

Vergaderjaar 2007–2008

30 537

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met het vaststellen van nadere bepalingen over het gebruik van nummers ter bescherming van de consument

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2007

In het Algemeen Overleg van 14 november 2007 heb ik toegezegd, in aanvulling op mijn brieven van 4 juli 2007 (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 537, nr. 16) en van 11 november (Kamerstuk 30 537, nr. 18), nader in te gaan op de wijze waarop naar mijn mening de problematiek van lange en dure wachttijden bij 0900-nummers effectief kan worden aangepakt.

Door de Kamer is gevraagd te regelen dat bij betaalde telefonische service- en informatienummers slechts kosten in rekening mogen worden gebracht voor de tijd dat er daadwerkelijk contact is met de desbetreffende dienst (motie Hessels c.s., Kamerstukken II, 2006–2007, 30 537, nr. 13).

De Kamer en ik delen de irritatie inzake lange en dure wachttijden. De vraag is vervolgens hoe dit effectief aan te pakken, zodat de consument er daadwerkelijk bij is gebaat. Ik heb aangegeven de effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de door de Kamer geopperde maatregel laag in te schatten. In deze brief licht ik dit nader toe. Ik let daarbij in het bijzonder op de effecten voor de consument. Vervolgens geef ik aan welke alternatieven ik zie om de wachttijdenproblematiek bij 0900-nummers effectief aan te pakken.

Uitvoerbaarheid en effecten op de dienstverlening van een nultarief voor wachttijd

De in theorie voor de hand liggende implementatiewijze van een nultarief voor wachttijd is een overschakelend tarief tijdens de oproep (van gratis wachttijd naar betaalde daadwerkelijke gesprekstijd). Deze toepassing is technisch niet onmogelijk, maar is zeer lastig uit te voeren en gaat gepaard met hoge implementatiekosten. Het vergt ook een grote inspanning van de operators (de aanbieders van vaste en mobiele telefonie), terwijl deze niet verantwoordelijk zijn voor de lange en dure wachttijden (deze verantwoordelijkheid ligt immers bij de nummerexploitanten). Een overschakelend tarief heeft namelijk een netwerkoverstijgend karakter en

grijpt dus diep in op de bestaande systemen voor de routing en facturering van het belverkeer in Nederland.

De internationale standaarden die worden gehanteerd voor telefoongesprekken kennen geen differentiatie naar de aard/inhoud van de tot stand gebrachte verbinding. Er is dus geen voorziening die kan nagaan of een beller in een wachtrij terecht komt of daadwerkelijk geholpen wordt. Daarnaast is het vanwege privacyregelgeving ook niet toegestaan voor de aanbieders om kennis te nemen van de aard/inhoud van de verbinding. Tot slot brengen operators de verbindingen niet rechtstreeks tot stand, maar via een keten van diverse tussenschakels, zoals platformhouders of collega-operators. Voor elk van de tussenschakels geldt dat hier separate contracten voor worden afgesloten en ook separate facturen worden verstuurd voor het deelaspect waar de verleende dienst betrekking op heeft. Om al deze redenen is het voor operators vrijwel ondoenlijk om binnen de periode dat er een verbinding tot stand komt de tijd dat de beller in de wacht staat, buiten de facturering te houden.

Een aanvullende complicatie van een nultarief op wachttijd komt voort uit het feit dat het tarief is opgebouwd uit twee delen: het verkeerstarief (waaronder ook het mobiele beltarief¹) en het tarief voor de informatiedienst. Als er nog slechts kosten in rekening mogen worden gebracht voor de tijd dat er daadwerkelijk contact is met de desbetreffende dienst, dan moet het nultarief gelden voor zowel het verkeerstarief als voor het tarief voor de informatiedienst. Dit betekent dat ook de mobiele belkosten er onder vallen. Nummerexploitanten zullen er dan naar alle waarschijnlijkheid voor kiezen niet meer in alle gevallen bereikbaar te zijn vanaf mobiele netwerken, omdat zij de mobiele belkosten dan zelf zouden moeten dragen. Dit betekent dus een teruggang van de dienstverlening en levert een negatief effect op voor de consument (deze kan niet meer mobiel naar de betreffende aanbieder bellen). Als om dit te voorkomen het verkeerstarief zou worden uitgezonderd van het nultarief op wachttijd, betalen alle bellers nog steeds in enige mate voor wachttijd.

Effectiviteit en handhaafbaarheid van een nultarief voor wachttijd

Een nultarief op wachttijd geeft een prikkel om de wachttijden te verplaatsen. Een nultarief kan in de praktijk namelijk alleen betrekking hebben op de initiële wachttijd, dat wil zeggen de periode tussen de start van de verbinding en het moment waarop men een medewerker aan de lijn krijgt. De beller kan echter vervolgens direct² of tijdens het gesprek opnieuw en ook meerdere malen, opnieuw in de wachtstand worden gezet, bijvoorbeeld als de medewerker zelf iets moet navragen. De grens tussen daadwerkelijke gesprekstijd en wachttijd is dus in de praktijk moeilijk scherp te trekken en dit betekent dat nummerexploitanten de maatregel ook kunnen ontduiken met bijvoorbeeld een snel eerste contact met een medewerker die de oproep alleen doorrouteert, waarna de beller opnieuw en alsnog betaald in de wacht staat.

Hierop is geen effectief toezicht mogelijk, hetgeen ook de mening is van OPTA. Dit zou namelijk voor individuele gevallen (gesprekken) vragen om een zeer vergaand kwalitatief oordeel over de dienstverlening (namelijk of de wachttijd na het eerste contact in het desbetreffende geval wel of niet gerechtvaardigd is). OPTA zou hiervoor bovendien over opnamen van individuele gesprekken moeten beschikken, hetgeen strijdig lijkt met het telefoongeheim (artikel 10 van de Grondwet).

Voorgestelde aanpak

Gelet op de bezwaren bij het opleggen van een nultarief voor wachttijden

¹ Zowel pre-raid als abonnement.

² Het verschijnsel «call taker» is een praktijkvoorbeeld voor een dergelijke situatie.

heb ik in mijn brieven van 5 juli en 11 november en in het AO van 14 november een andere aanpak voorgesteld. Met deze aanpak meen ik op zo effectief mogelijke wijze uitvoering te geven aan onze gedeelde wens onnodig lange wachttijden bij service- en informatienummers terug te brengen naar voor de consument aanvaardbare proporties:

1. Misbruik van de tarifiering van een nummer kan straks worden aangepakt. In het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen wordt een norm opgenomen waarmee zaken kunnen worden aangepakt als «loze 0900-nummers» en ook onaangekondigde lange wachttijden.
2. 0900-nummergebruikers worden per april 2008 wettelijk verplicht zich aan te sluiten bij een geschillencommissie. Ik voorzie – en ben daarover in gesprek met marktpartijen – dat de onder punt 1 genoemde norm verder uitgewerkt wordt in de voorwaarden waaronder een partij als de Stichting Geschillencommissie (SGC) leden zal accepteren. Dit geeft een dwingend karakter aan deze norm.
3. Een stok achter de deur wordt vervolgens gevormd doordat partijen die excessen veroorzaken en zich niet aan de code houden, door OPTA aangepakt kunnen worden. Zo sluit zich een stevig vangnet voor aanbieders die lange wachttijden als een lucratief element van de dienstverlening blijven zien.
4. De transparantieverplichtingen inzake tarieven die in 2006 aan operators zijn opgelegd gaan ook gelden voor nummergebruikers. Het moet voor de consument van tevoren volstrekt duidelijk zijn welke tarieven in rekening worden gebracht. Ik heb vorige week de transparantie door operators in een gesprek met KPN, T-Mobile en Vodafone aan de orde gesteld. Zij steunen mij in het streven naar transparantie in brede zin en hebben mij toegezegd te zullen bekijken waar verbetering van de transparantie mogelijk is. Bovendien zullen de tarieven van bellen naar 0900-nummers vanaf een prepaid mobiele telefoon beter bekend worden gemaakt, zodat consumenten dit bij het bepalen van hun keuze mee kunnen nemen.
5. Ik heb Intomart een onderzoek laten uitvoeren naar de situatie rond de lange en dure wachttijden. Het onderzoek geeft aan dat voor de gemiddelde consument een wachttijd langer dan 1 minuut als irritant worden ervaren. Voor de tarifiering is een grenswaarde van 30 cent per minuut geconstateerd. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat, hoewel het merendeel van de aanbieders binnen deze grenzen blijft, er grote verschillen tussen sectoren bestaan en er de nodige ruimte bestaat voor verbetering. Ik heb marktpartijen aangeschreven om hen aan te sporen hiermee voortvarend aan de slag te gaan en daarbij aangegeven dat ik de situatie rond april volgend jaar opnieuw zal onderzoeken.

Eventuele aanvullende maatregel

Als in aanvulling op de hierboven geschetste aanpak toch een extra maatregel nodig mocht zijn om lange en dure wachttijden effectief aan te pakken, is er een alternatief voor een nultarief voor wachttijd, namelijk een maximumbedrag per gesprek. Dit houdt in dat een 0900-nummerexploitant die een minuuttarief hanteert, niet meer dan een door hem zelf te bepalen maximumbedrag voor de totale gesprekskosten in rekening mag brengen en er zorg voor dient te dragen dat de consument van tevoren kennis kan nemen van dit maximum bedrag, naast het minuuttarief.

Dit geeft aanbieders een sterke impuls om wachttijden kort te houden. Indien de wachttijden zeer lang zijn, resteert er namelijk weinig gesprekstijd om de beller binnen het genoemde maximumbedrag nog goed van dienst te zijn en kan de aanbieder dus geen goede dienstverlening bieden.

Ook vermindert deze maatregel de irritatie voor de consument tijdens het wachten: je weet hoeveel je maximaal zult moeten betalen voor de betreffende dienst.

Tot slot versterkt deze maatregel de concurrentie tussen aanbieders. Zij zullen namelijk transparanter moeten worden over de feitelijke totale kosten van hun telefonische dienst en worden zo geprikkeld deze kosten te beperken. Nu is het zo dat bij een goedkoop nummer door lange wachttijden de feitelijke dienst toch duur kan uitvallen vergeleken met een aanbieder die met een duurder nummer snelle klantenservice biedt. Dat is anders als de kosten voor het gesprek aan een maximum zijn gebonden. Deze transparantie zorgt er voor dat de consument de daadwerkelijke kosten van de helpdesk goed kan afwegen bij zijn keuze voor een aanbieder van een bepaald product of dienst en achteraf niet voor verrassingen komt te staan.

De maatregel is beter handhaafbaar en beter uitvoerbaar dan een nultarief voor wachttijd. Het biedt meer implementatieruimte en daarmee flexibiliteit voor de nummerexploitanten dan een nultarief tijdens de wachttijd. Ik verwacht dan ook minder negatieve effecten voor de consument.

Dit neemt echter niet weg dat ook deze maatregel de lengte en kwaliteit van de gesprekken en dus van de dienstverlening kan beperken. Het vergt voorts aanzienlijke aanpassingen in de wijze van facturering door telecom-operators, terwijl deze zoals gezegd niet verantwoordelijk zijn voor de lange en dure wachttijden. Om die reden wil ik pas na april 2008 tot een dergelijke aanvullende maatregel overgaan als blijkt dat marktpartijen onvoldoende vorderingen laten zien en er niet in slagen overeenstemming te bereiken over de genoemde gedragscode.

Ik blijf de ontwikkelingen zoals gezegd nauwlettend monitoren en zal de Kamer rond april 2008 informeren over mijn bevindingen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk