecten van de coronapandemie op de normalisering van beeldbellen (wat de drempel voor beeldbellen in het algemeen verlaagt, waardoor mensen wellicht ook vaker met een dove of slechthorende persoon of persoon met een verstaanbaarheidsprobleem zullen bellen dan voorheen en vice versa).
- De emancipatie van dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem (waardoor de doelgroep van de dienst zich wellicht meer gesterkt voelen om zelfstandig te bellen, in plaats van een naaste in te schakelen).
- De afname van fysieke locaties waar consumenten vragen kunnen stellen aan instellingen of bedrijven (waardoor de behoefte aan bellen kan toenemen).
- Het onderwijs van dove en slechthorende kinderen verbetert zodanig dat minder dove en slechthorende mensen laaggeletterd zijn (waardoor minder mensen afhankelijk zijn van de beeldbemiddelingsdienst).
- Meer mensen krijgen naar verwachting gehoorproblemen (waardoor de grootte van de doelgroep kan groeien).

Technologische ontwikkelingen die het gebruik van de dienst verminderen:

- Meer of beter functionerende chatbots op websites van organisaties en instanties.
- Medische ontwikkelingen die de grootte van de doelgroep van de dienst verkleinen, omdat een regulier telefoongesprek ook beter mogelijk wordt voor sommige dove en slechthorende personen.

Om een idee te krijgen van de toekomstige behoefte, is het relevant om zicht te krijgen op de huidige grootte van de potentiële doelgroep van de bemiddelingsdienst. Het blijkt lastig om de grootte van de potentiële doelgroep vast te stellen. Verschillende instituten doen op verschillende manieren onderzoek en veelal bestaan er alleen schattingen. Hieronder volgt een aantal indicaties voor de grootte van de potentiële doelgroep.

- Hoorwijzer.nl gaat ervan uit dat er in Nederland ongeveer 1,5 miljoen **dove en slechthorende mensen** zijn.⁵⁴ De verwachting van de WHO is dat het aantal slechthorenden steeds verder zal toenemen, tot zo'n 1 op de 4 personen in 2050.⁵⁵ Niet alle dove en slechthorende mensen zullen deel uit maken van de doelgroep van de bemiddelingsdienst: veel van hen zijn namelijk in staat om een regulier telefoongesprek te voeren, omdat ze nog voldoende horen of omdat ze dankzij medische of technische hulpmiddelen goed kunnen horen (zoals een hoortoestel of cochleaire implantatie). Ook prefereert een deel van deze doelgroep het bellen via een bekende boven het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.
- Belangenorganisatie Dovenschap geeft aan dat er naar schatting in Nederland zo'n 12.000 tot 20.000 mensen vroeg doof zijn en daarmee afhankelijk van gebarentaal.⁵⁶
- In 2022 hebben 7.737 mensen recht op een (doven)tolkvoorziening via het UWV.⁵⁷ Van deze geregistreerde mensen hebben in 2022 ongeveer 4.500 mensen ook daadwerkelijk een schrijftolk of gebarentolk ingezet. Het recht op een tolkvoorziening bestaat al zo'n 25 jaar en het aantal gerechtigden groeit de afgelopen jaren slechts zeer beperkt. Berengroep schat in dat het aantal geregistreerde dove en slechthorende gebruikers na een grote werving door zou kunnen groeien tot 4.000 of 5.000. Deze schatting baseren zij op het aantal personen dat daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van een schrijftolk of gebarentolk door middel van hun recht op een tolkvoorziening.
- Er zijn geen precieze cijfers beschikbaar van het aantal mensen dat een verstaanbaarheidsprobleem heeft. In gesprekken is genoemd dat ongeveer 10.000 mensen in Nederland een probleem met verstaanbaarheid heeft door een behandeling aan hoofd-halskanker. Jaarlijks krijgen zo'n 2.500 nieuwe mensen te maken met deze gevolgen. Daarnaast stottert circa 1% van de Nederlanders chronisch (zo'n 170.000 mensen).⁵⁸

Hoeveel van deze potentiële gebruikers vervolgens gebruik willen maken van de dienst, is wederom afhankelijk van veel factoren. Er is een aantal factoren van invloed op het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst die een voorspelling over het toekomstige gebruik lastig maken, bijvoorbeeld:

- De bekendheid van de dienst bij de doelgroep (en in het bijzonder bij specifieke delen van de doelgroep, zoals mensen met een verstaanbaarheidsprobleem).
- De bekendheid van de dienst bij de gebelde partijen (waardoor de ervaringen van gebruikers van de dienst positiever kunnen worden).
- De mate waarin Klik voor Teletolk en 'direct gebeld worden' worden gepromoot (en dus ook het gebruik een vlucht kunnen doen nemen).

⁵⁴ <https://www.hoorwijzer.nl/faq/extra-hoeveel-nederlanders-zijn-slechthorend-en-hoeveel-gebruiken-hoortoestellen/>.

⁵⁵ World Health Organization, 2021.

⁵⁶ Dovenschap, 2019. Dit betreft mensen die doof geboren zijn of in de eerste levensjaren doof worden.

⁵⁷ Het recht op een tolkvoorziening betreft een toekenning van 'leefuren'.

⁵⁸ Stotterfonds, 2022.

- De betaalbaarheid van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem. De Tolkcontactapp wordt voor deze groep nog niet (altijd) vergoed door de verzekeraar.

In de gesprekken geven vrijwel alle gesprekspartners aan dat zij een groei van het gebruik van de tekstbemiddelingsdienst en vooral van de beeldbemiddelingsdienst verwachten, gezien de groei van de afgelopen jaren en de grootte van de potentiële doelgroep. Redenen voor deze verwachting die genoemd worden zijn:

- Gesprekspartners zien de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor emancipatie van dove en slechthorende mensen. Dit kan effect hebben op het gebruik van KPN Teletolk, bijvoorbeeld omdat dove en slechthorende mensen zich steeds prettiger voelen bij zelfstandig bellen (in plaats van het ontvangen van hulp van een naaste) en omdat gebelde partijen mogelijk minder schrikken van een bemiddeld telefoontje (waardoor bellen als ‘medium’ prettiger wordt voor de gebruikers van KPN Teletolk).
- Berengroep geeft aan dat steeds meer mensen bekend raken met KPN Teletolk, met name door mond-tot-mond of hand-tot-hand reclame. Zij verwachten dat deze trend zich de komende jaren verder zal doorzetten, mede vanwege de tevredenheid over de dienst.
- Verschillende gesprekspartners geven aan dat de ‘*early adapters*’ fase voor de beeldbemiddelingsdienst voorbij lijkt. Het gebruik van de (beeld)dienst wordt volgens hen voor een steeds grotere groep steeds laagdrempeliger. Het zijn niet alleen maar de ‘voorlopers’ die gebruik maken van de dienst.
- Gesprekspartners wijzen op de mogelijke toename van het gebruik wanneer meer websites gebruik gaan maken van ‘Klik voor Teletolk’ en wanneer de mogelijkheid voor direct gebeld worden bekender zal worden.
- De tekstbemiddelingsdienst kan volgens gesprekspartners nog verder groeien door de toegankelijkheid en bekendheid bij specifieke delen van de doelgroep (die geen gebarentaal gebruiken) te vergroten, zoals de groep mensen met een verstaanbaarheidsprobleem, die baat kunnen hebben bij de tekstbemiddelingsdienst. Door gesprekspartners wordt aangegeven dat deze groep gebruikers kan groeien wanneer de financiële drempel voor deze groep wordt verlaagd (namelijk de drempel van het moeten betalen van de kosten voor de software, die voor deze doelgroep niet (altijd) wordt vergoed door zorgverzekeraars).

Omdat niet duidelijk is welke van de voorgaande ontwikkelingen zich met welke tempo en met welke dominantie gaan voordoen, is het ook niet goed mogelijk om een concreet toekomstbeeld van het gebruik te schetsen. Om die reden schetsen we drie groeiscenario’s in de grafiek hieronder. Het betreft één optimistisch scenario, één conservatief scenario en één scenario daar tussenin (gemiddeld):

1. In een optimistisch scenario zien we de dienst de komende jaren steeds sneller groeien. De groei van de dienst gaat sneller dan de groei van de afgelopen jaren, bijvoorbeeld omdat stevig wordt geïnvesteerd in de bekendheid van de dienst door de dienst zelf en de partijen die de doelgroep vertegenwoordigen. Meer dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem kennen de dienst en kennen de voordelen van de dienst. Wellicht is ook de betaalbaarheid van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem vergroot, omdat zij de software vergoed krijgen. Bovendien verlopen meer gesprekken die via de dienst gevoerd worden soepel, omdat partijen aan de andere kant van de lijn ook beter bekend zijn met het bestaan van de dienst en de zwijgplicht van de tolken.
2. In het gemiddelde scenario wordt de gemiddelde groei van de afgelopen jaren voortgezet. Het gemiddelde groeipercentage van de afgelopen drie jaren is ongeveer 12,5%. Binnen dit scenario is het aannemelijk dat extra is geïnvesteerd in de bekendheid van de dienst door de dienst zelf en partijen die de dienst vertegenwoordigen.

3. In een conservatief scenario zou de groei ook kunnen afvlakken, bijvoorbeeld als het maximale aandeel binnen de doelgroep dat de dienst zou *willen* gebruiken, langzaamaan wordt bereikt. Bovendien blijft het aandeel gebruikers van de dienst met een verstaanbaarheidsprobleem heel laag, omdat de software voor hen niet wordt vergoed door de zorgverzekeraars. In dit scenario volgen we de jaarlijkse afname van het groeipercantage van de afgelopen drie jaar, totdat er over een paar jaar geen groei meer is (en het gebruik gelijk blijft).

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

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

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

Net als voor de omvang van de behoefte aan de dienst, geldt ook voor de omvang van het toekomstige gebruik van de dienst dat die lastig te voorspellen is. De vraag is: blijft het toenemen en zo ja: in welke mate en met welke snelheid? Het toekomstige gebruik is afhankelijk van veel factoren. De groei zou jaarlijks kunnen toenemen, bijvoorbeeld als intensief wordt geïnvesteerd in de bekendheid van de dienst door de dienst zelf en de vertegenwoordigers van de doelgroep en als de betaalbaarheid (en bekendheid) van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem wordt vergroot. De groei zou ook kunnen afvlakken, bijvoorbeeld als het maximale aandeel binnen de doelgroep dat de dienst zou willen gebruiken, langzaamaan wordt bereikt.

3.2. Toekomstige vergoeding

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de samenvatting van de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

De hoogte van de vergoeding kan vanwege een aantal redenen veranderen in de nieuwe aanwijzingsperiode:

- Ten eerste is op dit moment de verwachting van gesprekspartners dat het huidige uurtarief dat de uitvoerder van de bemiddelingsdienst betaalt aan de tolken (€ 50 exclusief BTW) in de toekomst onvoldoende marktconform zal zijn. Reden voor deze verwachting is dat door inflatie (die lastig te voorspellen is⁵⁹) de toltarieven (verder) zullen stijgen. Hierdoor kunnen ook de kosten van een gesprek via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst per belminuut toenemen. Dit zal zich mogelijk vertalen in een hogere variabele vergoeding.
- Ten tweede is de omvang van de vergoeding onder andere afhankelijk van het budget dat wordt beoogd voor de kosten voor het uitvoeren van de dienst en eventuele marketing en communicatie door de verzorger van de bemiddelingsdienst (zie paragraaf 3.3). De uitvoerder van de bemiddelingsdienst heeft op dit punt de wens geuit om te willen investeren in de bekendheid van de dienst onder de doelgroep. Op dit moment (periode 2018-2023) is reeds een budget voor marketingkosten voorzien in de huidige vergoeding. De uitvoerder geeft aan dat dit huidige budget te weinig ruimte biedt voor het investeren in marketing en communicatie.
- Ten derde kan de hoogte van de vaste en de variabele vergoedingen wijzigen wanneer bijvoorbeeld de kwaliteitseisen of het te betalen gesprekstarief bij de toekomstige aanwijzing worden aangepast. Op het moment dat bijvoorbeeld de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst worden verruimd, dan zullen ook de vaste kosten voor het verzorgen van de bemiddelingsdienst toenemen (en dat kan reden zijn om de vaste vergoeding te laten toenemen) en zullen mogelijk ook de variabele kosten toenemen (omdat de uren waarvoor beeldtolken worden ingehuurd verhoudingsgewijs meer uren zijn waarvoor toeslagen gelden, zoals avonduren).

Kanttekening is dat de biedstrategieën van partijen maar beperkt te sturen zijn in de aanwijzing, aangezien de Telecommunicatiewet stelt dat de degene die het laagste bod heeft uitgebracht wordt aangewezen als verzorger van de bemiddelingsdienst.⁶⁰ De bieder moet daarbij wel naar verwachting de bemiddelingsdienst naar behoren kunnen verzorgen.⁶¹ Indien dit niet het geval is wordt het bod geweigerd.

Conclusie: Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?

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

Het voorgaande heeft met name betrekking op de variabele vergoeding. Dat deze huidige variabele vergoeding niet volledig zal volstaan voor de toekomst komt voornamelijk omdat het uurtarief dat de bemiddelingsdienst thans aan de tolken betaalt in de toekomst onvoldoende marktconform zal zijn. Dit uurtarief bepaalt

⁵⁹ Vanwege het feit dat de inflatie wereldwijd fors is toegenomen, maakt dat de invloed van inflatie op toltarieven een reële factor is om rekening mee te houden.

⁶⁰ Telecommunicatiewet, artikel 9.3, lid 8.

⁶¹ Telecommunicatiewet, artikel 9.3, lid 7.

grotendeels de variabele kosten van het leveren van de bemiddelingsdienst. Het uurtarief dat de bemiddelingsdienst aan tolken betaalt (€ 50 exclusief BTW) is inmiddels al een stuk lager dan de huidige overheidsnormbedragen voor het inhuren van tolken (door stijgingen die hebben plaatsgevonden in die normbedragen voor tolken in het werk- en leefdoelgebied). Daarnaast moet rekening worden gehouden met inflatiecorrectie van de tarieven (aangezien de volgende periode loopt tot eind september 2028). De variabele vergoeding is bovendien afhankelijk van het gesprekstarief dat gebruikers moeten betalen. De mogelijkheid bestaat dat de gesprekstarieven dalen, waardoor de aanbieder van de dienst de verloren inkomsten verdisconteert in de gevraagde variabele vergoeding.

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

3.3. Toekomstige betaalbaarheid

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Hoe vertaalt de huidige betaalbaarheid zich naar de nieuwe aanwijzing?** In deze paragraaf wordt eerst een beschouwing gegeven waarbij relevante (feitelijke) informatie en inzichten worden beschreven en eventuele opvattingen van relevante stakeholders hierover. Aan het eind van de paragraaf volgt de samenvatting van de conclusie van de onderzoekers. Deze conclusie is een samenvattend antwoord op de onderzoeksvraag.

De huidige kwaliteitseis met betrekking tot de betaalbaarheid voor de eindgebruiker geeft aan dat het tarief per minuut dat wordt gehanteerd door de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, niet hoger mag zijn dan het tarief per minuut voor het bellen naar een geografisch nummer. Deze eis kan gezien worden als een meer specifieke invulling van overweging 226 van de Telecomcode, waarin is beschreven dat de kosten van bemiddelingsdiensten voor consumenten met een handicap overeen dienen te stemmen met de gemiddelde kosten van spraakcommunicatiediensten. Deze kwaliteitseis heeft tot doel om gelijkwaardigheid te borgen; bellen mag voor dove en slechthorende personen of mensen met een verstaanbaarheidsprobleem niet duurder zijn dan bellen als horende/sprekende persoon.

We concludeerden al dat aan deze betaalbaarheidseis wordt voldaan. Bellen via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst kost immers € 0,09 per minuut (met een starttarief van € 0,09), terwijl bellen naar een geografisch nummer € 0,10 tot € 0,15 per minuut kost. Voor mobiele telefonie hanteren de drie grote telecomaandbieders in Nederland voor gebruikers met een prepaid simkaart⁶² een beltarief van € 0,20 cent per minuut voor mobiel bellen.⁶³ De kanttekening hierbij is dat belminuten tegenwoordig vaak integraal onderdeel zijn van en inbegrepen zijn bij een bundel waarin data, SMS en belminuten zijn gecombineerd (en niet apart geprijsd), waardoor de bundelprijs niet kan worden omgerekend naar een tarief voor een MB, een SMS en een belminuut.

In paragraaf 2.4 concludeerden we al dat de kosten voor een gebruiker van KPN Teletolk in de praktijk vaak hoger zijn dan de kosten van een reguliere beller als gevolg van technologische ontwikkelingen en hoe abonnementsvormen zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen. Het gaat bijvoorbeeld om de situatie waarin een

⁶² Met een prepaid simkaart kan de gebruiker vooraf een tegoed kopen waarmee gebeld kan worden. De gebruiker van een prepaid simkaart betaalt geen vaste kosten per maand.

⁶³ KPN, Tarieven KPN prepaid bel-SMS tarief, 2021 en Zie: <https://www.vodafone.nl/support/abonnement-en-rekening/tarieven-en-voorwaarden>, <https://www.t-mobile.nl/tarieven#huidigetarievenmobiel>.

horende beller (via internet) een gesprek kan voeren waarvoor alleen internetkosten verschuldigd zijn (voor datagebruik), terwijl voor een gebruiker van de bemiddelingsdienst geldt dat deze gebruiker altijd ook gesprekskosten aan de bemiddelingsdienst verschuldigd is naast de internetkosten die moeten worden betaald (voor datagebruik).

Door gesprekspartners is in aanvulling op het voorgaande vaak expliciet genoemd dat dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem relatief vaker dan andere mensen niet veel geld te besteden hebben (bijvoorbeeld omdat arbeidsparticipatie voor deze groep lastiger is en zij daarmee vaker dan gemiddeld zijn aangewezen op bijvoorbeeld uitkering), waardoor ook de kleine bedragen voor de gesprekskosten door hen als een last worden ervaren. Voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem kunnen daar momenteel de kosten voor de software á € 20,- per maand nog bij komen.

Daar komt bij dat we kunnen concluderen dat de opbrengsten uit de belminuten die in rekening worden gebracht bij gebruikers slechts marginaal bijdragen aan de financiering van de bemiddelingsdienst. De opbrengsten dekken een fractie van de totale kosten, bij benadering zo'n 2%. Het innen van de kosten door de uitvoerder van de dienst vergt bovendien relatief veel inspanningen (in termen van dataregistratie, van inning en van eventuele handhaving bij niet-betalen) en kost dus ook relatief veel geld. Dat komt omdat de te factureren bedragen relatief klein zijn. Soms zijn de kosten voor het innen van een factuur hoger dan de opbrengsten van het innen van diezelfde factuur.

Daarnaast zetten sommige gesprekspartners vraagtekens bij het gegeven dat tolkuren in Nederland gratis zijn voor de gebruiker (tot een vastgesteld maximumaantal uren per jaar), terwijl diezelfde gebruiker voor KPN Teletolk wel zelf moet betalen. Dit heeft volgens gesprekspartners tot gevolg dat KPN Teletolk door sommigen niet wordt gebruikt, ook al zijn de kosten niet heel hoog voor de gebruiker. Een dove of slechthorende persoon kan bijvoorbeeld ook een beeldbelgesprek organiseren of een tolk thuis uitnodigen, waardoor wordt bemiddeld door een tolk die wordt ingehuurd uit de tolkuren van de gebruiker en die vervolgens deelneemt aan het (beeldbel)gesprek. Dit is voor de dove of slechthorende persoon als gebruiker goedkoper, maar de kosten die gepaard gaan met zo'n gesprek zijn waarschijnlijk hoger dan een gesprek via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Een voordeel van het continueren van een beltarief per minuut kan zijn dat dit de eindgebruiker stimuleert tot weloverwogen gebruik van de dienst en stimuleert tot het kiezen van andere communicatiekanalen in situaties waarin dat kan en net zo goed werkt. Dit punt van het 'weloverwogen' gebruik van de dienst is in de gesprekken overigens een gevoelig punt gebleken. De doelgroep wijst in dat kader op de voorwaarde dat deze andere communicatiekanalen dan wel gelijkwaardig zouden moeten zijn. Het bestellen van een pizza kan bijvoorbeeld in de meeste gevallen net zo goed online (mits de gebruiker digitaal vaardig is), terwijl een email-conversatie met een huisarts niet altijd een gelijkwaardig alternatief is voor een telefoongesprek met de huisarts. Op dit punt kunnen de maatschappelijke opvattingen uiteenlopen. Waar de één van mening kan zijn dat een gebruiker van de bemiddelingsdienst via een eigen bijdrage moet worden gestimuleerd om andere communicatiekanalen te hanteren als die beschikbaar zijn, kan de ander van mening zijn dat een tarief nooit en te nimmer zou moeten worden gebruikt om een weloverwogen gebruik af te dwingen en daarmee ook een deel van het gebruik te ontmoedigen.

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

In de terugblik is reeds opgemerkt dat het tarief van € 0,09 voldoet aan de kwaliteitseis dat het beltarief per minuut niet hoger mag zijn dan het regulier beltarief voor bellen met geografische nummers. Het doel van deze eis is om gelijkwaardige toegang te borgen tot de universele dienst openbare telefonie tussen horende mensen en gebruikers van de dienst. De internationale vergelijking wijst bovendien uit dat het betalen van een standaard beltarief per minuut, of een andere vergoeding, door de gebruiker niet ongebruikelijk is.

Toch is er wat ons betreft aanleiding voor de overheid om te heroverwegen of het in rekening brengen van een beltarief bij de gebruiker moet worden gecontinueerd. Als gevolg van technologische ontwikkelingen en hoe abonnementsvormen zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen, kunnen er situaties zijn waarin een gebruiker van de bemiddelingsdienst meer kosten maakt voor het voeren van een telefoongesprek dan een horende beller. Daarnaast is het de vraag of de opbrengsten van het innen van de belkosten voldoende opwegen tegen de kosten die ervoor moeten worden gemaakt. Immers, het innen bij gebruikers vergt volgens de uitvoerder van de dienst relatief veel inspanningen (in termen van dataregistratie, van inning en van eventuele handhaving bij niet-betalen) en kost daardoor relatief veel geld (terwijl het vaak gaat om heel kleine bedragen per gebruiker per maand). Tegelijkertijd dekken de opbrengsten uit die belkosten slechts een fractie van de totale kosten van de bemiddelingsdienst (bij benadering zo'n 2%).

3.4. Inrichting van de aanwijzing

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan de orde komt is: **Hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd? Wat zijn de kwaliteitseisen die het ministerie van EZK bij de nieuwe aanwijzing aan de dienst zou moeten stellen?**

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

- In hoeverre het wenselijk is om de inrichting van de aanwijzing van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te wijzigen is in grote mate een beleidsmatige afweging tussen enerzijds de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en de baten die dat met zich mee brengt en anderzijds de aanvullende kosten die met eventuele aangepaste kwaliteitseisen gepaard gaan. Bijvoorbeeld: hoe hoger de kwaliteit van de bemiddelingsdienst en hoe ruimer de openingstijden, hoe hoger de kosten zullen zijn voor deze bemiddelingsdienst.
- De mate waarin deze opties en aandachtspunten kunnen worden opgelost via de 'inrichting van de aanwijzing' of via 'kwaliteitseisen' loopt uiteen. Sommige opties of aandachtspunten laten zich gemakkelijk vertalen of borgen via kwaliteitseisen bij de aanwijzing (bijvoorbeeld een eventuele aanpassing van de openingstijden), voor andere opties of aandachtspunten geldt dat eventuele oplossingen (deels) buiten de aanwijzing of de kwaliteitseisen moeten worden gezocht.⁶⁴
- Voor dit overzicht van opties en aandachtspunten geldt dat het niet specifiek gericht is op alleen de Rijksoverheid of alleen de verzorger van de bemiddelingsdienst. Sommige opties en

⁶⁴ Vanwege bepalingen in de Telecomwet kan de aanwijzing enkel worden vormgegeven in een procedure waarbij minimeisen worden gesteld en vervolgens wordt gekozen voor de partij met het laagste bod die aan de gestelde minimeisen voldoet. Het toepassen van bijvoorbeeld een EMVI-procedure is dus niet mogelijk.

aandachtspunten vergen juist ook inspanningen van andere partijen (zoals zorgverzekeraars, belangenorganisaties of instanties) of juist samenwerking tussen meerdere partijen.

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

1. **Het verder verruimen van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst.** De beeldbemiddelingsdienst is sinds de verruiming van de openingstijden in 2018 elke dag geopend van 07:00 tot 20:00 uur. Met een eventuele verdere verruiming kan de toegang tot openbare telefonie en tot 112 worden vergroot voor dat deel van de doelgroep dat alleen gebruik maakt van de beeldbemiddelingsdienst.
2. **Het vergroten van de bekendheid van de dienst bij potentiële gebruikers.** Dit kan als resultaat hebben dat mensen die behoefte kunnen hebben aan deze dienst ook op de hoogte zijn van het bestaan ervan.
3. **Het vergroten van de toegankelijkheid van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem.** Voor deze doelgroep (die voornamelijk bestaat uit mensen die worden behandeld aan hoofd-halskanker en stotteraars) geldt dat ze de software voor KPN Teletolk vaak (nog) niet vergoed verkrijgen via de zorgverzekering. De kosten daarvoor zijn €20 per maand. Daardoor is voor hen de (financiële) drempel om de bemiddelingsdienst te gebruiken relatief hoog.
4. **Het heroverwegen of het in rekening brengen van een beltarief bij de gebruiker moet worden gecontinueerd.** Thans wordt een tarief van € 0,09 per belminuut en een starttarief van € 0,09 in rekening gebracht.
5. **Het blijvend onder de aandacht brengen van de bemiddelingsdienst bij instanties waarnaar gebruikers van de bemiddelingsdienst willen bellen.** Dit met als doel om zo veel mogelijk de situatie te voorkomen dat een instantie (bijvoorbeeld een bank) een telefoongesprek via de dienst weigert, ook wanneer wordt toegelicht dat tolken een zwijgplicht hebben en privacy daarmee niet in het geding is.
6. **Het stellen van eisen aan de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van de dienst (en daarmee aan het platform waarop de dienst draait).** In de kwaliteitseisen zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen dat moet worden voldaan aan bepaalde kwaliteitsstandaarden (bijvoorbeeld rondom datasecurity en privacy, denk aan ISO-certificering of GDPR/AVG-eisen) en dat de software/platform (min of meer) 24/7 beschikbaar moet zijn ten behoeve van de bemiddelingsdienst. Dat laatste zou een aanvulling kunnen zijn op de wachttijdnormen die al in de kwaliteitseisen zitten en die niet kunnen worden gehaald als de software/platform te vaak niet beschikbaar zou zijn.
7. **Het borgen van de continuïteit van de bemiddelingsdienst voor de eindgebruiker.** Dit heeft betrekking op het geval een andere verzorger van de bemiddelingsdienst wordt aangewezen voor de periode 2023-2028, dan de huidige verzorger van de bemiddelingsdienst.⁶⁵
8. **Het verder verduidelijken van de verantwoordelijkheden rondom de bereikbaarheid van 112 via de bemiddelingsdienst.** De huidige uitvoerder van de dienst heeft gevraagd om, in een volgende aanwijzing, waar dat kan meer duidelijkheid te bieden aangaande de eisen en verantwoordelijkheden rondom de verbinding met de meldkamer.⁶⁶

⁶⁵ Vragen die op dit punt spelen bij stakeholders zijn: Blijven de 085-nummers voor het 'direct bellen' bestaan, als in de volgende periode een andere partij dan KPN wordt aangewezen om de bemiddelingsdienst uit te voeren? En hoe worden de data van gebruikers overgedragen naar een nieuwe partij?

⁶⁶ Het gaat hier bijvoorbeeld om vragen als: Dient de stabiliteit van de verbinding bijvoorbeeld regelmatig getest te worden en zo ja, wie draagt de kosten daarvoor? In hoeverre moet de locatie van de beller verzonden worden naar de meldkamer en hoe kan dat gerealiseerd worden? Hoe kan de beller in nood teruggebeld worden wanneer het gesprek onderbroken wordt?

9. **Het continueren van een aantal punten uit de vorige aanwijzing bij de inrichting van de nieuwe aanwijzing.** Het gaat ten eerste om het wederom hanteren van 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 met een kortere termijn van vijf jaren relatief hoge transactiekosten ontstaan. Het gaat ten tweede om het handhaven van de bepaling dat een verzorger of uitvoerder van de dienst de mogelijkheid heeft om de dienst doelmatig in te richten door ook andere activiteiten te laten uitvoeren door de tolken, met als randvoorwaarde dat de gestelde kwaliteitseisen worden behaald.⁶⁷ Ten derde gaat het om het handhaven van de huidige financieringsstructuur met een vooraf vastgestelde vaste vergoeding en een variabele vergoeding waarop partijen een bod kunnen uitbrengen.

⁶⁷ Door deze mogelijkheid te bieden kan de uitvoerder synergie bereiken en kosten besparen zonder in te boeten op de kwaliteit van de bemiddelingsdienst.

Bijlage 1: Gesprekspartners

Met vertegenwoordigers van de volgende organisaties zijn gesprekken gevoerd in het kader van deze evaluatie:

- Adviescollege Nederlandse Gebarentaal
- Autoriteit Consument en Markt
- Berengroep
- Divers doof (samenwerking Stichting Plotsdoven en FODOK)
- Doofblinden
- Dovenschap
- FODOK
- Ieder(in)
- Kentalis
- KPN
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Nederlandse Schrijftolkenvereniging
- Patiëntenvereniging Hoofd-Hals
- Politie/meldkamer
- Radboud Universiteit
- SignLab
- SpeakSee
- Stichting Hoormij NVVS
- Stichting Plotsdoven
- Universiteit van Amsterdam

Bijlage 2: Enquête

Verspreiding

We hebben een enquête uitgezet onder de doelgroep, die ingevuld kon worden door gebruikers en niet-gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. De enquête heeft opengestaan van 6 tot en met 27 april (3 weken). De enquête is uitgezet door de link te verspreiden onder 63 grote en kleine organisaties die contact hebben met dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem (zoals scholen voor dove kinderen, voetbalteams en patiëntenorganisaties). In de tabel hieronder vindt u een overzicht van de organisaties die zijn verzocht om de enquête te verspreiden:

Berengroep	Jongeren dovenclub in Amsterdam (de lieverdjes)
Ieder(in)	Maasstad 1987
KNDSB	Stichting Welzijn Doven Rotterdam
NCBD	Centrum voor doven en slechthorenden Friesland
Dovenschap	Stichting welzijn en Doven Amsterdam
NSV	Clubhuis voor doven Groningen
Stichting Hoormij	Nederlandse Christelijke Bond van Doven
Swedoro	Dovenvereniging Kompas Eindhoven
Stichting Plotsdoven	Effatha Dovenclub Eindhoven
Katholiek Dovenpastoraat	Stichting Welzijn en Zorg Doven
Dovenzorg	Koninklijke Nederlandse Dovensportbond
Gebarencafé Dovenagenda	Algemene Dovenvereniging Twente
DSV Kennemerland	Nijmeegs welzijn Doven
Doven Shoah	Rotterdamse Doven Zwemvereniging
Doven Computerclub Rijnmond	Veldvoetbal dove jongeren Amsterdam
Stichting Welzijn en Doven Rotterdam	NCDB Almelo
Stichting Dorswedo	Roze Gebaar
Lonely City	Vrouwenclub HD Guyot
Doof en Zo	SWDD
Kadosh	Stichting WeZoDo
ZSBD	Sudo Utrecht
DSV Catherijne	DBC Utrecht
FC Lighttown	BC Het Zuiden
Bethelkerk Gereformeerde Gemeente	Weylia
ADVT	Dovenclub de Graafschap
Blauwvingers	Liever Sportiever
EHBO Doven en Slechthorenden	FODOK
Auris Ammanschool	Gelderhorst
Gebarencentrum	Auris Ammanschool
SH Jong	Kentalis
Vitus Zuid	Viertaal
Patiëntenvereniging Hoofd-Hals	

Bij het verzoek tot verspreiding hebben we een standaardtekst toegevoegd die deze organisaties konden gebruiken bij de verspreiding. We hebben alle organisaties een reminder gestuurd.

De link naar de enquête is verschenen in onder andere de nieuwsbrief van doof.nl (circa 9.000 abonnees), op verschillende websites en *social media* platformen voor dove en slechthorende mensen en mensen met een

verstaanbaarheidsprobleem. KWINK groep heeft de enquête ook op de eigen social media-kanalen onder de aandacht gebracht.

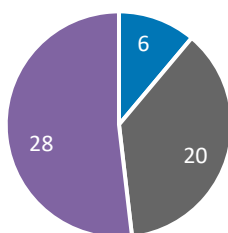
Respondenten

De enquête is ingevuld door 54 respondenten, wat betekent dat er sprake is van een beperkte representativiteit. Met andere woorden: de uitkomsten van de enquête zijn indicatief, maar niet statistisch representatief. De groep respondenten kan als volgt worden gecategoriseerd:

- 18 personen die de dienst niet gebruiken (33%)
- 18 gebruikers die zowel de tekst- als de beeldbemiddelingsdienst gebruiken (33%)
- 15 gebruikers van alleen de tekstbemiddelingsdienst (28%)
- 3 gebruikers van alleen de beeldbemiddelingsdienst (6%)

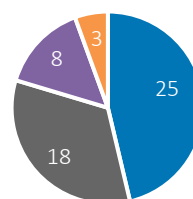
De respondenten zijn grotendeels dove of slechthorende personen. Ongeveer de helft van deze groep hoort helemaal niets. Drie respondenten hebben aangegeven niet doof of slechthorend te zijn, maar een verstaanbaarheidsprobleem te hebben.

Leeftijd



■ 18 t/m 34 jaar ■ 35 t/m 54 jaar ■ 55 jaar of ouder

Leeftijd van slechthorendheid of doofheid



■ Vanaf de geboorte
■ Na de leeftijd van 5 jaar oud
■ Tussen geboorte en de leeftijd van 5 jaar oud
■ Ik ben niet slechthorend of doof, maar heb een verstaanbaarheidsprobleem

Bijlage 3: Leden klankbordgroep

De volgende organisaties waren vertegenwoordigd in de klankbordgroep:

- Autoriteit Consument en Markt
- Berengroep
- Ieder(in)
- KPN
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Patiëntenvereniging Hoofd-Hals
- Stichting Hoormij NVVS

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

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

KWINK
GROEP