

Scenario's voor anoniem en kosteloos bellen naar het nummer 113

Auteurs: ir. ing. Reg Brennenraedts MBA, ir. Tommy van der Vorst, ir. Jan van Rees, ir. Wazir Sahebali, Adriaan Smeitink MSc

Opdrachtgever:
Ministerie van Volksgezond-
heid, Welzijn en Sport

Publicatienummer:
2020.110.2110

Datum:
Utrecht, 30 april 2021

Managementsamenvatting

Sinds 2009 is in Nederland Stichting 113 Zelfmoordpreventie actief. Mensen met suïcidale gedachten en hun naasten kunnen 24/7 anoniem een beroep doen op het online hulpaanbod met crisishulp lijnen, online therapie en zelfhulp. De Stichting biedt daarnaast telefonische hulplijnen via verschillende nummers, in eerste instantie via 0900-1130113 en 0900-0113, vanaf juli 2020 ook via 0800-0113 en 113. Omdat het nummer 113 niet kosteloos te bellen is, en het nummer niet wordt afgeschermd op nota's, heeft de stichting het nummer 0800-0113 beschikbaar gemaakt, dat kosteloos is en wordt afgeschermd op de factuur. Vanuit de Tweede Kamer is de wens geuit om inzicht te krijgen in wat er nodig is om ook het nummer 113 kosteloos en nota-anoniem te maken.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke scenario's zijn (administratief, technisch en organisatorisch) mogelijk voor het **kosteloos** kunnen bellen naar het nummer 113?
2. Welke scenario's zijn (administratief, technisch en organisatorisch) mogelijk voor het **afschermen van het nummer** 113 op de nota van de beller?

Per scenario worden de implementatiekosten voor de telecommunicatie-aanbieders vastgesteld en – tevens per scenario – een realistische schatting van de implementatietermijn afgegeven.

Context van onderzoek

Alvorens op de uitkomsten in te gaan, is het relevant om de context beter te begrijpen. Hiervoor zijn vier aspecten van belang.

Ten eerste vormt de aanbodzijde van de markt voor telefonie in Nederland een **complex ecosysteem**. Er is sprake van een marktstructuur met enkele zeer grote partijen en veel kleine nichespelers. Het aanbod is zeer pluriform; er zijn verschillende proposities (prepaid, postpaid), segmenten (consumment, zakelijk), netwerken (vast, mobiel) en merknamen voor bepaalde marktsegmenten. Nederlandse aanbieders zijn sterk afhankelijk van

leveranciers van hard- en software die op mondiale schaal opereren. Zij baseren hun aanbod op internationale standaarden en afspraken. Het nummer 113 kent internationaal niet de status als nummer voor suïcidepreventie of emotionele ondersteuning op een andere wijze. In Europese context is afgesproken het nummer 116123 te gebruiken voor *emotional support*. Andere Europese landen gebruiken het nummer 113 voor andere toepassingen, zoals politie (Italië, Slovenië en Luxemburg) of ambulance (Noorwegen).

Ten tweede is het van belang om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van **anonimiteit**. In dit onderzoek gaat het nadrukkelijk niet om (1) geen vermelding in de telefoongids noch over (2) het uitschakelen van nummerherkenning. Het draait in dit onderzoek specifiek om **nota-afscherming**. Dit houdt in dat gebruikers van een telefoonnummer ervoor kunnen kiezen om hun nummer alleen afgeschermd op facturen weer te laten geven. Personen die naar dit nummer gebeld hebben, kunnen dit nummer niet (herkenbaar) terugvinden op hun factuur doordat de laatste vier cijfers van het nummer niet worden weergegeven.¹ Het nummer 113 is echter korter dan vier cijfers. In deze context kan nota-afscherming daarom op verschillende manier ingevuld worden:

1. Gesprekken naar 113 kunnen worden weergegeven als een gesprek naar ●●●. Dit sluit aan bij de huidige systematiek waarbij de laatste vier cijfers van een nummer niet worden weergegeven. Het nadeel van deze vorm is dat ●●● voor personen met kennis van zaken herleidbaar is naar het nummer 113. Dit nummer is dan immers het enige nummer dat als ●●● wordt weergegeven.²

2. Gesprekken naar het nummer 113 kunnen worden weergegeven als een gesprek naar 0800-0113 en als zodanig afgeschermd. Concreet betekent dit: 0800-●●● op de factuur.

3. Gesprekken naar 113 kunnen geheel niet op de factuur kunnen worden weergegeven.

Ten derde is van belang om te definiëren wat **kosteloos** precies inhoudt. In dit kader betekent dit *kosteloos voor de beller*. Bij reguliere nummers die

¹ Ter illustratie: Het mobiel nummer 06-12345678 wordt afgeschermd weergegeven als 06-1234●●●. Met deze informatie blijven er 10.000 mogelijkheden over: 06-1234 0000, 06-1234 0001, ..., 06-1234 9999.

² Bij ●●● is duidelijk dat een driecijferig nummer wordt afgeschermd. Daarvan zijn er twee in gebruik in Nederland: 112 en 113. [23] De eerste wordt niet (zo) afgeschermd, dus 113 is de enige optie: ●●●=113.

kosteloos voor de beller zijn, zoals 0800-nummers, worden de gesprekskosten wel *tussen* de aanbieders in de keten verrekend. De aanbieder van waaruit een beller belt naar een gratis nummer moet immers gecompenseerd worden door de (aanbieder van de) gebelde partij. Ook bij de discussie rondom het kosteloos maken van het nummer 113 moet aandacht zijn voor het verrekenen van de kosten in de keten.

Ten vierde is het van belang een beeld te hebben van het **huidige belvolume** naar het nummer 113. Zo krijgen we een beeld van de impact en kunnen we deze kosten relateren aan de implementatiekosten. Het gaat om circa 2.500 gesprekken van gemiddeld circa 10 minuten per maand. Voor alle bellers naar het nummer 113 samen bedragen de gesprekskosten circa € 3.000 per maand. Indien het nummer 113 ook kosteloos voor de gebruiker zou worden, is het

mogelijk dat er gedragseffecten zouden optreden en er een verschuiving plaatsvindt van 0800-0113 naar 113. In het uiterste geval kan dit betekenen dat er ter waarde van circa €6.000 per maand kosteloos naar het nummer 113 gebeld wordt.

Mogelijke scenario's

In dit onderzoek komen we tot een hiërarchie van (1) **scenario's** waarin de sector als geheel bepaalde ontwerpvereisten implementeert, (2) verschillende **routes** die een aanbieder kan volgen om aan de vereisten te voldoen binnen een scenario, en (3) verschillende **activiteiten** die binnen een implementatieroute moeten worden uitgevoerd. In de scenario's 1, 2 en 3 kunnen aanbieders de route kiezen die het best bij hun organisatie past. We beperken ons hier tot de uitkomsten van onze analyses op het niveau van scenario's.

Tabel 1. Overzicht uitkomsten scenario's voor implementatie kosteloos en/of nota-anoniem maken van het nummer 113. Percentages hebben betrekking op het aandeel van de aanbieders en niet aandeel van de klanten, gesprekken of facturen.

Aspect	Scenario 1: kosteloos 113	Scenario 2: kosteloos 113 en nota-anoniem	Scenario 3: kosteloos 113, nota-anoniem en nummerdoorgifte (CLI)	Scenario 4: kosteloos 113, nota-anoniem en nummerdoorgifte (CLI) d.m.v. uniforme oplossing
Implementatie-route	Vrije keuze aanbieder	Vrije keuze aanbieder	Vrije keuze aanbieder	Uniforme routes voor alle aanbieders
Kosteloos	± 100% correct	± 100% correct	± 100% correct	± 100% correct
Nota-anoniem	± 55% realiseert 0800-****, ± 45% is niet nota-anoniem en toont "113"	± 5% realiseert 0800-**** ± 30% realiseert geen nota-regel ± 65% te kiezen bij implementatie (*** of 0800-**** of geen nummer op nota, of geen nota-regel)	± 5% realiseert 0800-**** ± 30% realiseert geen nota-regel ± 65% te kiezen bij implementatie (*** of 0800-**** of geen nummer op nota, of geen nota-regel)	± 100% te kiezen bij implementatie (*** of 0800-**** of geen nummer op nota, of geen nota-regel)
Nummerdoorgifte (CLI)	± 80% correct	± 80% correct	± 100% correct	100% correct
Eenmalige kosten (CAPEX)	€300.000- €1.200.000	€ 1.000.000-€ 3.200.000	€ 1.100.000-€ 3.700.000	€ 2.000.000-€ 7.000.000
Terugkerende Kosten (OPEX)	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Zeer beperkt
Doorlooptijd	6 maanden	12 maanden	12 maanden	12 - 18 maanden
Verrekening	± 55% correct	± 55% correct	± 55% correct	100% correct
Andere aspecten	- Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen - Onzekerheid juridische kaders - Incorrecte verrekening in de keten	- Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen - Onzekerheid juridische kaders - Incorrecte verrekening in de keten - Verschillen in de vorm van nota-anonimiteit	- Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen - Onzekerheid juridische kaders - Incorrecte verrekening in de keten - Verschillen in de vorm van nota-anonimiteit	- Duidelijke kaders nodig vanuit overheid - Consensus nodig tussen aanbieders over wijze van invoering

Omdat *kosteloos* en *nota-anonimiteit* deels samenhangen, worden in de vier scenario's beide aspecten in samenhang geanalyseerd. We bekijken daarnaast in hoeverre de doorgifte van het nummer van de beller³ (CLI) in stand blijft. Met behulp van nummerdoorgifte kunnen personen die overmatig bellen naar de nummers van stichting 113 Zelfmoordpreventie beter worden geïdentificeerd en kan misbruik worden voorkomen. We komen tot vier logische scenario's die oplopen in functionaliteit en impact.

• **Scenario 1: Kosteloos maken van het nummer 113.** Aanbieders mogen in dit scenario kiezen tussen verschillende routes. Een deel van de aanbieders kiest ervoor om alleen het tarief van het nummer 113 op nul te stellen, een ander deel zal 113 daarnaast doorschakelen naar 0800-0113. Enkele andere aanbieders lossen het op door nummertranslatie van 113 naar 0800-0113 in te stellen. Hoewel dit in dit scenario niet wordt vereist, leiden sommige implementatieroutes ook tot nota-afscherming en/of instandhouding van doorgifte van het nummer van de beller (CLI). Door de differentiatie tussen aanbieders ontstaan er hierbij verschillen in de wijze van nota-afscherming.

• **Scenario 2: Kosteloos maken van het nummer 113 en nota-afscherming.** Aanbieders mogen in dit scenario kiezen tussen verschillende routes. De drie routes in scenario 1 worden uitgebreid tot routes voor nummerafscherming. Dit kan op drie manieren: (1) directe, specifieke aanpassing van factureringssystemen, (2) gebruik van de database van COIN⁴ voor nummerafscherming en (3) voorkomen dat registraties van gesprekken naar 113 (CDR's) het factureringssysteem bereiken. Hoewel dit niet wordt vereist, leiden sommige implementatieroutes tot instandhouding van doorgifte van het nummer van de beller (CLI). Door de differentiatie tussen aanbieders ontstaan er hierbij verschillen in de wijze van nota-afscherming.

• **Scenario 3: Kosteloos maken van het nummer 113, nota-afscherming en nummerdoorgifte.** Scenario 3 is een uitbreiding van scenario 2 en ook

hier mag iedere aanbieder kiezen welke route voor hem de voorkeur heeft. Het verschil met scenario 2 is dat ook de nummerdoorgifte (CLI) gerealiseerd moet worden. Dat betekent dat in dit scenario de aanbieders die kiezen voor doorschakeling naar 0800-0113 een extra actie moeten ondernemen om het nummer van de beller (CLI) door te geven. Door de differentiatie tussen aanbieders ontstaan er verschillen in de wijze van nota-afscherming.

• **Scenario 4: Kosteloos maken van het nummer 113, nota-afscherming en doorgifte van het nummer van de beller (CLI) op basis van een uniforme oplossing.** Dit scenario wijkt sterk af van de andere scenario's omdat er één route voor alle aanbieders in Nederland wordt gevolgd. Deze route sluit aan bij lopende afspraken in de Nederlandse telefoniesector. Dit vergt uiteraard wel dat de specificaties, zoals de vorm van nota-anonimiteit, ook duidelijk gedefinieerd wordt.

Tabel 1 toont een schematisch overzicht van de vier scenario's en de impact hiervan op kosteloosheid, nota-anonimiteit, doorgifte van het nummer van de beller (CLI), kosten (eenmalig en terugkerend), doorlooptijd, verrekening van de kosten in de keten en andere, meer kwalitatieve aspecten.

Reflectie op uitkomsten scenario's

Het voor de gebruiker **kosteloos** maken van het nummer 113 is een relatief eenvoudige stap die tegen beperkte kosten en doorlooptijd kan worden gerealiseerd. Het leidt er zelfs toe dat er enige mate van nota-anonimiteit komt. Scenario 1 sluit hier volledig bij aan.

Doordat **nota-afscherming** in deze context niet volledig gespecificeerd is, is het lastig om aan te geven wanneer een implementatievorm aan de eisen voldoet. Welke vormen van weergave op de nota zijn acceptabel? Mogen er verschillende vormen naast elkaar bestaan? Moet er 100% dekking zijn? Mag een nota ook 0800-•••• tonen? Het antwoord op dit soort vragen bepaalt bovendien in hoge mate de impact. De onzekerheid op dit punt draagt eraan bij dat de

elektronische communicatiediensten en -netwerken. Als vereniging bieden we een gezamenlijk platform voor het inrichten en faciliteren van gezamenlijke bedrijfsprocessen voor de invulling van wet- en regelgeving en in toenemende mate zelfregulering", zie [coin.nl]

³ In een juridische context wordt dit *nummeridentificatie* genoemd. Gezien de context van dit onderwerp geven wij hier de voorkeur aan *doorgifte van het nummer van de beller* (of kortweg *nummerdoorgifte*) en de technische term *CLI*.

⁴ COIN omschrijft zichzelf als: "Vereniging COIN is een samenwerking van Nederlandse aanbieders van

kosten een vrij breed betrouwbaarheidsinterval kennen.

Doorgifte van het nummer van de beller (CLI)

is geen eis die vooraf is gesteld. Sommige implementatievormen beperken echter de doorgifte van het nummer van de beller (CLI). Het is bij een doorschakeling van het nummer 113 naar 0800-0113 vooraf niet duidelijk welke keuze de originerende aanbieder maakt met betrekking tot nummerdoorgifte. De standaardoptie is om het door de beller gekozen nummer te hanteren, in dit geval 113. Het doorgeven van het nummer van de oorspronkelijke beller is ook mogelijk. Dit is echter een additionele technische functionaliteit die niet door elke aanbieder wordt toegepast. Indien doorgifte van het nummer van de beller (CLI) niet wordt meegenomen als vereiste dan zal dit het vermogen van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie om misbruik door overmatige bellers te detecteren sterk beperken. Dit kan voorkomen worden door telefonieaanbieders, maar hiervoor moeten extra handelingen plaatsvinden.

De kosten bestaan vooral uit **eenmalige kosten** (CAPEX) en maar zeer beperkt uit **terugkerende kosten** (OPEX). Deze laatste categorie is lastig in te schatten omdat het vooral gaat om de impact van toekomstige vervangingen van systemen en migraties van leverancier.

Er zijn **grote kostenverschillen tussen de scenario's**. Scenario 1 zit op een mid-point schatting van €750.000, scenario 4 op een mid-point van €4.500.000. De aanbieders geven aan dat de technische implementatieroutes sterk verschillen voor wat betreft kosten, doorlooptijd en complexiteit.

Er is een relatief **grote bandbreedte in de schatting van de kosten**. Hier ligt een aantal redenen aan ten grondslag. Ten eerste zijn, zoals hierboven aangegeven, de eisen die aan nota-anonimiteit gesteld worden niet eenduidig. Hoe scherper duidelijk is wat gewenst is, hoe beter de impact kan worden bepaald. Ten tweede gaat het bij verschillende werkzaamheden om activiteiten die aanbieders nog nooit hebben ontplooid. Het mooiste voorbeeld is de COIN-database voor nummerafscherming. Facturerings-systemen raadplegen deze database om te achterhalen van welk nummer ze de laatste vier cijfers moeten vervangen door ••••. Het is echter onbekend hoe de verschillende factureringssystemen reageren als het de laatste vier cijfers moet afschermen van een *driecijferig* nummer. Ten derde

geven -zeker de grotere- aanbieders aan dat het inschatten van de kosten al de nodige kosten met zich meebrengt.

Maatwerk is de voornaamste kostenverhogende en vertragende factor. Een aantal aanpassingen passen binnen de huidige soft- en hardwaresystemen. Deze systemen worden mondiaal in de markt gezet en sluiten aan bij internationale afspraken. Concreet betekent dit voor aanbieders dat sommige aanpassingen vanuit technisch perspectief niet meer zijn dan het wijzigen van een parameter in een systeem. Echter, als er aanpassingen moeten worden doorgevoerd die afwijkend zijn, dan vereist dit maatwerk. In dit geval moet de leverancier van de systemen worden benaderd om een specifieke wijziging door te voeren. Dit zorgt voor zeer substantiële kosten en doorlooptijd.

Flexibele scenario's kennen de laagste kosten en kortste doorlooptijd. In de scenario's 1,2 en 3 kunnen aanbieders zelf kiezen welke route voor hen optimaal is. Dit zorgt ervoor dat zij de route kunnen kiezen die het best aansluit bij hun systemen. Hierdoor wordt maatwerk, zie het voorgaande punt, beperkt.

Tussen aanbieders bestaan grote verschillen. Afhankelijk van de invulling van systemen van aanbieders kan de impact zeer sterk uiteenlopen. Wederom draait het om de mate waarin de wijziging aansluit bij bestaande systemen. De kosten voor grote partijen liggen veel hoger omdat zij een veel hogere mate van complexiteit kennen.

De geschatte doorlooptijd moet gezien worden als een redelijke termijn en niet de kortst mogelijke termijn. Met een redelijke termijn bedoelen we een periode die geen onevenredig grote impact heeft op de continuïteit, de kosten, de concurrentieverhoudingen en de interne processen in de sector. De diensten die de telecomsector levert spelen een essentiële rol in de Nederlandse economie en samenleving en het is van het grootste belang dat continuïteit gewaarborgd blijft. Overigens bedoelen we met doorlooptijd de tijd vanaf het moment dat de vorm van zelfregulering duidelijk is (voor scenario 1, 2 en 3) of de inwerkingtreding van aangepaste regelgeving (voor scenario 4).

Bij verrekening gaat het vooral om een principiële discussie en veel minder een bedrijfseconomische. Het belvolume naar het nummer 113 bedraagt 300.000 minuten per jaar. De totale markt in Nederland (vast en mobiel) bedraagt

circa 50 miljard minuten per jaar. [1] Het nummer 113 is daarmee 0,0006% van de belomvang. Voor veel partijen is elke aanpassing aan systemen vele malen duurder dan de opbrengsten. De vraag is veel meer: moeten we willen dat één nummer in Nederland niet goed verrekend wordt? Welk precedent schept dit?

De flexibele scenario's brengen juridische onzekerheid. Het is niet geheel duidelijk of, hoe en in welke vorm aanbieders bepaalde aanpassingen mogen doorvoeren. Scenario 4 daarentegen bewandelt de formele route en kent dit probleem niet.

Scenario 4 vergt duidelijke kaders vanuit de overheid. Indien er wordt gekozen voor een wettelijke inbedden, dan moet ook duidelijk worden gemaakt wat er van de sector geëist wordt. Zo moet het heel duidelijk zijn welke eisen aan nota-anonimiteit worden gesteld.

In dit onderzoek **doen we geen uitspraak over de wenselijkheid van wel of niet kiezen voor één van deze scenario's.** Wel geven we het volgende mee over de relevante verschillen tussen de scenario's. Het eerste scenario brengt weinig kosten en complexiteit met zich mee, maar zorgt er wel voor dat het nummer 113 voor iedere beller gratis wordt. Bovendien is er substantiële bijvangst: voor een deel van de facturen is er een vorm van nota-afscherming gerealiseerd. Scenario 4 zorgt ervoor dat aan alle eisen wordt voldaan, maar kent wel substantiële kosten. De kracht van dit scenario is dat formele routes worden gevolgd en er een net kader komt voor het kosteloos en nota-anoniem maken van driecijferige nummers. Scenario's 2 en 3 lijken vooral nadelen te combineren. De kosten zijn substantieel, maar de oplossingen kennen rafelrandjes: nota-anonimiteit is inconsistent, onderlinge verrekening is niet correct, juridische kaders zijn niet duidelijk, et cetera.

Doeltreffendheid

In veel van de gesprekken die gevoerd zijn is het onderwerp doeltreffendheid aan bod gekomen. Doeltreffendheid verwijst naar de mate waarin deze maatregel (het nummer 113 kosteloos en nota-anoniem maken) leidt tot het beoogde doel. Het beoogde doel is het zorgen voor een lagere drempel om te bellen naar 113. Het middel om te realiseren is om 113 kosteloos en nota-anoniem te maken. Het is evident dat deze maatregel een positief effect zal hebben op het realiseren van het beoogde doel. Toch

zien wij ook verschillende aspecten die dit effect beperken.

Ten eerste achten we het waarschijnlijk dat de maatregel er niet toe gaat leiden dat in alle gevallen er daadwerkelijk sprake zal gaan zijn van kosteloos en nota-anoniem bellen. Vooral in de eerste drie scenario's zal dit spelen, maar het is niet uit te sluiten dat het ook bij scenario 4 aan bod komt. Dit komt vooral door de hoge mate van complexiteit van het ecosysteem. Er zijn simpelweg heel veel systemen van veel partijen die moeten worden aangepast. Verder gaat het om systemen die ook nog eens constant in ontwikkeling zijn en aangepast worden op de actualiteit. Leveranciers van de Nederlandse sector richten zich veelal op de mondiale markt en zullen bij nieuwe systemen geen rekening houden met de specifieke implementatie van 113 in Nederland. Gezien het kleine belvolume naar het nummer 113 en de beperkte mate waarin consumenten hun factuur controleren, is de kans ook nog eens vrij groot dat een fout vrij lang onopgemerkt kan blijven.

Ten tweede is nota-afscherming slechts een beperkt deel van de oplossing om te komen tot anonimiteit. Een voor gebruikers veel eenvoudigere en bekende methode om te achterhalen naar welke nummers is gebeld is door simpelweg te kijken naar de gebelde nummers in de (mobiele) telefoon. Er zijn daarnaast nog veel andere plekken waar dit te achterhalen is. Als er sprake is van vaste telefonie vanuit huis dan kan bijvoorbeeld in het modem, de set-topbox of router worden gekeken. Bij grotere organisaties kan gedacht worden aan de interne telefoniecentrales (PABX) en allerlei ICT-systemen die gespreksgegevens opslaan. De stichting heeft aangegeven dat een relatief groot deel van de gebruikers van het nummer 113 bellen vanuit instellingen zoals gevangenissen en psychiatrische klinieken. Het telefonieverkeer loopt juist hier via dergelijke knooppunten.

Ten derde zouden we ons kunnen afvragen voor welke groep nota-anonimiteit een oplossing is. Bij mobiele telefonie zijn consumentenabonnementen typisch aan één persoon verbonden en alleen deze persoon heeft via een online portal met wachtwoord toegang tot de nota. Hierdoor is de nota al afgeschermd. We ontkennen niet dat nota-afscherming relevant is, zeker bij vaste telefonie in een gezin speelt dit, maar een steeds groter deel van de gebruikers belt via een persoonlijk mobiel abonnement.

Ten vierde zouden we hetzelfde argument kunnen aangeven voor kosteloos bellen. We ontkennen niet dat het geen waarde heeft, maar **er is al een alternatief in de vorm van het 0800-nummer**. Uiteraard zal een gratis 113 nummer bijdragen aan toegankelijkheid, maar dit effect zal beperkt worden doordat er al een gratis nummer is.

Ten vijfde betekent kosteloos bellen niet dat iedereen kan bellen. Bij verschillende mobiele aanbieders moet een prepaid gebruiker over enig beltegoed beschikken wil deze überhaupt kunnen bellen. Dit geldt ook voor gratis nummers. In het verlengde hiervan speelt ook een discussie met instellingen voor nummerblokkeringen op interne telefoniecentrales (PABX). We weten dat veel zakelijke afnemers in de interne telefoniecentrale (PABX) instellen dat bepaalde nummers niet gebeld kunnen worden (of dat alleen specifieke nummers gebeld kunnen worden). Zo wordt voorkomen dat medewerkers systemen misbruiken voor internationale of betaalde nummers. Gezien het grote aantal interne telefoniecentrales (PABX), de kleine schaal van het nummer 113 en de complexe instellingen van deze interne telefoniecentrales zou het ons niet verbazen als er op dit moment vanuit bepaalde zakelijke locaties niet naar het nummer 113 gebeld kan worden. De instelling “*sta alleen toe om uit te bellen naar geografische nummers, mobiele nummers, 0800-nummers en 112*” is niet ondenkbaar, maar sluit bellen naar het nummer 113 uit.

Merk op dat deze discussie voor 112 nadrukkelijk niet speelt. Omdat 112 valt onder een internationale standaard voor noodnummers, zal een interne telefoniecentrale (PABX) het simpelweg niet toestaan om dit te blokkeren. Voor mobiele telefonie geldt hetzelfde: je hebt zelfs geen simkaart (laat staan beltegoed) nodig om het noodnummer te bellen. Dit is wederom een illustratie van de complexiteit die naar voren komt doordat het gebruik van het nummer 113 voor dit doel niet internationaal afgestemd is.

Doelmatigheid

Naast doeltreffendheid (*in welke mate wordt het doel bereikt door de maatregel?*), zouden we ook kunnen kijken naar doelmatigheid: *In welke mate wegen de kosten van de maatregel op tegen de opbrengsten?* We hebben hierboven gezien dat de kosten voor een scenario waarin aan alle eisen wordt voldaan (ergo: scenario 3 of 4) liggen tussen de € 1,2 miljoen en € 7 miljoen. Als wij kijken naar het aantal gesprekken naar het nummer 113 dan ligt dit op 30.000 per

jaar. In de telecommunicatiesector is het niet ongebruikelijk om investeringen in software af te schrijven op 5 jaar. Voor het gemak negeren we de beperkte terugkerende kosten (OPEX). Dit betekent dat **de kosten voor het kosteloos en nota-anoniem maken van het nummer 113 liggen op € 8 tot € 47 per gesprek naar 113**. Er is ongetwijfeld veel af te dingen op deze berekening (wellicht neemt gebruik het nummer 113 in de toekomst toe, wellicht is de afschrijvingstermijn korter, et cetera), maar toch geeft dit ons een goede indicatie van de relatieve kosten. We kunnen deze redenering ook toepassen om de verhouding te bepalen tussen de implementatiekosten versus de belkosten voor de gebruiker. Door 113 voor de gebruiker kosteloos te maken, besparen gebruikers in totaal circa €3.000 per maand. Uitgaande van dezelfde implementatiekosten en afschrijvingstermijn betekent dit dat **€1 voor de gebruiker kosteloos bellen €7 tot €39 aan implementatiekosten kent**.

Aan de opbrengstenkant van deze maatregel staat een ongetwijfeld positieve invloed op suïcidepreventie: één van de nummers wordt immers beter toegankelijk. Zie ook de bovenstaande tekst over doeltreffendheid.

Het is niet aan de auteurs van dit rapport om een inschatting te maken van de doelmatigheid van deze maatregel. Toch willen we de vraag stellen of deze maatregel de meest doelmatige methode is van suïcidepreventie. Wat zou de impact zijn van het besteden van de € 1,2 tot € 7 miljoen aan onderzoek, trainingen en voorlichting met betrekking tot suïcidepreventie? Zou dit hoger of lager zijn dan de impact van kosteloos en anoniem bellen naar het nummer 113?

Bredere reflectie op het vraagstuk

In de gesprekken met de markt zijn enkele duidelijke signalen naar voren gekomen die we graag met de opdrachtgever willen delen. Voor de implementatie van beleid kunnen deze namelijk zeer relevant zijn.

Ten eerste zien wij **opmerkelijk veel weerstand vanuit de sector** tegen dit voorstel. Dat komt zeer zeker niet doordat men het belang van Stichting 113 Zelfmoordpreventie niet onderschrijft: men vindt dat zij een belangrijke taak op zich neemt ten aanzien van een relevant maatschappelijk probleem. Er bestaat met name onvrede over de wijze waarop het proces verloopt. Bij soortgelijke processen in het verleden werd de sector meer betrokken, en werd er

minder druk op uitgeoefend. Aanbieders zullen uiteraard doen wat de overheid vraagt, maar hiervoor moet wel een juridische basis zijn.

Ten tweede willen we meegeven dat de sector **sterk gericht is op standaardisering**. Een flink gedeelte van de inspanningen van deze bedrijfstak is erop gericht om efficiënter te worden door middel van standaardisatie. Dit uit zich wellicht het best in allerlei technische mondiale standaarden (zoals 5G), maar ook op het gebied van interne processen en diensten speelt dit. Men stopt veel energie in het van de markt halen van oude (legacy)oplossingen om zo meer schaal te krijgen. Hetgeen hier wordt voorgesteld staat haaks op deze hele beweging. Er moet voor een hele kleine groep bellers een (voor de wereld unieke) maatwerkoplossing worden gemaakt die bovendien over een lange periode in allerlei systemen moet worden meegenomen. Het nummer 113 is niet mondiaal voor suïcidepreventie aangemerkt en het zeer onwaarschijnlijk dat dit zal gaan gebeuren in de nabije toekomst. Hierdoor houden leveranciers van hard- en software voor telefonie, die op mondiale schaal opereren, geen rekening met het gebruik van 113 voor dit doel. Indien aanpassingen alleen voor de Nederlandse markt moeten worden doorgevoerd leidt dit tot substantiële kosten die in Nederland neerslaan.

Ten derde **zoekt de sector naar zekerheid op lange termijn**. Op zichzelf wordt hier een voorstel gedaan met een relatief kleine impact op de sector, zeker als wij kijken naar de totale omzet van telefonie. Er is echter grote vrees dat dit het begin is van een lange reeks kleine verzoeken die blijft optellen. Aanbieders vragen zich af wat de volgende casus zal zijn – worden de nummers 118 of 119 bijvoorbeeld ook ingezet op deze manier? Gaan er nieuwe eisen spelen bij het nummer 113?

Een vierde aspect dat naar voren komt is het vraagstuk over **nota-anonimiteit**. We begrijpen de afweging van de stichting, maar we vinden het enigszins opmerkelijk dat zij wil dat (1) het telefoonnummer van de gebruiker wordt afgeschermd op de nota en (2) zij het telefoonnummer van de gebruiker kan inzetten om misbruik te voorkomen. Op één niveau moet er anonimiteit zijn, op het andere niveau mag het er niet zijn. We kunnen ons voorstellen dat dat lastig uit te leggen is aan gebruikers.

Inhoudsopgave

Woordenlijst.....	13
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond	15
1.2 Onderzoeksvraag	15
1.3 Methodologie.....	15
1.4 Leeswijzer.....	17
2 Achtergrond.....	19
2.1 Hoe werkt telefonie?.....	19
2.2 Complex ecosysteem.....	21
2.3 Verschillende soorten anonimiteit.....	23
2.4 Kosteloze telefoonnummers	25
2.5 Stichting 113 Zelfmoordpreventie	25
3 Scenario's, technische implementatieroutes en werkzaamheden	
27	
3.1 Ontwerpvereisten.....	27
3.2 Scenario's.....	27
3.3 Technische implementatieroutes	29
3.4 Benodigde werkzaamheden	31
4 Impact van de scenario's	38
4.1 Achtergrond	38
4.2 Scenario 1: Kosteloos maken. Keuze implementatieroute	39
4.3 Scenario 2: Kosteloos maken en nota-afscherming. Keuze implementatieroute.....	40
4.4 Scenario 3: Kosteloos maken, nota-afscherming en nummerdoorgifte. Keuze implementatieroute	42
4.5 Scenario 4: Kosteloos maken, nota-afscherming en nummerdoorgifte. Uniforme implementatieroute	43
5 Conclusie	45
5.1 Onderzoeksvragen	45
5.2 Context van onderzoek	45
5.3 Mogelijke scenario's	46
5.4 Reflectie op uitkomsten scenario's.....	47
5.5 Doeltreffendheid	49
5.6 Doelmatigheid	50
5.7 Bredere reflectie op het vraagstuk	50
Verwijzingen	52
Bijlage 1. Gesprekspartners	53
Bijlage 2. Vragenlijst enquête	54

De auteurs van dit rapport danken de begeleidingscommissie voor hun kritische reflecties op de inhoud. De commissie bestond uit betrokkenen van de Autoriteit Consument & Markt (ACM), het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Citeren als: Dialogic (2021). *Scenario's voor anonimiteit en kosteloos bellen naar het nummer 113*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.

Woordenlijst

Term	Betekenis
CDR	<i>Call Detail Record</i> . Een registratie van een gesprek met kenmerken als datum/tijd, beller, gebeld nummer en gespreksduur.
CLI	<i>Calling Line Identification</i> . Systeem waarmee de ontvanger van een oproep het nummer kan zien van de beller.
COIN	Vereniging waarin Nederlandse aanbieders van elektronische telecommunicatiediensten en -netwerken samenwerken ter invulling van wet- en regelgeving en zelfregulering.
Originating network	Het netwerk van waaruit het gesprek wordt gestart. Dit is het netwerk van de telefonieaanbieder van de beller. Zie ook "terminating network"
Originator	De exploitant van het originerende netwerk.
P(A)BX	<i>Private (Automated) Branch Exchange</i> . Een telefooncentrale buiten beheer van een telefonieaanbieder, meestal bij een grotere organisatie.
POTS	<i>Plain Old Telephony System</i> . Techniek voor vaste aansluiting van telefoons op het telefonienetwerk. Tegenwoordig (voor consumenten) grotendeels vervangen door VoIP.
PSTN	<i>Public Switched Telephone Network</i> . Het openbare telefoniesysteem.
Terminating network	Het netwerk waar het gesprek naartoe wordt geleid. Dit is het netwerk van de telefonieaanbieder van de gebelde. Zie ook <i>originating network</i>
Terminator	De exploitant van het <i>terminating network</i>
VoIP	<i>Voice over IP (Internet Protocol)</i> . Nieuwere techniek om telefoons mee aan te sluiten op een telefoonnetwerk, waarbij grotendeels gebruik wordt gemaakt van internettechnologieën en -verbindingen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 2009 is in Nederland Stichting 113 Zelfmoordpreventie actief. De stichting heeft als missie om van Nederland een land te maken waar niemand eenzaam en radeloos sterft door zelfmoord. Mensen met suïcidale gedachten en hun naasten kunnen 24/7 anoniem een beroep doen op het online hulpaanbod met hulplijnen, online therapie en zelfhulp. De stichting is op initiatief van psychiater Jan Mokkenstorm gestart onder de noemer 113Online en bracht verschillende stichtingen en organisaties samen die zich al langer met dit thema bezighielden. De hulp komt van professionals, stagiairs een groot netwerk van vrijwilligers. Daarnaast is Stichting 113 Zelfmoordpreventie onder andere aanjager en coördinator van de Landelijke Agenda Suïcidepreventie van VWS. [2]



Figuur 1 Een bord op een treinperron dat 113 onder de aandacht brengt van mensen met zelfmoordgedachten

Bij de start van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie lag de focus op onlinedienstverlening. De vroegere naam “113Online” is hier getuige van en werd tot 2017 gebruikt. [3] De stichting biedt daarnaast telefonische hulplijnen via verschillende nummers, in eerste instantie primair via 0900-1130113 en 0900-0113. Omdat de bereikbaarheid van Stichting 113 Zelfmoordpreventie van groot maatschappelijk belang is, heeft Staatssecretaris Paul Blokhuis zich ingezet om de dienst ook via het nummer 113 beschikbaar te stellen, onder meer door het nummerplan aan te passen. Sinds 1 juli 2020 is de stichting bereikbaar op het nummer 113 en op het gratis en anoniem aankiesbare nummer 0800-0113.

Vanuit de Tweede Kamer is de wens geuit om inzicht te krijgen in wat er nodig is om ook het nummer 113 kosteloos en nota-anoniem te maken. Het voor de beller kosteloos en anoniem bereikbaar maken van het nummer 113 is, vanuit telecomperspectief, een

maatwerkoplossing met mogelijk substantiële kosten. Dit onderzoek is erop gericht om een kosten-batenafweging te faciliteren die recht doet aan enerzijds het belang van het nummer 113 voor de doelgroep (baten) en anderzijds de maatschappij in brede zin (baten en kosten).

1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staan twee onderling samenhangende vragen centraal, namelijk:

1. **Welke scenario's zijn (administratief, technisch en organisatorisch) mogelijk voor het kosteloos kunnen bellen naar het nummer 113?**

In deze vraag worden per scenario de implementatiekosten voor de telecommunicatieaanbieders vastgesteld en wordt er – tevens per scenario – een realistische schatting van de implementatietermijn gegeven. Uitgangspunt bij elk scenario is dat de gesprekskosten door Stichting 113 Zelfmoordpreventie worden gedragen (net als nu de kosten voor het 0800-0113 nummer).

Bij deze onderzoeksvraag wordt rekening gehouden met de relatie tussen implementatieduur en implementatiekosten. Een snelle implementatie betekent naar alle waarschijnlijkheid hogere kosten.

2. **Welke scenario's zijn (administratief, technisch en organisatorisch) mogelijk voor het afschermen van het nummer 113 op de nota van de beller?**

Hierbij worden, per scenario, de implementatiekosten vastgesteld voor de telecommunicatieaanbieders en wordt er, tevens per scenario, een realistische schatting van de implementatietermijn gegeven.

1.3 Methodologie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een onderzoeksopzet gekozen waarbij de input van een brede groep belanghebbenden wordt meegenomen. De vijf stappen die hierin doorlopen zijn, worden hieronder uitgewerkt.

1.3.1 Opstellen scenario's, implementatieroutes en benodigde werkzaamheden

In de eerste fase van het onderzoek hebben we op basis van onze eigen kennis en expertise van de markt verschillende scenario's, implementatieroutes en werkzaamheden opgesteld. Een *scenario* omvat

een set ontwerpvereisten die wordt gerealiseerd en een aanpak op sectorniveau. Een scenario bestaat uit *implementatieroutes*. Iedere mogelijke implementatieroute is een manier waarop een aanbieder de ontwerpvereisten kan realiseren. In de meeste scenario's gaan we ervan uit dat de aanbieder zelf kiezen uit de beschikbare implementatieroute (afhankelijk van welke het beste aansluit bij de situatie van de aanbieder, c.q. het minst kostbaar is). In een laatste scenario gaan we uit van een uniforme implementatieroute voor de gehele sector. Een implementatieroute bestaat tot slot uit *werkzaamheden*. Dit zijn de feitelijke handelingen die moeten worden verricht, en waaraan kosteninschattingen worden gekoppeld.

We hebben ervoor gekozen om vier scenario's te hanteren, zodat duidelijk is wat de impact is van verschillende uitgangspunten. In hoofdstuk 3 lichten we deze keuze nader toe.

In deze fase van het onderzoek hebben we ook gesproken met Stichting 113 Zelfmoordpreventie om duidelijker te krijgen (1) hoe hun systemen zijn ingericht en (2) wat de door hen gewenste ontwerpvereisten zijn. In concreto: wanneer wordt voldaan aan nota-anonimiteit en kosteloos kunnen bellen? Daarnaast hebben we interviews afgenomen met ACM en EZK. Hierbij ging het over de mogelijke scenario's die zij zien, waarbij ook de ervaringen vanuit andere cases werden ingebracht.

1.3.2 Kwalitatieve toetsing scenario's en implementatieroutes

In de tweede stap van het onderzoek zijn de initiële scenario's en implementatieroutes getoetst bij de telecomaanbieders. Omdat de markt heterogeen is hebben we deze op twee verschillende manieren benaderd.

In de telefoniemarkt hebben vier grote partijen (DELTA Fiber Nederland, KPN, T-Mobile en Vodafone-Ziggo) het overgrote deel van de markt in handen [1]. Zij opereren op de markt onder deze namen, onder andere merknamen (zoals XS4ALL), en bieden hun platformen aan om andere partijen (als virtuele operator) diensten te laten aanbieden. Deze vier grotere aanbieders hebben we bevraagd middels (meerdere) interviews. Hierbij waren veelal technische experts aanwezig. In enkele gevallen heeft de geïnterviewde zelf interne technische experts geconsulteerd en de uitkomsten hiervan teruggelegd aan ons.

Naast de grotere aanbieders zijn er honderden kleinere aanbieders van telefonie actief in de markt. Om dit deel van de markt te bereiken hebben we intensief contact gehad met de vereniging COIN. Hierin werken Nederlandse aanbieders van elektronische communicatiediensten en -netwerken samen; vereniging COIN biedt *"een gezamenlijk platform voor het inrichten en faciliteren van gezamenlijke bedrijfsprocessen voor de invulling van wet- en regelgeving en in toenemende mate zelfregulering."* [4] Naast het feit dat COIN vanuit deze rol een uitstekend overzicht heeft over de hele breedte van de markt, biedt zij ook verschillende diensten aan die een raakvlak kennen met de problematiek waar het hier over gaat.

1.3.3 Bijstelling scenario's en implementatieroutes en opstellen rekenmodel

Op basis van de uitkomsten van de voorgaande stap zijn de scenario's en implementatieroutes bijgesteld. De specifieke inrichting van systemen van aanbieder zorgde ervoor dat bepaalde opties meer of minder voor de hand lagen. Op basis van deze input is een eerste rekenmodel gemaakt. Dit rekenmodel is gerealiseerd op basis van de volgende principes:

- Voor de concrete *werkzaamheden* zijn inschattingen gemaakt van de kosten en doorlooptijd. Deze baseren we op de input van de belanghebbenden en onze eigen expertise. In het projectteam is ruime ervaring aanwezig met het inkopen van (aanpassingen aan) telefonie-oplossingen. Hierdoor hebben we een goed beeld van de kosten die een aanbieder moet maken als bepaalde aanpassingen moeten worden gerealiseerd.
- We maken bij de kosten en doorlooptijd onderscheid tussen grote en kleine operators. Het verschil in schaal tussen grote en kleine partijen in deze markt is gigantisch: Bij een partij als KPN werken meer dan 10.000 mensen, bij kleine partijen in deze markt gaat het om enkele personen. Het is daarom essentieel om onderscheid te maken tussen deze partijen. De impact van de benodigde werkzaamheden op de verschillende soorten organisaties is uiteraard substantieel.
- Zowel kosten als doorlooptijd zijn gegeven middels een onder- en bovengrens. Dit is nodig om recht te doen aan de complexiteit en onzekerheid ten aanzien van de kosten. Met name voor grotere partijen is lastig in te schatten wat de impact

van bepaalde aanpassingen is. De onzekerheid in de schattingen is dan ook hoger voor de grotere partijen dan voor de kleinere.

- Per *implementatieroute* tellen we de kosten op van alle bijbehorende werkzaamheden. De totale doorlooptijd van een implementatieroute is uiteraard afhankelijk van de hoogste doorlooptijd van achtereenvolgende stappen. Overigens bedoelen we met doorlooptijd de tijd vanaf het moment dat de vorm van zelfregulering duidelijk is (voor scenario 1, 2 en 3) of de inwerkingtreding van aangepaste regelgeving (voor scenario 4).
- Per scenario is een inschatting gemaakt van de verdeling van de operators over implementatieroutes. De (gewogen) optelling daarvan geeft de kosten per scenario.

1.3.4 Kwantitatieve toetsing benodigde werkzaamheden en implementatieroutes

Vervolgens hebben we het kwantitatieve model getoetst door de verschillende gehanteerde parameters en inschattingen te toetsen bij de betrokken partijen.

Met de grote partijen zijn gesprekken gevoerd waarin de schatting van de parameters centraal stond. In de praktijk bleek overigens dat bij de eerste kwalitatieve toetsing ook kwantitatieve aspecten naar voren kwamen en vice versa. Uiteraard is dit meegenomen in het model. Hoewel het voor deze partijen vaak lastig bleek om schattingen te maken, werkte het voorleggen van een bandbreedte goed om af te tasten of de inputparameters de juiste *range* hadden. De variatie in de inschattingen van de verschillende operators geeft daarnaast houvast over de mate waarin de kosten in te schatten zijn.

Onder de kleine partijen is een online enquête uitgezet via COIN. Omdat COIN verschillende voor telefonie essentiële diensten aanbiedt is elke relevante aanbieder bij hen aangesloten. Al deze partijen hebben onze enquête ontvangen. In Bijlage 2 is de vragenlijst te vinden. In totaal hebben 38 partijen gereageerd op onze uitvraag. De vier grote partijen hebben de vragenlijst wel ontvangen, maar (op onze instructie) niet ingevuld. Zij hebben immers middels interviews hun input kunnen leveren. We hebben de partijen die de vragenlijst invulden de mogelijkheid gegeven om geïnterviewd te worden. Eén kleinere partij (Speakup) heeft middels een interview haar visie toegelicht.

1.3.5 Invullen rekenmodel met aangepaste parameters

Op basis van de input van de marktpartijen is de input van het rekenmodel bijgesteld en verfijnd. De uitkomsten van dit model worden in dit rapport gepresenteerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we kort de achtergrond waartegen dit vraagstuk zich afspeelt. Het gaat daarbij om specifieke kenmerken van het ecosysteem voor telefonie. In hoofdstuk 3 werken we de scenario's en technische implementatieroutes voor het kosteloos en nota-anoniem maken van het nummer 113 uit. In hoofdstuk 4 kennen we aan de scenario's een inschatting van de doorlooptijd en kosten toe. In hoofdstuk 5 geven we tot slot antwoord op de onderzoeksvraag.

Als bijlagen zijn een overzicht van gesprekspartners en de gebruikte vragenlijst opgenomen.

2 Achtergrond

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond waartegen dit vraagstuk zich afspeelt, primair het ecosysteem voor telefonie. Zoals verderop zal blijken hebben zeer specifieke kenmerken van dit ecosysteem gevolgen voor de scenario's en uitkomsten. Doel van dit hoofdstuk is om deze kenmerken toe te lichten, in het bijzonder voor lezers die niet goed bekend zijn met de Nederlandse telecomsector. In de eerste twee paragrafen bespreken we de basiskenmerken van de telefonie en het ecosysteem van de telefoniesector. Daarna gaan we in op de verschillende soorten anonimiteit in de context van telefonie en op kosteloze telefoonnummers in Nederland. Tot slot komt de invulling van Stichting 113 Zelfmoordpreventie aan bod.

2.1 Hoe werkt telefonie?

Figuur 2 toont een schematisch overzicht van de werking van telefonie anno 2021. Het eerste deel van de onderstaande tekst (en het linkerdeel van het schema) zijn generiek. Vanaf *platform* wordt het specifiek voor deze casus: het telefoonnummer 113.

Bij telefonie wordt spraak overgebracht via een elektronisch signaal. Naast geluid bevat dit signaal *signalering*. Signalering omvat alle data-uitwisseling die ervoor zorgt dat een gesprek tot stand komt, in stand blijft, en na afloop weer wordt afgebroken. Via signalering wordt bijvoorbeeld het gekozen nummer uitgewisseld en in sommige gevallen het nummer van de beller.

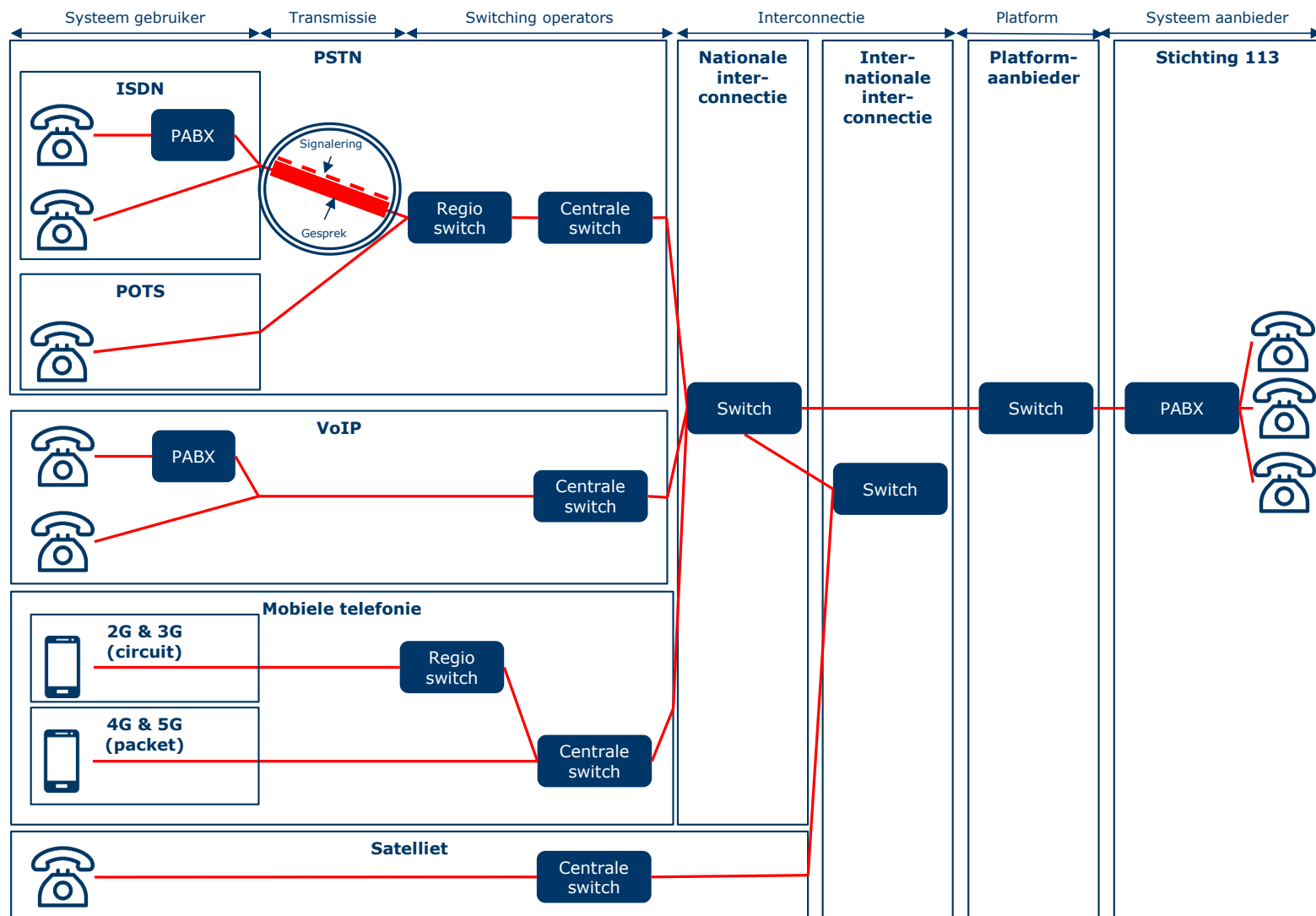
Aan de linkerkant van Figuur 2 zien we onder **systeem gebruiker** dat er verschillende manieren zijn om te bellen. Traditioneel beschikten eindgebruikers over een analoge telefoonaansluiting via een koperlijn (het zogenaamde 'Plain Old Telephone System' of POTS). In de jaren '90 werd dit grotendeels vervangen door ISDN, waarbij dezelfde telefoonlijn wordt gebruikt, maar waarbij het gesprek en signalering digitaal worden uitgewisseld. ISDN wordt op korte termijn uitgefaseerd. [5] Een modernere techniek die op dit moment voor het merendeel van de telefoonaansluitingen wordt gebruikt is Voice over IP (VoIP). Daarbij wordt gebruik gemaakt van internet-technieken en -verbindingen. Consumenten bellen bijvoorbeeld via hun vaste internetaansluiting (die overigens, bij DSL, over dezelfde koperlijn loopt als die eerder werd gebruikt voor telefonie!). Daarnaast kan er natuurlijk gebeld worden via mobiele netwerken, op basis van 2G, 3G, 4G en 5G (stuk voor stuk

generaties van mobiele netwerktechnologie die met name verbeteringen op het gebied van mobiele data bieden). In de komende jaren wordt 5G uitgerold terwijl 2G en 3G worden afgebouwd of zelfs uitgeschakeld. In 4G en 5G verloopt telefonieverkeer in de basis ook als bij VoIP. Tot slot zijn er nog satelliettelefoons – met een zeer kleine groep gebruikers.

Grotere organisaties met meerdere telefoons en telefoonlijnen gebruiken vaak een eigen telefooncentrale (een zogenoemde P(A)BX) en zijn via ISDN of een zogenaamde "SIP-trunk" verbonden met een telefonieaanbieder.

In dit onderzoek speelt (zo zal blijken) vooral de wijze *waarop* telefoongesprekken volgens de mondiale standaarden worden afgehandeld een rol. Over welke fysieke **transmissie-infrastructuur** (koperlijnen, glasvezel, kabel of mobiele netwerken) deze verloopt, is daarbij minder relevant.

Merk tot slot op dat er naast het telefoniesysteem ook zogenaamde "over the top"-applicaties bestaan (en in toenemende mate worden gebruikt) die het voeren van (video)gesprekken via internet mogelijk maken. Hiermee kan veelal niet worden gebeld naar alle telefoonnummers, maar alleen naar andere gebruikers van de dienst. Voorbeelden zijn Apple's FaceTime en WhatsApp-bellen. Via deze applicaties kan niet naar vaste nummers, inclusief 113 gebeld worden. Daarom valt dit buiten de scope. Er zijn echter ook online diensten waarmee wel naar vaste nummers gebeld kan worden. Het beste voorbeeld is wellicht Skype. In 2019 is duidelijk geworden dat ook deze partij een openbare telecommunicatiedienst is en zich aan bijpassende eisen (zoals het aankiesbaar maken van alle nummers) moet houden. [6]



Figuur 2. Schematische weergave van hoe gesprekken van bepaalde gebruikerssystemen bij Stichting 113 Zelfmoordpreventie uitkomen. Van alle elementen in de afbeelding zijn er in werkelijkheid uiteraard veel meer dan één. De afbeelding kan de indruk wekken dat er één (inter)nationale interconnectie switch is, maar dit is uiteraard niet het geval

Het onderdeel **switching operators** is zeer relevant. Dit zijn aanbieders die telefonieverkeer de juiste kant op sturen, en daarnaast allerlei aanpalende diensten realiseren. Denk bijvoorbeeld aan facturering, het instellen van geheime nummers en de controle of er beltegoed is. Een belangrijk element in dit geheel zijn Call Detail Records (CDR's). Dit zijn registratieregels die metadata over een gesprek bevatten en door de aanbieders voor ieder gesprek worden opgeslagen. In een CDR staat dus welk nummer op welk tijdstip gebeld heeft met welk ander nummer. Deze CDR's worden voor allerlei doeleinden gebruikt, waaronder facturering, verrekening tussen aanbieders, fraudedetectie en bijvoorbeeld analyse.

Soms kan een telefoongesprek binnen het netwerk van één dienstenaanbieder worden afgewikkeld: een klant van KPN belt bijvoorbeeld een andere klant van KPN. In veel gevallen kan dit echter niet, bijvoorbeeld wanneer een klant van T-Mobile een klant van VodafoneZiggo belt. Om deze gesprekken tussen aanbieders te realiseren zijn middels **interconnectie** de netwerken van de verschillende aanbieders onderling verbonden. Naast de fysieke interconnectie bestaat interconnectie ook uit een set afspraken over de voorwaarden voor gesprekken tussen aanbieders. Een belangrijk element is uiteraard de afspraak over de kosten. Op basis van een analyse van het verkeer worden de **kosten onderling verrekend**. Een groot deel van het verkeer is nationaal, een klein deel is ook internationaal. Vanuit mededingingsoogpunt zijn door ACM diverse beperkingen en eisen opgelegd aan interconnectie-afspraken.

Eén van de aanbieders is verantwoordelijk voor het bereikbaar maken van de verschillende nummers van Stichting 113 Zelfmoordpreventie. Deze aanbieder is voor deze nummers de **terminerende aanbieder**, ook wel *terminator* genoemd. Deze aanbieder wordt door de stichting gekozen. De dienst die door deze aanbieder aan Stichting 113 Zelfmoordpreventie wordt aangeboden kan gezien worden als een telefooncentrale (PABX) waarop verschillende lijnen binnenkomen en waarbij gesprekken worden verdeeld wordt over verschillende telefonisten. Aanbieders van waaruit bellers bellen naar een van de nummers van 113 worden **originerende aanbieders** of *originators* genoemd.⁵

⁵ Wanneer bellers bellen vanaf een aansluiting bij de terminerende aanbieder zal deze aanbieder het gesprek binnen het eigen platform routeren en is het onderscheid tussen originerende en terminerende aanbieder niet relevant.

Het **systeem van de aanbieder van de telefonische dienst**, in dit geval de Stichting 113 Zelfmoordpreventie, bestaat uit twee elementen. Het eerste element is een intern platform dat er onder meer op gericht is om de telefoongesprekken goed door te schakelen naar de medewerkers van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie. Daarnaast kan dit platform worden ingezet om misbruik te voorkomen door personen die te vaak bellen te identificeren en af te stoppen. Het tweede element is de telefoons die op het interne platform zijn aangesloten. Deze telefoons worden uiteraard bediend door de professionals en vrijwilligers die hulp bieden aan bellers.

2.2 Complex ecosysteem

In de jaren zeventig was er sprake van een zeer eenvoudig ecosysteem in de telefoniesector. PTT was als overheidsbedrijf verantwoordelijk voor de dienstverlening. Klanten gebruikten grootschalig één telefoontoestel: de grijze Ericsson T65 met draaischijf (Figuur 3). In de zakelijke markt waren er wat meer maatwerkoplossingen, maar dit was zeer kleinschalig.



Figuur 3: Door PTT verstrekte telefoon met draaischijf: Ericsson T65

Tegenwoordig zien wij een ecosysteem wat dermate complex is, dat het bijna niet meer te overzien is. Om enigszins een beeld te krijgen van het ecosysteem, doen we een poging om dit in kaart te brengen. Dit overzicht is echter niet volledig.

Aan de kantzijde is er tegenwoordig veel keuze in **devices** (eindgebruikersapparatuur zoals smartphones). De smartphonemarkt springt uiteraard het meest in het oog. Maar ook bij vaste telefonie zien we dat er een flinke variatie is, zeker als we ook kijken naar de zakelijke markt. Daarnaast zijn er telefoons op basis van software die op een PC of tablet draaien, de zogenaamde *softphones*. Belangrijk is ook dat er door klanten een cascade van apparatuur ingezet wordt. De vaste telefoon thuis is veelal aangesloten op een internetmodem. In een zakelijke omgeving is er sprake van een internet telefoniecentrale, een PABX. Kijken we naar de softphones dan is er uiteraard een PC of tablet nodig, maar daarnaast ook de internetinfrastructuur (Wi-Fi, modem).

De voornaamste wijziging in het ecosysteem ten opzichte van decennia geleden is het aantal partijen dat actief is in deze markt en de verschillende rollen die zij innemen in de waardeketen. Vroeger deed de PTT alles, maar tegenwoordig zijn er letterlijk duizenden bedrijven die actief zijn in deze markt. We zullen hieronder enkele rollen beschrijven, maar ook hier is de beschrijving niet volledig.

Als we starten vanuit de functionele kant, dan zien we als eerste **netwerkaanbieders**. Dit zijn de partijen met netwerken waarover de gesprekken lopen. KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile hebben een mobiel netwerk. Er zijn veel meer partijen met een vast aansluitnetwerk, maar de genoemde drie partijen vertegenwoordigen 95% van de vaste aansluitingen in Nederland. [1] Daarnaast zijn er nog tientallen partijen in dit domein die zich in specifieke niches bewegen, zoals opstelpunten, soorten gebieden (bedrijventerreinen, buitengebied), transportnetwerken, et cetera.

De meest in het oog springende partijen zijn echter de **dienstenaanbieders**. Dit zijn de partijen waarbij eindgebruikers (consumenten, bedrijven) de telefoniedienst afnemen. De drie grote partijen in de Nederlandse telecommarkt (KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile) hebben afhankelijk van de rekenmethode 75% tot 95% van deze markt in handen. [1] Deze drie partijen bieden hun diensten echter ook aan op de markt onder andere merknamen of **brands**. KPN gebruikt bijvoorbeeld ook XS4ALL [7], VodafoneZiggo heeft HollandsNieuwe als merknaam [8] en T-Mobile gebruikt ook Tele2, Ben en Simpel als merknaam. [9] In sommige gevallen is er alleen sprake van een ander etiket op dezelfde dienst, maar soms zijn er ook verschillen in de dienst of de achterliggende infrastructuur.

In de mobiele markt is een flink aantal **MVNO's**: Mobile Virtual Network Operators. Deze partijen hebben zelf geen mobiel netwerk, maar leveren via het mobiele netwerk van KPN, T-Mobile of VodafoneZiggo. Enkele voorbeelden zijn AH Mobiel, Expat Mobile en Delta Mobiel. MVNO's verschillen in welke dienstverlening ze zelf doen en tot waar de netwerkeigenaar diensten levert. [10] Er zijn ook nog tussenliggende partijen (**enablers**), die het voor een MVNO eenvoudiger maken om toe te treden tot de markt. Het verschilt welke diensten worden aangeboden door Mobile Virtual Network Enablers (MVNE's), maar in het meest extreme geval wordt de MVNO volledig ontzorgd en hoeft deze zich bijna alleen te richten op de verkoop van abonnementen. Facturering, afhandeling van het verkeer, et cetera worden allemaal door de MVNE gedaan.

Ook de vaste markt kent dit model, al wordt er dan meestal gesproken over **resellers** en verschilt de invulling ervan. Hierbij neemt de eindgebruiker een dienst af bij een dienstenaanbieder, maar moet laatstgenoemde minimaal bij één (de netwerkaanbieder), maar soms ook bij meerdere partijen zelf inkopen om te kunnen leveren.

In het kader van dit onderzoek is **facturering**, in de sector ook wel *billing* genoemd, zeer relevant. Facturering is het proces waarbij de nota voor de klanten wordt opgemaakt en toegankelijk wordt gemaakt (bijvoorbeeld door het toesturen van een nota of via een website of app waarmee verbruik en nota kunnen worden ingezien). Facturering wordt automatisch uitgevoerd door *factureringsystemen* op basis van gegenereerde gegevens. In sommige gevallen beheert de dienstenaanbieder deze software zelf en in andere gevallen besteedt de aanbieder het uit aan andere partijen. Overigens is er ook een complexe markt voor factureringssystemen, waarbij deze soms geïntegreerd is met andere diensten.

Voor de volledigheid is het goed om te vermelden dat er twee facturatiemodellen zijn: **prepaid en postpaid**. In het eerste geval koopt de klant voor een bepaald bedrag beltegoed en kan er gebeld worden totdat het tegoed op is. In het tweede geval, dat ook wel abonnement genoemd wordt, krijgt de klant maandelijks een nota voor de gemaakte kosten. In beide gevallen kan er een kostenspecificatie (of nota) worden opgevraagd waarin duidelijk staat vermeld naar welke nummers voor welk bedrag gebeld is.

Bij de grootzakelijke markt zien we dat veel klanten geen standaard geïntegreerde dienstverlening kopen, maar hele **specifieke toegesneden oplossingen** gebruiken. Deze oplossingen zijn gebaseerd op een combinatie van verschillende functionaliteiten, waarbij sommige door de eigen organisatie deels worden ingevuld. We weten bijvoorbeeld dat er grote partijen zijn die zelf een MVNO zijn geworden om diensten aan zichzelf te leveren.⁶ In deze situaties krijgt de discussie over nota-afscherming een heel andere dynamiek. Deze partijen kunnen immers zien naar welke nummers gebeld wordt zonder een factuur op te hoeven maken. Er spelen vaak ook heel specifieke vraagstukken. Zo geldt voor penitentiaire inrichtingen (die voor gedetineerden een telefoniesysteem exploiteren) bijvoorbeeld dat de discussie over anonimiteit doorkruist met een discussie over veiligheid. Hier kunnen gesprekken zelfs worden opgenomen. [11] Dit zijn slechts twee voorbeelden waar duidelijk wordt dat vraagstukken over nota-anonimiteit en kosteloos kunnen bellen in specifieke grootzakelijke omgevingen een afwijkende dynamiek kunnen hebben; we vermoeden echter dat er meer van dit soort voorbeelden te vinden zijn.

Een laatste generiek punt dat we hier willen maken, is dat er sprake is van een **zeer dynamisch** ecosysteem. Er komen constant partijen bij en er gaan partijen weg. Daarnaast komen er constant functionaliteiten bij die een plaats moeten krijgen. Aan de andere kant worden verouderde (legacy) oplossingen uitgefaseerd. Dit zijn complexe processen waarin veel tijd en moeite wordt geïnvesteerd. Aanbieders zijn hun systemen constant aan het updaten om te kunnen omgaan met de externe dynamiek.

2.3 Verschillende soorten anonimiteit

In de onderzoeksvraag wordt verwezen naar *het anoniem kunnen bellen naar 113*. Er zijn in dit kader drie soorten anonimiteit te onderscheiden in de context van telefonie. Het is belangrijk om hier een duidelijk onderscheid tussen te maken, om verwarring te voorkomen.

Ten eerste is er de **vermelding in de telefoongids**. Een klant kan kiezen of zijn of haar nummer wel of niet door de dienstenaanbieder openbaar gemaakt wordt. Indien de klant kiest voor het laatste, wordt dit ook wel een geheim nummer genoemd. In de 113-context is dit niet aan de orde.

Ten tweede kan het nummer van de beller **wel of niet doorgegeven worden aan de partij die gebeld wordt (nummerherkenning)**. Het is tegenwoordig gebruikelijk dat de gebelde partij ziet door welk nummer er wordt gebeld – de techniek hiervoor heet *Calling Line Identification* (CLI). Wordt het nummer niet doorgegeven, dan staat op de telefoon van de partij die gebeld wordt “anoniem” of “geen nummer”. Dit wordt ook wel anoniem bellen genoemd. Een beller kan er (via zijn aanbieder) voor kiezen om zijn nummer altijd anoniem te laten tonen, of om dit per gesprek in of uit te schakelen door het gebelde nummer vooraf te laten gaan door een speciale code. Voor zover nummers van bellers op de nota of andere overzichten van de gebelde partij worden getoond, zullen hier anonieme nummers eveneens worden gemaskeerd.

Nummerherkenning wordt ook gebruikt om nummers die betrokken zijn bij ongewenst gedrag te identificeren en eventueel te blokkeren. De gebelde kan immers zien welk nummer hem of haar belt. Uiteraard werkt dit niet als er sprake is van een geheim nummer, tenzij er naar 112 wordt gebeld. Indien er sprake is van doorschakeling van een nummer ontstaat er een specifieke situatie die we hier nader toelichten middels een voorbeeld. Stel Arie (telefoonnummer 123) belt Bas (telefoonnummer 456), maar Bas schakelt automatisch door naar Chris (telefoonnummer 789). Welke nummer krijgt Chris te zien als hij nummerherkenning gebruikt? Het nummer van Arie of van Bas? We zien in de markt dat verschillende opties gebruikt worden.⁷ In sommige gevallen staan aanbieders zelfs toe dat de doorschakelende partij zelf deze keuze maakt.⁸ We hebben het beeld dat bij vaste telefonie de standaardoptie is om het nummer van de doorschakelende partij (Bas)

⁶ Deze partijen leveren geen openbare elektronische communicatiedienst oftewel een elektronische communicatiedienst die beschikbaar is voor het publiek.

Daarom hoeven ze niet aan bepaalde eisen die in de Telecomwet worden benoemd, zoals een ACM-registratie, te voldoen.

⁷ Zie bijvoorbeeld [Telfort](#) en [KPN](#)

⁸ Zie bijvoorbeeld [Voys](#)

door te geven.⁹ Bij mobiele telefonie wordt als standaard het nummer van de originele beller (Arie) gebruikt. [12]

Ten derde kan een telefoonnummer worden **afgeschermd op de nota van de beller (nota-afscherming)**. *Dit is de vorm van anonimiteit waar het in deze studie om draait.* Het idee achter nota-anonimiteit is dat de beller niet dezelfde persoon hoeft te zijn als de abonneerhouder die de telefoonrekening betaalt. Nota-anonimiteit stelt deze personen in staat om bepaalde nummers te bellen zonder dat de abonneerhouder daar kennis van krijgt. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer meerdere bellers samen een (huis)telefoon delen. Omdat mobiele abonnementen veelal aan één persoon zijn gekoppeld, lijkt nota-afscherming hier niet zo voor de hand te liggen. Echter is het ook hierbij denkbaar dat de betalende persoon iemand anders is dan de gebruiker (denk bijvoorbeeld aan kinderen en "familiebundels", of werknemers met een telefoon van het werk).

Bepaalde nummers worden bij nota-afscherming zodanig op de nota weergegeven dat niet precies duidelijk is wélk nummer het is, maar wel welk *soort* nummer (en daarmee wat het bijbehorende tarief is, zodat de gemaakte belkosten inzichtelijk zijn). In Nederland worden typisch de laatste vier cijfers (digits) van het nummer gemaskeerd. Zo zou 06-12345678 worden weergegeven als 06-1234•••• als dit een afgeschermd nummer betreft.

Het is aan de gebruiker van het gebelde telefoonnummer om te bepalen of deze op de nota wordt weergegeven. Met andere woorden: als ik wil dat mijn nummer niet op de nota van anderen wordt vermeld, dan kan ik hiervoor kiezen.¹⁰ Een *beller* kan er dus niet zélf voor kiezen om een gebeld nummer af te schermen. Dit bepaalt alleen de *gebelde* partij, en deze kan dit niet per gesprek bepalen, maar uitsluitend instellen per telefoonnummer.

Om te achterhalen welke nummers op de nota moeten worden afgeschermd, gebruiken

dienstenaanbieders een centrale database met af te schermen telefoonnummers. Deze database wordt door COIN beheerd. [13]

Wanneer voor 113 nota-anonimiteit wordt gerealiseerd rijst de vraag hoe dit nummer getoond moet worden op de nota. Dit zou op verschillende manieren kunnen:

- ●●●. Als we ervoor kiezen om de laatste vier digits te verwijderen, dan ontstaat bij het driecijferige 113 nummer ●●● als weergave op de nota (voor zover factureringssystemen van de aanbieder dit op dit moment ondersteunen). In dit geval is het nummer weliswaar technisch gezien afgeschermd, maar in de praktijk is direct duidelijk dat het een gesprek met 113 betrof. Dit is dan immers het enige driecijferige nummer dat op deze wijze op facturen wordt weergegeven. Als je op een nota ●●● ziet, dan kan het geen ander nummer zijn dan 113.¹¹
- **0800-●●●●.** Een gesprek naar het nummer 113 kan (ook vanwege de wijze waarop kosteloosheid wordt ingericht, zie verderop) worden vertaald naar een gesprek met 0800-0113 op de nota. Als zodanig kan worden aangesloten bij de systematiek voor nota-afscherming van 0800-nummers. In dat geval wordt het 0800-nummer niet volledig weergegeven op de nota. Het nadeel hiervan is dat je zou kunnen stellen dat de nota niet meer correct is. Een gebruiker heeft immers geen 0800-nummer gebeld, maar dit wordt wel op de nota weergegeven. Ook uit de gesprekken met aanbieders is dit bezwaar naar voren gekomen.
- **Het gesprek helemaal niet op de nota tonen.** Dit lijkt de beste optie te zijn om anonimiteit te realiseren. Er mist weliswaar een gesprek op de nota, maar voor een aantal dienstenaanbieders geldt nu al dat kosteloze nummers niet op de nota terecht komen: "*Een nota is immers een kostenspecificatie en deze*

geen nummer weergegeven. Hier speelt hetzelfde probleem aangezien ook hier kan worden afgeleid dat het gaat om een gesprek naar 113. Uiteraard kunnen we oneindig aantal varianten bedenken waarin we op de factuur "113" vervangen door een andere tekst ("anoniem", "geheim", "---", et cetera) waarbij zich exact hetzelfde probleem voordoet. In dit rapport hanteren we echter consequent het voorbeeld van "●●●".

⁹ Zie bijvoorbeeld [Tweakers](#)

¹⁰ Via de website [\[mijnnummervermelding.nl\]](#) kan dit worden aangepast.

¹¹ Een minder voor de hand liggende variant op deze manier van nota-afscherming is het *niet tonen van een nummer*. Op de factuur staat dan wel een gesprek (met begintijd, tijdsduur, et cetera), maar wordt bij dit gesprek

gesprekken kennen geen kosten." Dit verschilt echter tussen aanbieders.¹²

Het is belangrijk om te beseffen dat nota-afscherming direct gekoppeld is aan het kosteloos kunnen bellen. In een (theoretisch) scenario waarbij er *wel* sprake is van nota-afscherming maar *niet* van kosteloos bellen, is het geen optie om het gesprek niet op de nota te vermelden. Een gesprek waarvoor kosten in rekening moeten worden gebracht, kan immers niet zonder meer worden weggelaten op de nota.

Bij nota-afscherming is het overigens ook van belang om te realiseren dat de nota niet de enige locatie is waar een uitgaand gesprek wordt geregistreerd. Zo bieden veel mobiele aanbieders online overzichten van gesprekken aan ("inzicht in je verbruik"-portals) en is het denkbaar dat een kosteloos gesprek dat niet op een nota te zien is, wel te zien is in deze overzichten. Daarnaast houden PABX'en en de telefoons zelf vaak ook de gespreksgeschiedenis bij.

Juridische kaders

Dit rapport draait om de impact van verschillende scenario's voor kosteloos en nota-anoniem bellen naar het nummer 113. Hierbij staan kosten en termijn centraal. Toch raakt deze discussie ook enkele kanten van de juridische kaders. Om een goede analyse te kunnen maken zullen we dit onderwerp kort aanstippen.

In het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (BUDE) is in artikel 2.11 opgenomen dat alleen KPN voor haar vaste telefonie verplicht is om een **gespecificeerde factuur** te verstrekken. [14] Voor de andere aanbieders en KPN mobiel zijn we niet op bepaalde verplichtingen in dit kader gestuit. De ACM Consuwijzer bevestigt dit beeld en voegt er aan toe dat veel aanbieders in hun Algemene Voorwaarden of contracten wel hebben opgenomen dat de klanten een gespecificeerde factuur kunnen krijgen. [15]

Een ander vraagstuk draait om **nummerdoorgifte**. *Moet of mag* een aanbieder het nummer van de originele beller doorgeven? We hebben geen juridische kaders gevonden die doorschakelende aanbieders

verplichten om het nummer van de originele aanbieder door te geven. Wat wel duidelijk is, is dat het niet is toegestaan om onjuiste informatie te verstrekken, zie Artikel 11.10a van de Telecomwet. [16]

2.4 Kosteloze telefoonnummers

Het is in Nederland mogelijk om gratis naar bepaalde telefoonnummers te bellen. Gratis betekent in deze context *gratis voor de beller*. Waar gesprekskosten normaliter voor rekening van de beller komen, betaalt hier de gebelde partij. De meest bekende voorbeelden zijn 0800-nummers en (vaak) het interne nummer¹³ voor de klantenservice van een operator. Ook bellen naar 112 kent geen kosten voor de eindgebruiker.

Er kunnen verschillende redenen zijn om te werken met gratis telefoonnummers. Het is duidelijk dat gebruikers sneller naar een gratis nummer zullen bellen dan naar een nummer waar ze voor moeten betalen. Aan de andere kant kan dit ook misbruik (*plaagtelefoontjes*) in te hand werken. Een gratis nummer helpt ook om te voorkomen dat een te beperkt prepaid tegoed een beperking vormt om te bellen. Bij dit laatste willen we echter benoemen dat er verschillende implementaties mogelijk zijn waarbij klanten ofwel zelfs zonder beltegoed gratis nummers kunnen bellen of dat zij een bepaald niveau van beltegoed hiervoor nodig hebben.¹⁴

Alle uitgaande gesprekken vanaf een aansluiting leiden tot een CDR. Op basis van deze CDR maakt de telefonieaanbieder normaal gesproken een notaregel aan voor de abonnee. Voor gratis nummers wordt het belgedrag van klanten gebruikt om de kosten in rekening te brengen bij de aanbieder van het gebelde gratis nummer. Omdat klanten van alle verschillende aanbieders bellen naar gratis nummers bij alle andere aanbieders, gaat het hier in de praktijk om een verrekening *tussen* de aanbieders.

2.5 Stichting 113 Zelfmoordpreventie

De hulplijnen van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie zijn zowel telefonisch als online (via een chatvenster) bereikbaar. Net iets minder dan de helft

¹² Sommige partijen geven in onze gesprekken aan dat het verplicht is (bepaalde) gratis nummers niet op de nota weer te geven. De auteurs hebben hun eigen facturen gecontroleerd, en constateerden dat ten minste enkele

grote partijen wel degelijk kosteloze nummers – waaronder 112 – op de nota weergeven.

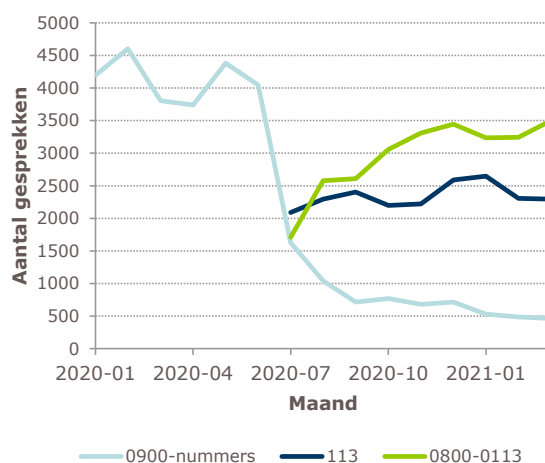
¹³ Bij Ziggo is dit het nummer 1200, zie [\[ziggo.nl\]](https://www.ziggo.nl)

¹⁴ Zie bijvoorbeeld [22]

van deze gesprekken (42%) wordt telefonisch gevoerd. Het aantal minuten dat er per jaar naar de verschillende hulplijnen van de stichting gebeld wordt, ligt tegen de 700.000 minuten per jaar, voor zo'n 60.000 gesprekken. Vanaf juli 2020 werd de stichting, naast de 0900-nummers, telefonisch ook bereikbaar via de nummers 0800-0113 en 113. In de maanden daarna is het aantal gevoerde telefoongesprekken via deze nummers sterk toegenomen (zie Figuur 4), ten koste van de 0900-nummers. De stichting verwacht dat deze groei zich verder door zal zetten. In maart 2021 kwam 37% van de telefoongesprekken binnen via het nummer 113, 56% via het nummer 0800-0113 en nog maar 7% via de 0900-nummers.

Bij het analyseren van dit vraagstuk moeten we ons ervan bewust zijn dat er gedragseffecten kunnen optreden als het nummer 113 kosteloos en van de nota afgeschermd wordt. Gezien de onderstaande cijfers zou het ertoe kunnen leiden dat er een verschuiving plaatsvindt van het 0900- en 0800-nummer naar het 113 nummer. Wij achten het minder waarschijnlijk dat het totale volume van gesprekken naar de Stichting 113 Zelfmoordpreventie (dus 0900-nummers plus 0800-0113 plus 113) substantieel toeneemt als gevolg van het nota-anoniem en kosteloos worden van het nummer 113.

Figuur 4 Ontwikkeling aantal gevoerde telefonische gesprekken per nummer voor hulpvragen bij Stichting 113 Zelfmoordpreventie



Groepen voor wie het volgens de stichting mogelijk lastig zou kunnen zijn om het nummer 113 te bereiken, doordat dit nummer nu niet kosteloos en niet nota-anoniem is, zijn jongeren, mensen met financiële problemen en mensen die in bepaalde typen instellingen wonen. De stichting houdt echter geen uitgebreide registratie bij van de achtergrondkenmerken van de bellers. Het is dus niet vast te stellen hoe groot deze groepen zijn onder de telefonische hulpvragers.

Uit andere gegevens die door de stichting zijn aangeleverd weten we dat een gesprek naar het nummer 113 gemiddeld circa 10 minuten duurt. Het aantal belminuten naar het nummer 113 ligt dus op circa 25.000 per maand. Voor alle bellers naar het nummer 113 samen gaat dit om "voorkomen belkosten" van circa € 3.000 per maand.¹⁵

¹⁵ Voor vaste telefonie is €0,12 per minuut een redelijke schatting op basis van [Ziggo](#), [KPN](#) en [T-Mobile](#). Voor mobiel maakt het gecombineerde aanbod van SMS, internet en telefonie het lastig om één prijs te geven. Bij prepaid lijken de tarieven hoger te liggen, zie bv [link 1](#) en [link 2](#).

Voor postpaid mobiel speelt de opkomst van *unlimited* abonnementen (onbeperkt voor een vast bedrag). Desondanks lijkt het niet onredelijk om ook voor mobiel een gemiddelde prijs €0,12 per minuut te hanteren.

3 Scenario's, technische implementatieroutes en werkzaamheden

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke manieren die er zijn om in de Nederlandse telecommarkt het nummer 113 kosteloos en nota-anoniem te maken. In dit hoofdstuk definiëren we allereerst de ontwerpvereisten hierbij. Vervolgens definiëren we **scenario's**, die bestaan uit het realiseren van verschillende (combinaties van) ontwerpvereisten. Per scenario bestaat een aantal technische **implementatieroutes**. Deze routes bestaan uit de **werkzaamheden** die een operator die de route kiest moet doorvoeren.

Afhankelijk van de aanbieder kan de ene technische implementatieroute eenvoudiger en goedkoper te realiseren zijn dan de andere, meestal afhankelijk van de mogelijkheden van de systemen waarover de aanbieder beschikt. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

3.1 Ontwerpvereisten

Wat concreet verstaan wordt onder het kosteloos en anoniem maken van het nummer 113, werken we hieronder nader uit. Voor bepaalde implementatieroutes kan dat betekenen dat een specifieke bestaande functionaliteit van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie niet meer werkt. Daarom voegen we dit derde aspect ook toe als ontwerpvereiste.

Voor het **kosteloos** bellen naar het nummer 113 zijn de vereisten voor de implementatie relatief eenvoudig: aan de beller worden geen kosten in rekening gebracht voor het bellen naar het nummer 113. Voor prepaidbellers mogen er geen belminuten verloren gaan.¹⁶ Anders gezegd: het nummer 113 moet zich voor wat betreft kosteloosheid vanuit perspectief van de beller precies zo gedragen als 0800-0113.

Voor **nota-afscherming** is de belangrijkste vereiste dat een gesprek met het nummer 113 op een nota (en andere voor de abonneerhouder toegankelijke gespreksoverzichten) niet als zodanig herkenbaar is. In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat er verschillende opties hiertoe zijn. Alleen het weergeven van 0800-**** en het in het geheel niet tonen van het gesprek voldoen aan deze eis.

Voor een goede werking van het anti-misbruikstelsel van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie is het verder belangrijk dat het **telefoonnummer van de beller** (nummerdoorgifte) zo vaak mogelijk wordt doorgegeven. Afhankelijk van de gekozen technische route zijn hier specifieke aanpassingen voor nodig.

3.2 Scenario's

3.2.1 Mogelijke en haalbare scenario's

Bij de analyse van de mogelijke scenario's is naar voren gekomen dat deze op drie niveaus kunnen spelen.

Type 1. Verschillende implementatieroutes in Nederland. Dit zijn scenario's waarbij *per aanbieder* een verschillende implementatieroute kan worden gekozen.

Type 2. Eén implementatieroute in Nederland. Dit zijn scenario's waarbij *voor alle aanbieders in Nederland* voor één specifieke implementatieroute wordt gekozen.

Type 3. Eén implementatieroute in de wereld. Dit zijn scenario's waarbij *voor alle aanbieders in Nederland en daarbuiten* voor één specifieke implementatieroute wordt gekozen.

De bovenstaande scenario's worden hieronder nader toegelicht.

Type 1. Verschillende implementatieroutes in Nederland

In de scenario's van dit eerste type hebben aanbieders in Nederland de keuze welke implementatieroute zij kiezen om het doel te bereiken. Uit de gesprekken is duidelijk naar voren gekomen dat door de verschillen tussen de systemen van (grote) aanbieders er ook verschillende optimale implementatieroutes zijn. Sterker nog, het zou zelfs mogelijk kunnen zijn dat een grote partij voor zijn mobiele netwerk een andere route kiest dan voor zijn vaste netwerk.

Dit soort scenario's kunnen het gevolg zijn van zelfregulering door de sector op verzoek van de overheid. Het is echter ook mogelijk dat dit voortkomt uit individuele afspraken tussen aanbieders met overheid of private partijen over vergoeding van kosten.

¹⁶ Zoals we eerder aangaven vereisen sommige aanbieders wel dat er een bepaald minimum aan beltegoed beschikbaar is om gratis nummers te kunnen bellen.

Op basis van gesprekken met de opdrachtgever, marktpartijen en onze eigen analyse zijn we tot de conclusie gekomen om scenario's te ontwikkelen die *oplopen* in functionaliteit. Zo wordt goed duidelijk wat de meerkosten zijn van het stellen van bepaalde eisen en kan in een latere fase een betere inschatting worden gemaakt. We komen derhalve op drie mogelijke scenario's van de dit type:

- **Scenario 1:** Kosteloos, maar geen nota-afscherming en geen nummerdoorgifte. Vrije keuze implementatieroute aanbieder
- **Scenario 2:** Kosteloos en nota-afscherming, maar geen nummerdoorgifte. Vrije keuze implementatieroute aanbieder
- **Scenario 3:** Kosteloos, nota-afscherming en nummerdoorgifte. Vrije keuze implementatieroute aanbieder

Type 2. Eén implementatieroute in Nederland

Bij scenario's van het type 2 wordt gekozen voor één implementatieroute voor alle aanbieders in Nederland. Het nadeel is dat dit niet de meest kostenefficiënte route is. Het grote voordeel hiervan is dat het aansluit bij reguliere grotere aanpassingen in het telecommunicatie-ecosysteem. Eén geïnterviewde noemde de scenario's van type 1 treffend "*de trukendoos van operators*" en de scenario's van type 2 "*de koninklijke route*". Het ligt dan ook voor de hand dat een dergelijk scenario gepaard gaat met aanpassing van wet- en regelgeving waarna technische implementatie zal volgen.

Hoewel de wetgeving doorgaans technisch neutraal wordt geformuleerd, zal het in dit geval er wel toe leiden dat er één uniforme technische oplossing gehanteerd wordt. Dat heeft zowel te maken met de vraag uit de markt naar standaardoplossingen als met specifieke eigenschappen van implementatieroutes die niet elke aanbieder kan en wil hanteren. Met andere woorden: als dit model wordt gekozen, dan ligt het voor de hand om bestaande afspraken in de keten uit breiden en alleen standaard aanpassingen in systemen uit te voeren.

Om het aantal scenario's te beperken, werken we alleen het model uit waarbij aan alle drie de eisen wordt voldaan.

- **Scenario 4:** Kosteloos, nota-afscherming en nummerdoorgifte. Uniforme implementatieroute voor alle aanbieders.

Type 3. Eén implementatieroute in de wereld

Er is in theorie een derde type scenario mogelijk waarbij een *internationale* insteek wordt gekozen. Het lijkt wellicht vreemd om deze route te verkennen, maar vanuit het perspectief van het mondiale telefonie-ecosysteem is dit heel logisch:

- De hard- en software die aanbieders van telefonie gebruiken, worden door mondiale spelers aangeboden. In theorie kan een Nederlandse aanbieder van telefonie elke inrichting van zijn systeem vormgeven. In de praktijk zijn ze afhankelijk van de standaard hard- en software op de markt die slechts beperkte wijzigingen mogelijk maakt.¹⁷
- De standaarden die gehanteerd worden hebben een mondiaal karakter. Er is niet zoiets als een Nederlandse 5G-standaard. Dit soort standaarden worden op mondiaal niveau bepaald, door organisaties als 3GPP. [17]
- Er zijn veel onderlinge mondiale en Europese afspraken tussen landen. Om internationaal te kunnen bellen is het uiteraard noodzakelijk dat systemen op elkaar aansluiten. Maar ook voor de veiligheid is het goed als bijvoorbeeld noodnummers geharmoniseerd zijn.

Hoewel een internationale insteek in eerste instantie logisch lijkt, is er onzes inziens geen realistisch scenario mogelijk waarbij mondiale afspraken gemaakt worden over 113. Wij schatten in dat de kans extreem klein is dat we als Nederland de mondiale gemeenschap ervan kunnen overtuigen om het kosteloze en nota-afgeschermd gebruik van het nummer 113 voor suïcidepreventie op te nemen in internationale afspraken. Hiervoor hebben we verschillende argumenten:

- In Europese kader is al in 2012 juist het nummer 116123 voor "emotionele ondersteuning" aangegeven. [18]

kosten om af te wijken van deze standaard zijn echter gigantisch en zeer zelden te verantwoorden.

¹⁷ Vergelijk dit met het werken met Microsoft Word. In theorie kan je aan Microsoft vragen om allerlei heel specifieke functionaliteiten te ontwikkelen. Je zou zelfs een heel eigen tekstverwerker kunnen (laten) ontwikkelen als Microsoft Word niet voor jou wil aanpassen. De

- Andere Europese landen gebruiken het nummer 113 namelijk voor andere toepassingen. In Italië, Slovenië en Luxemburg is 113 het nummer voor de politie [19], in Noorwegen is dit het nummer voor de ambulance [20], et cetera. Deze landen zullen Nederland erop wijzen dat 116123 als nummer juist is aangewezen voor dit doel.

Mocht Nederland toch willen inzetten op deze extreem kleine kans, dan is belangrijk om te realiseren dat een dergelijk traject vijf tot tien jaar kan duren.

Voor een buitenstaander kan het wellicht voor de hand liggen om het nummer 113 hetzelfde te behandelen als 112. Het toepassen van het huidige regime voor noodnummers op 113 zou echter een zeer slechte invulling zijn van de ontwerpvereisten en willen we nadrukkelijk afraden:

- Als het nummer 113 als noodnummer aangemerkt zou worden, dan zou het betekenen dat het niet meer dan een synoniem van 112 is. Een gesprek naar het nummer 113 wordt dan een gesprek naar 112 en dat is nadrukkelijk niet de bedoeling.
- In de mondiale standaarden, afspraken en markt voor hard- en software is een zeer specifieke voorziening opgenomen voor *emergency requests*.¹⁸ De ontwikkeling hiervan heeft decennia geduurd. De ontwikkeling van een systeem waarin het nummer 113 gebruikt wordt voor *emotional support* zou zeer lange tijd in beslag nemen, waarbij we de kans zeer klein achten dat dit überhaupt gebeurt.

3.3 Technische implementatieroutes

Een technische implementatieroute is een pakket aan technische werkzaamheden dat een operator moet uitvoeren om een bepaald scenario te realiseren. Per scenario zijn er meerdere implementatieroutes denkbaar om hetzelfde of een vergelijkbaar effect te bewerkstellingen.

Op basis van onze analyses van de problematiek zijn we tot veertien onderscheidende technische implementatieroutes gekomen. Tabel 2 geeft hier een overzicht van. In de laatste vier kolommen wordt duidelijk welke routes passen bij welke scenario's.

De verschillende routes kunnen wat ons betreft op drie dimensies worden onderscheiden. De eerste is de **methode van kostenvrijstelling en -verrekening**. Kostenvrijstelling kan worden gerealiseerd door daadwerkelijk overal in de keten het nummer 113 te gebruiken *en* de prijs voor de eindgebruiker op het nultarief (€0) te stellen. Een alternatief (route M) is om te werken met nummertranslatie waardoor een gesprek naar het nummer 113 heel vroeg in de keten wordt vertaald in een gesprek naar 0800-0113. In dit geval is er niet alleen sprake van kosteloos bellen voor de gebruiker, maar ook van kostenverrekening in de keten. Indien alleen het nummer 113 op €0 wordt gesteld, draagt de originerende aanbieder de kosten voor gesprekken van zijn klanten naar 113. Er zijn verschillende manieren om dit te verrekenen. Een optie is om door te schakelen naar het 0800-0113 nummer. De beller belt dan weliswaar het nummer 113, maar het verkeer loopt via het 0800-nummer. Het verschil tussen doorschakelen en nummertranslatie werken we verder in dit hoofdstuk uit. Bij het laatste scenario speelt een bijzonder aspect. In dit model wordt gekozen voor een aanpassing op wettelijke basis, en hierbij ligt het voor de hand om ook de kostenverrekening tussen operators mee te nemen middels nieuwe interconnectie-afspraken.

De tweede dimensie is de **methode om nota-anonimiteit te realiseren**. Methodes hiervoor zijn (1) aanpassing van factureringssystemen via een specifieke regel, (2) aanpassen factureringssystemen via database COIN of (3) het verwijderen van de retail-CDR¹⁹ door de aanbieder. Bij nummertranslatie is er geen methode nodig. Wederom werken we deze aspecten later in dit hoofdstuk verder uit.

Ten derde speelt of het **telefoonnummer van de beller** wel of niet wordt doorgegeven aan Stichting 113 Zelfmoordpreventie. Dit is normaal gesproken

¹⁸ Het is logischer om 112 niet als telefoonnummer te zien, maar als de wijze waarop we in Nederland het specifieke systeem "*emergency request*" kunnen gebruiken. In dit systeem is het mogelijk om verkeer te prioriteren, mobiele dekking te delen, CLI altijd door te geven, facturering juist vorm te geven, locatie van de beller door te geven,

¹⁹ Omdat retail-CDR geen gestandaardiseerd begrip is, zullen we kort toelichten wat we hiermee bedoelen. De

retail-CDR is de CDR die gegenereerd wordt door de eerste "switching" node voor een gesprek, en die vervolgens voor facturatie gebruikt wordt. Alle andere switches in de call genereren ook CDR's, en het is aan de operator om te bepalen wat hij daarmee doet. Zo worden de CDR's van een interconnect switch gebruikt voor interconnectverrekening.

niet het geval bij doorschakelingen, maar is technisch gezien wel mogelijk.

Er zijn ook enkele routes die wel overwogen zijn, maar niet nader uitgewerkt worden. Er zou bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met een *call-backmodel*, waarbij bellers direct worden teruggebeld nadat ze naar het nummer 113 hebben gebeld.

Dit sluit echter niet goed aan bij de dienstverlening van 113 en brengt nieuwe risico's met zich mee.

In dit hoofdstuk werken we de routes uit, waarbij de focus ligt op het duidelijk maken wat de routes daadwerkelijk betekenen en hoe ze vormgegeven kunnen worden. De daadwerkelijke beoordeling van de routes komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Tabel 2. Koppeling tussen implementatieroutes (rijen) met scenario's (laatste kolommen). ✓: route implementeert scenario, X: route implementeert scenario niet, leeg: route implementeert meer dan nodig.

Impl. route	Technische werkzaamheden voor kostenvrijstelling	Technische werkzaamheden voor nota-anonimiteit	Technische werkzaamheden voor doorgifte CLI	S1	S2	S3	S4
A	Nultarief instellen voor 113	Geen	Geen (reguliere doorgifte)	✓	X	X	X
B	Nultarief instellen voor 113	Aanpassen factureringssysteem: specifieke regel voor maskeren 113	Geen (reguliere doorgifte)		✓	✓	X
C	Nultarief instellen voor 113	113 toevoegen aan lijst COIN, aanpassen factureringssysteem indien nodig	Geen (reguliere doorgifte)		✓	✓	X
D	Nultarief instellen voor 113	Instellen verwijderen retail-CDR in mediationlaag	Geen (reguliere doorgifte)		✓	✓	X
E	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	Geen	Geen (geen doorgifte)	✓	X	X	X
F	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	Aanpassen factureringssysteem: specifieke regel voor maskeren 113	Geen (geen doorgifte)		✓	X	X
G	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	113 toevoegen aan lijst COIN, aanpassen factureringssysteem indien nodig	Geen (geen doorgifte)		✓	X	X
H	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	Instellen verwijderen retail-CDR in mediationlaag	Geen (geen doorgifte)		✓	X	X
I	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	Geen	Inschakelen doorgifte CLI bij doorschakelen		X	X	X
J	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	Aanpassen factureringssysteem: specifieke regel voor maskeren 113	Inschakelen doorgifte CLI bij doorschakelen			✓	X
K	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	113 toevoegen aan lijst COIN, aanpassen factureringssysteem indien nodig	Inschakelen doorgifte CLI bij doorschakelen			✓	X
L	Nultarief instellen voor 113 113 doorschakelen naar 0800-0113	Instellen verwijderen retail-CDR in mediationlaag	Inschakelen doorgifte CLI bij doorschakelen			✓	X
M	113 met nummertranslatie vertalen naar 0800-0113	Geen (niet van toepassing: 0800-0113 is reeds gemaskeerd)	Geen (reguliere doorgifte)	✓	✓	✓	X
Z	Nultarief instellen voor 113 (Inclusief maken nieuwe interconnectie-afspraken onderlinge verrekening)	113 toevoegen aan lijst COIN, aanpassen factureringssysteem indien nodig	Geen (reguliere doorgifte)				✓

Tabel 3. Koppeling tussen technische implementatieroutes (rijen) en de daarbij benodigde werkzaamheden (kolommen). ✓: route bevat handeling, X: route bevat handeling niet

Technische implementatieroute	Nultarief instellen 113	Door-schakelen 113 naar 0800-0113	Nummer-translatie instellen 113 naar 0800-0113	Nieuwe interconnectie-afspraken maken	Facturerings-systeem specifiek aanpassen	COIN-database inzetten	Instellen ver-wijderen retail-CDR in mediati-onlaag	Instellen nummerdoorgifte (CLI) bij door-schakeling
A	✓	X	X	X	X	X	X	X
B	✓	X	X	X	✓	X	X	X
C	✓	X	X	X	✓	✓	X	X
D	✓	X	X	X	X	X	✓	X
E	✓	✓	X	X	X	X	X	X
F	✓	✓	X	X	✓	X	X	X
G	✓	✓	X	X	✓	✓	X	X
H	✓	✓	X	X	X	X	✓	X
I	✓	✓	X	X	X	X	X	✓
J	✓	✓	X	X	✓	X	X	✓
K	✓	✓	X	X	✓	✓	X	✓
L	✓	✓	X	X	X	X	✓	✓
M	X	X	✓	X	X	X	X	X
Z	✓	X	X	✓	✓	✓	X	X

3.4 Benodigde werkzaamheden

De benodigde werkzaamheden zijn het laagste aggregatieniveau dat we in deze context gebruiken. Het gaat om concrete technische en organisatorische handelingen die een aanbieder van telefonie moet uitvoeren om de implementatieroute uit te voeren. Doordat dit zo concreet van aard is, is het mogelijk om hiervan een concrete schatting van de kosten te geven.

Tabel 3 toont de relatie tussen de technische implementatieroutes en de benodigde werkzaamheden. Het is duidelijk dat verschillende routes meerdere aanpassingen vergen. Zo moeten bij route B de volgende aanpassingen volgen: (1) nultarief voor het nummer 113 instellen en (2) factureringssysteem specifiek aanpassen. Merk op dat we de kolommen verschillende kleuren hebben gegeven. De blauw-groene kolommen betreffen werkzaamheden die betrekking hebben op het kosteloos maken voor de eindgebruiker en de verrekeningen van de kosten in de keten. De grijze kolommen draaien om nota-anonimiteit. De rode kolom om de doorgifte van de CLI.

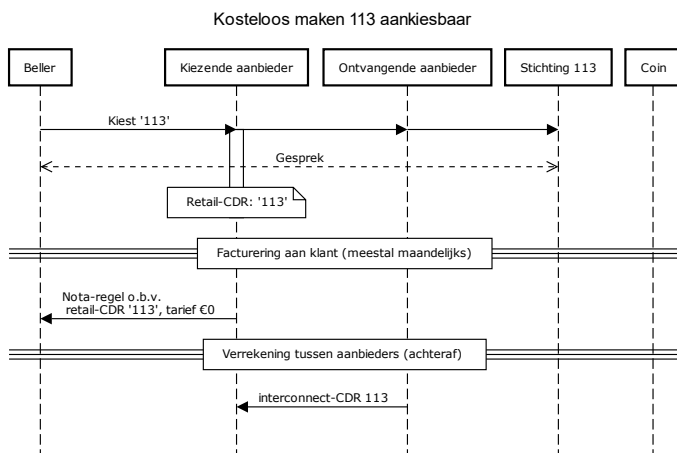
3.4.1 Methode kostenvrijstelling en -verrekening

Omdat kostenvrijstelling voor de eindgebruiker en kostenverrekening in elkaar verlengde liggen, behandelen we deze aspecten samen.

In alle implementatieroutes wordt kosteloos bellen naar het nummer 113 gerealiseerd. Voor kosteloos bellen bestaan op hoofdlijnen twee methoden: (1) het nummer 113 aankiesbaar maken met nulprijs en (2) nummertranslatie van het nummer 113 naar 0800-0113. Voor de correcte verrekening van kosten in de keten zijn er drie modellen (1) nummertranslatie, (2) het nummer 113 doorschakelen naar 0800-0113 en (3) nieuwe interconnectie-afspraken. Voor alle duidelijkheid: nummertranslatie zorgt zowel voor kostenvrijstelling voor de gebruiker als correcte verrekening in de keten. Daarnaast benoemen we nog de optie om de kosten *niet* te verrekenen in de keten. Tot slot bespreken we een model dat die niet geschikt is: directe compensatie van kosten.

Nultarief instellen voor 113

Bij deze methode wordt het nummer 113 een telefoonnummer dat een nultarief kent. Figuur 5 toont schematisch de werking van de gespreksopbouw en -facturering in deze route.



Figuur 5 Schematische weergave werking kosteloos maken 113 als aankiesbaar nummer

De schema's in dit hoofdstuk tonen chronologisch van boven naar beneden de interactie tussen de verschillende betrokkenen.

De betrokkenen (beller, kiezende aanbieder, ontvangende aanbieder, Stichting 113 Zelfmoordpreventie en COIN²⁰) worden weergegeven als verticale stippellijnen. Een pijl tussen betrokkenen geeft een interactie weer. Een notitie 'op' een betrokkene betekent een actie van die betrokkene.

Om de kosten van gesprekken in rekening te kunnen brengen aan abonnees, registreert een telefonie-aanbieder een "retail-CDR". Bij het samenstellen van de nota worden retail-CDR's vertaald naar nota-regels en worden de kosten bepaald. Ook wanneer een abonnee een "onbeperkte" belbundel heeft, wordt vaak een nota-regel gemaakt (weliswaar met nultarief).

De concrete actie die moet worden uitgevoerd door een originerende aanbieder van telefonie is dat deze in de prijstabel in zijn systemen de kosten voor het nummer 113 op €0 stelt. Op dit moment is in het nummerplan opgenomen dat de kosten voor het 113-tarief het geotarief niet mogen overschrijden.²¹

²⁰ Het is goed om op te merken dat COIN ook een rol speelt bij routing. Via systemen van COIN weet de kiezende aanbieder wie de ontvangende aanbieder is voor een call.

²¹ In de memorie van toelichting van de wijziging van het Nummerplan i.v.m. het gebruik van het nummer 113 staat: "er [worden] weliswaar geen voorwaarden gesteld aan het verkeertarief maar –gelet op het belang van deze dienst voor de maatschappij– wordt [verwacht] dat

Uit de enquête komt naar voren dat het hanteren van een nultarief voor het nummer 113 bij 85% van de respondenten relatief eenvoudig is door te voeren. Een soortgelijk beeld komt uit de interviews naar voren. In de systemen van aanbieders moet voor elk telefoonnummer een tarief worden opgegeven. In dit geval moet het tarief van nummer 113 worden aangepast naar € 0. Dit is een relatief eenvoudige wijziging in de systemen. Elk systeem heeft een dergelijke "knop die zo gemaakt is dat eraan gedraaid kan worden". Hoewel het primair een eenvoudige aanpassing is, liggen er ook nog enkele afgeleide activiteiten. Zo moet de aanpassing getest worden, moet en interne systemen worden vastgelegd waarom deze aanpassing is doorgevoerd. Daarnaast moet het tarievenoverzicht²² worden aangepast.

Op basis van onze analyses²³ schatten we de eenmalige kosten voor deze aanpassingen op €500-€1.000 voor kleine aanbieders en €5.000-€10.000 voor grote aanbieders.

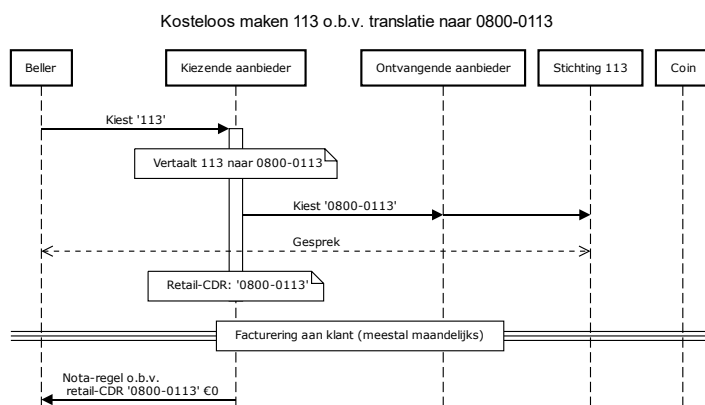
Nummertranslatie: 113 wordt 0800-0113

Een manier om in een keer zowel het bellen naar 113 kosteloos te maken voor de beller als de kosten goed in de keten te verrekenen, is nummertranslatie. In dit geval wordt een gesprek naar het nummer 113 in een vroeg stadium 'herschreven' naar een gesprek gericht aan 0800-0113. Zodra het gesprek is 'herschreven', gedraagt het gesprek zich (technisch en administratief) als een gesprek naar 0800-0113. Figuur 6 toont de werking hiervan schematisch.

dit tarief niet hoger zal liggen dan dat voor geografische nummers. Indien geconstateerd wordt dat dit niet het geval is, zal het vaststellen van nadere regelgeving voor de hand liggen." [24]

²² Zie bijvoorbeeld het overzicht op [kpn.com]

²³ In §1.3 wordt in de onderzoeksrapportage duidelijk gemaakt hoe wij deze analyses hebben uitgevoerd.



Figuur 6 Schematische weergave werking kosteloos maken 113 middels nummertranslatie naar 0800-0113. Verrekening tussen operators zoals eerder getoond.

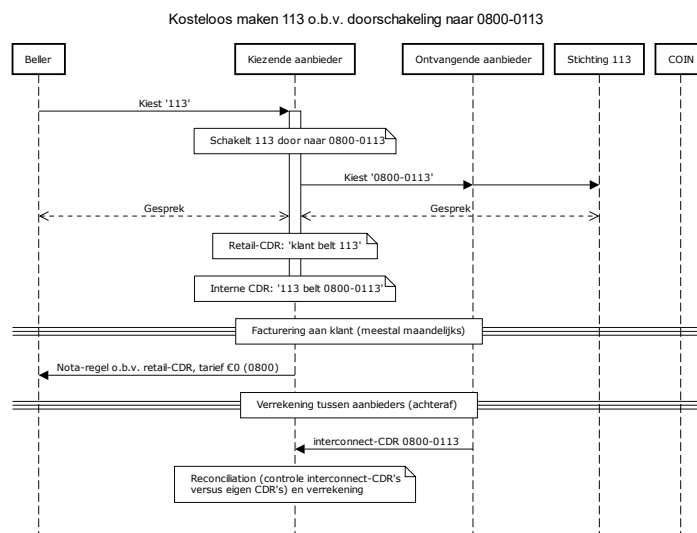
Doordat het gesprek aan het nummer 113 in een vroeg stadium wordt herschreven naar een gesprek met 0800-0113 gedraagt dit gesprek zich technisch en in de facturering eveneens als ware het een gesprek aan 0800-0113. Dat is wenselijk, omdat daarmee de verrekening tussen de telefonieaanbieders onderling meteen geregeld is (het gesprek valt immers onder de verrekeningsafspraken voor 0800-nummers). Het betekent ook dat het telefoongesprek als een gesprek met 0800-0113 en niet als een gesprek met het nummer 113 wordt verwerkt in de facturering.

Nummertranslatie is geen standaardfunctionaliteit die in alle platforms aanwezig is. Dit is dus zeker geen oplossing die in de hele markt kan worden ingezet. Voor een aanbieder die het wel kan is het echter een elegante oplossing.

Op basis van onze analyses schatten we de kosten van het realiseren van nummertranslatie van het nummer 113 naar 0800-0113 op € 20.000 per grote operator die de wijziging moet doorvoeren. Voor een kleine operator heeft deze wijziging het karakter van een configuratiewijziging, die we op €3.000,- begroten. Echter, dit geldt alleen voor de systemen waarin deze functionaliteit softwarematig al in is opgenomen. Het lijkt erop dat dit slechts voor een beperkt aantal aanbieders het geval is.

113 doorschakelen naar 0800-0113

Een methode om de kosten voor het bellen naar 113 goed te verrekenen in de keten, is dit nummer doorschakelen naar 0800-0113. Figuur 7 toont deze werkwijze schematisch.



Figuur 7 Schematische weergave werking kosteloos maken 113 middels doorschakeling naar 0800-0113. De kiezende aanbieder belt 'als 113' naar 0800-0113.

Technisch gezien vindt de doorschakeling plaats in het netwerk van de originerende aanbieder. Het nummer 113 'termineert' binnen het netwerk van de aanbieder bij een systeem dat het gesprek aanneemt. Met andere woorden: vanuit een technisch oogpunt komt er een gesprek tussen de beller en de systemen van de aanbieder waar de beller een abonnement afneemt (of een prepaid kaart van heeft). Zijn of haar aanbieder start daarna zelf een gesprek op naar 0800-0113. Daarna worden de twee gesprekken aan elkaar geknoopt. Zoals bekend, kent dit 0800-nummer geen kosten voor de gebruiker. Echter, de aanbieder dient ook in dit model de kosten voor het nummer 113 op nul te stellen zodat hier geen kosten voor in rekening worden gebracht. Het voordeel voor de aanbieder van de beller is echter dat deze wel via het 0800-nummer vergoed wordt. Omdat 0800-nummers tussen de aanbieders al worden verrekend hoeven hier geen speciale aanpassingen voor worden gedaan.

Een nadeel van dit model is echter dat de CLI van de beller verloren gaat. Stichting 113 Zelfmoordpreventie 'ziet' als nummer van de beller het nummer dat de leverancier van de beller hieraan gegeven heeft. Bellers die het nummer 113 op een oneigenlijke manier gebruiken, kunnen in dit geval niet meer op basis van hun telefoonnummer geïdentificeerd worden. Later in dit hoofdstuk (zie §3.4.3) gaan we in op de wijze waarop dit probleem gemitigeerd kan worden.

Een ander nadeel van dit model is dat aanbieders de juridische kaders met betrekking tot doorschakelen

niet geheel helder vinden. Er is geen expliciet wettelijk kader voor doorschakelen door aanbieders. Het is ook ons niet volledig duidelijk of dit te plaatsen is onder de interoperabiliteitsverplichtingen in de Telecomwet hoofdstuk 6 [16] en het Besluit interoperabiliteit Art.4 [21]. De ACM staat doorschakelen echter toe, mits dit op verzoek van de nummergebruiker is en uiteraard voldaan wordt aan de geldende regelgeving.

Het doorschakelen van nummers is een relatief eenvoudige handeling die in de platforms van alle aanbieders tot het basisrepertoire zal behoren. Het idee is dat de combinatie van twee eenvoudige systeem aanpassingen samen op een elegante manier zorgen voor kosteloos kunnen bellen naar het nummer 113 en goede verrekening in de keten. De meeste geïnterviewde partijen en circa de helft van de ondervraagden in de enquête geven dan ook aan dat dit model hun voorkeur heeft.

Ten opzichte van het instellen van het nultarief, liggen de kosten voor het opzetten van een doorschakeling hoger. Dit komt vooral omdat het doorschakelen van, en dan specifiek het virtueel termineren van het nummer 113, veel minder een standaardoplossing is dan het aanpassen van het tarief. Zeker voor de grotere partijen geldt dat voor elk platform waarop een gesprek wordt opgebouwd een aanpassing moet worden doorgevoerd.

Op basis van onze analyses schatten we de eenmalige kosten voor deze aanpassingen op €1.000-€5.000 voor kleine aanbieders en €10.000-€30.000 voor grote aanbieders.

Nieuwe interconnectie-afspraken

Aanbieders van telefonie maken onderling afspraken onder welke condities zij hun netwerken aan elkaar koppelen. Hierbij gaat het om technische koppelingen, de kosten die onderling in rekening gebracht worden en de wijze waarop deze kosten automatisch verrekend kunnen worden. Dit geheel wordt interconnectie-afspraken genoemd.

Op dit moment is het nummer 113 in dit geheel opgenomen maar vindt de verrekening plaats als een geografisch netnummer. Wil er sprake zijn van verrekening in de keten dan moet dit worden aangepast. Het lijkt voor de hand te liggen om voor het nummer 113 dezelfde verrekening van de kosten te hanteren als voor 0800-113 gehanteerd wordt. Uit de input van de marktpartijen komt naar voren dat de voorkeur uitgaat naar aansluiting op de bestaande interconnectie-afspraken zoals die voor 0800-nummers gelden voor het kosteloos maken van het bellen naar het nummer 113. Wellicht dat het karakter van het nummer 113 rechtvaardigt dat inhoudelijk iets andere interconnectie-afspraken gemaakt worden dan de interconnectie-afspraken die bij 0800-nummer gelden. De kosten die gepaard gaan met het maken van een geheel eigen interconnectie-regime voor het nummer 113 zijn een veelvoud van de waarde van de belvolumes. Daarom zal aansluiten bij het 0800-model veruit het meest efficiënt zal zijn. In de enquête spreekt dan ook bijna 80% van de respondenten een voorkeur voor uit voor aansluiting bij het 0800-model. Maar ook de grote aanbieders, die niet de enquête invulden maar geïnterviewd werden, geven aan dat zij zeer zeker niet zitten te wachten op een eigen interconnectieregime voor 113.

De complexiteit in dit dossier lijkt vooral te liggen in de wijze waarop dit verkeer onderling wordt gekoppeld en hoe het in de interconnectie factureringssystemen kan worden opgenomen. Hier wrekt zich wederom het feit dat het nummer 113 in een internationale context een afwijkend karakter heeft.²⁴ Het is niet de verwachting dat de vrij complexe systemen hier zonder enige aanpassing mee om kunnen gaan. Omdat het gaat om een flink aantal koppelingen tussen partijen, neemt de complexiteit snel toe.

We hebben getracht de impact hiervan accuraat in beeld te brengen, maar dit is niet mogelijk. De grote partijen zijn hier vooral aan zet en zij geven aan dat het hier echt een geval is van *the devil is in the detail*. Echter, alleen al het uitzoeken van *the detail* is een vrij complexe operatie. De ervaring is wel dat

het nummer 112 per dag 4.500 maal gebeld [25], het nummer 113 ligt op circa 200 gesprekken per dag. Ten tweede hanteren deze landen dit nummer al geruime tijd voor dit doel. Hierdoor zijn er geen omschakelkosten en is ecosysteem rondom dit model gegroeid. Voorbeeld: In Italië is 113 sinds 1968 in gebruik voor dit doel. [26]

²⁴ We gaven eerder aan dat in andere landen 113 gebruikt wordt voor politie (Italië, Slovenië en Luxemburg) of ambulance (Noorwegen). Ook zij zullen deze uitdagingen gehad hebben. Er zijn echter verschillende factoren die dit probleem voor deze landen beperken. Ten eerste ligt belvolume naar politie en ambulance veel hoger ligt dan naar suïcidepreventie. Ter illustratie: In Nederland wordt

aanpassingen aan deze systemen zelden voor minder dan €100.000 gerealiseerd kunnen worden.

Op basis van onze analyses schatten we deze kosten voor de hele keten op € 650.000 tot circa € 3.500.000. Hierbij is meegenomen dat een relatief kleinere groep aanbidders daadwerkelijk in (complexe) interconnect regelingen met de bijbehorende IT-systemen betrokken is en dat veel kleinere aanbidders gebruik maken van andere partijen voor een groot deel van hun interconnectie.

Geen impact: Geen verrekening in keten

Gezien het relatief lage belvolume naar het nummer 113 merken veel partijen op dat de kosten voor een nieuwe implementatie voor het verrekenen van de misgelopen kosten waarschijnlijk hoger zullen liggen dan de misgelopen belkosten zelf. Een grove schatting kan dit goed illustreren. De Stichting 113 Zelfmoordpreventie ontvangt grofweg 2.500 gesprekken per maand op het nummer 113. De grote vier aanbidders handelen 90% hiervan af. De 250 kleine aanbidders handelen 10% (dus 250 gesprekken per maand) af. Grofweg gaat het voor kleine aanbidders dus om één gesprek per maand.²⁵ Ze lopen ze per maand circa €1,20 mis. Bijna elke actie die moet worden ingezet om te verrekenen is duurder dan de opbrengsten. Voor een deel van de partijen kan dus een goede optie zijn om deze kosten te negeren. Het niet verrekenen van kosten kent uiteraard geen implementatiekosten.

Geen optie voor verrekening kosten: Directe compensatie

Van de respondenten geeft een kleine 10% aan directe compensatie te willen ontvangen voor de misgelopen kosten door de kosteloze belminuten. Met directe compensatie bedoelen we hier dat de aanbieder een vergoeding krijgt die niet afhankelijk is van het daadwerkelijk aantal gesprekken. Een voorbeeld zou bijvoorbeeld kunnen zijn een compensatie op basis van de marktaandeelen. Een ander voorbeeld is een compensatie op basis van gegevens uit het platform van de leverancier van Stichting 113 Zelfmoordpreventie waarin een uitsplitsing naar originerende aanbieder staat. Deze zou kunnen

aangeven welke verkeer de verschillende originerende aanbidders gegenereerd hebben en op basis hiervan een verrekening toepassen.

Veel andere partijen geven echter aan dat zij totaal niet zitten te wachten op een afwijkende systematiek voor verrekening. Het is duidelijk dat vooral de grotere aanbidders niet alleen op het technische vlak zoeken naar standaardoplossingen, maar ook op het organisatorische vlak. De kosten om een afwijkende methodiek aan te laten sluiten op hun systemen zijn veel hoger dan de opbrengsten. Zij zullen voor een paar duizend euro belvolume per jaar afspraken moeten maken met andere partijen in de keten, dit laten toetsten door de interne juridische afdeling, contracten moeten opstellen, de accountant op de hoogte moeten stellen van een afwijkende instroom van middelen, et cetera. De kosten wegen totaal niet op tegen de opbrengsten. Voor de kleine partijen speelt dat zij weliswaar flexibeler zijn, maar hierbij speelt dat het belvolume zeer beperkt is. Het gaat hier per aanbieder om grofweg om één gesprek naar 113 per maand (!).²⁶ Hier krijg je het effect dat: *De kosten voor brief met de factuur vaak hoger is dan het bedrag op de nota.* Daarnaast zullen ook zij enige interne kosten kennen.

Vanwege het zeer beperkte draagvlak van deze optie werken we dit niet nader uit.

3.4.2 Methode nota-afscherming 113

Het afschermen van de nota is een belangrijk aspect in de discussie rondom het nummer 113. Hier presenteren we drie systeemaanpassingen die dit mogelijk maken.

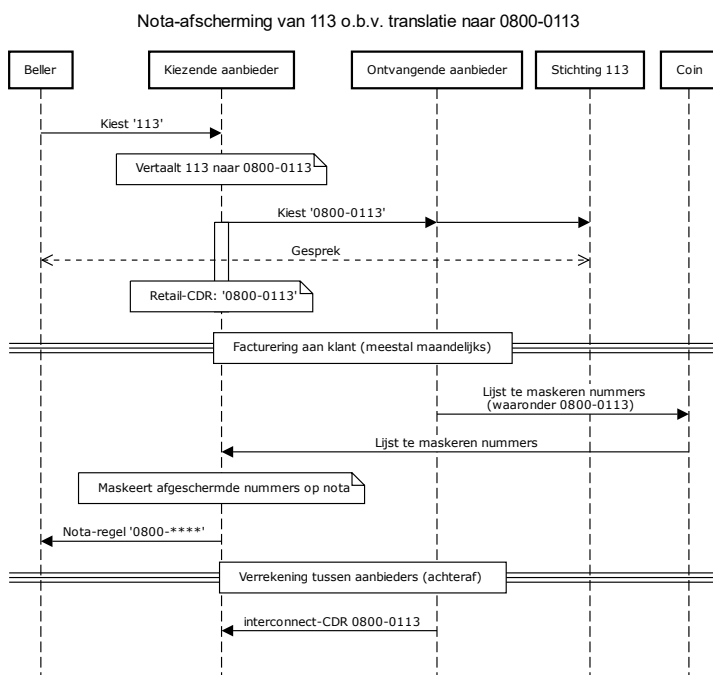
Specifieke aanpassing factureringssysteem

In deze route past de kiezende aanbieder het eigen factureringssysteem aan, waardoor gesprekken met het nummer 113 een speciale behandeling krijgen in deze systemen. In dit model schrijft het factureringssysteem de vermelding van 113 om naar iets anders. Hier komen dan weer de drie opties aan bod met de eerdergenoemde voor- en nadelen.

²⁵ We schatten in dat dit in praktijk mogelijk nog lager ligt. De kleine operators richten zich relatief vaak op de zakelijke markt terwijl de bellers naar 113 waarschijnlijk relatief vaak via consumentenabonnementen zullen bellen.

²⁶ Uitgaande van 2.500 gesprekken naar 113 per maand, 10% marktaandeel van de kleine aanbidders en 250 kleine aanbidders.

0800-0113 plaatsvindt. Deze situatie wordt weergegeven in Figuur 9.



Figuur 9: Schematische weergave werking nota-afscherming van gesprekken naar 0800-0113

Op basis van onze analyses schatten we de eenmalige kosten voor het testen hiervan op €100-€500 voor kleine aanbieders en €1.000-€5.000 voor grote aanbieders.

Er is echter een even grote groep die aangeeft dat ze er niet zeker van zijn of het gaat werken zonder aanpassingen. Voor hen geldt dat zij eerst de kosten voor het testen moeten maken, maar daarna wellicht alsnog terugvallen naar de aanpak waarbij het factureringssysteem moet worden aangepast. Voor 20% is zelfs al vooraf duidelijk dat het problemen op zou leveren in de eigen systemen en zij zullen direct terugvallen op het vorige model.

Verwijderen retail-CDR's in mediationlaag

Een derde optie die we benoemen is het verwijderen van de retail-CDR's van gesprekken naar het nummer 113 in de mediationlaag. Dit vergt enige toelichting. Voor elk gesprek dat gevoerd wordt, wordt een CDR gegenereerd. Verschillende aanbieders hebben aangegeven een systeem te hebben (de mediationlaag) die CDR's aanpast en doorstuurt naar de goede kanalen. Sommige data uit CDR's gaat richting de systemen die betrokken zijn in het kader

van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Andere CDR's gaan richting de systemen die betrokken zijn bij de facturering voor interconnectie. In de markt is aangegeven door sommige partijen dat het voor hen duidelijk de beste optie is om in de mediationlaag de stroom van CDR's van gesprekken naar het nummer 113 naar het factureringssysteem te onderbreken. Zo krijgt het factureringssysteem deze data niet meer en hoeft dit systeem niet te worden aangepast.

Op basis van onze analyses schatten we de eenmalige kosten voor het testen hiervan op €1.000-€5.000 voor kleine aanbieders en €10.000-€30.000 voor grote aanbieders.

3.4.3 Methode doorschakeling met CLI originele beller

In paragraaf 2.3 werd opgemerkt dat bij een doorschakeling de gebelde partij niet in alle gevallen meer kan zien wie de originele beller is. Er worden immers twee gesprekken opgezet. Het is echter mogelijk om ervoor te zorgen dat het nummer van de originele beller wordt ingesteld als bellend nummer voor het doorgeschakelde gesprek. Hiervoor moet een softwarefunctionaliteit in de wijze van nummerweergave bij doorschakeling worden doorgevoerd. Deze functionaliteit is bij verschillende aanbieders al aanwezig omdat die ook bij andere diensten gebruikt wordt. Bij deze methode geldt uiteraard nog steeds dat het nummer van de beller (net als bij reguliere gesprekken) niet zichtbaar zal worden wanneer dit nummer door de beller als 'geheim' is aangemerkt.

Het telefoonnummer van de beller doorgeven bij doorschakelen kent weinig verschillende varianten. Het is een optie die, als deze beschikbaar is, kan worden ingesteld bij het instellen van de doorschakeling van een nummer.

Op basis van onze analyses schatten we de eenmalige kosten voor het testen hiervan op €1.000-€5.000 voor kleine aanbieders en €10.000-€50.000 voor grote aanbieders.

4 Impact van de scenario's

In dit hoofdstuk gaan we in op de impact van de vier scenario's. De impact valt uiteen in kosten en doorlooptijd. Hieronder gaan we allereerst in op de algemene achtergrond bij beide aspecten. Vervolgens werken we kosten en doorlooptijd per scenario uit.

4.1 Achtergrond

4.1.1 Kosten

In de gedefinieerde scenario's draait het vooral om *eenmalige* kosten (hierna: CAPEX). Deze kosten bestaan zowel uit interne kosten voor de aanbieder als de kosten die de aanbieder moet maken voor de inzet van leveranciers. Aanbieders geven over de hele linie aan dat het lastig is om accuraat in te schatten is wat de kosten zullen gaan zijn van werkzaamheden zonder hiervoor eerst zelf een impactanalyse uit te voeren (iets dat op zichzelf al kosten met zich meebrengt). Dit speelt met name bij de grotere partijen, die met een hoge mate van complexiteit te maken hebben.

Een tweede aspect dat naar voren komt is dat de kosten sterk verschillen tussen de aanbieders. Het grootste verschil bestaat tussen de grote en kleine aanbieders. De grotere aanbieders hebben te maken met een complex geheel van systemen dat met elkaar interacteert, en veel mogelijke combinaties van proposities (prepaid, postpaid), segmenten (consument, zakelijk), merken en netwerken (vast, mobiel). Bij veel van de grotere aanbieders is door overnames en fusies redundantie ontstaan voor sommige systemen.

Ook bij de kleine partijen zien we zeer grote verschillen naar voren komen uit de enquête. De antwoorden verschillen (in de woorden van de respondenten) van "twee uur werk" tot "€15.000". De grote verschillen komen vooral doordat de impact van een aanpassing sterk verschilt tussen partijen. Als gevolg van hun schaal en in het verleden gemaakte keuzes (padafhankelijkheid) is een bepaald systeem gerealiseerd. Sommige systemen kunnen

bepaalde aanpassingen eenvoudig absorberen, andere systemen hebben hier meer moeite mee: *the devil is in the detail*.

De terugkerende kosten (hierna OPEX) zijn relatief beperkt en een afgeleide van de CAPEX. Omdat ze verder weg in de tijd liggen zijn ze lastig in te schatten. We komen tot drie vormen van OPEX:

1. Kosten van toekomstige vervanging van een systeem dat nu aangepast wordt in het kader van het nummer 113. Elke systeem dat gebruikt wordt door aanbieders heeft een beperkte levensduur. Een typisch systeem in de telecomsector gaat tussen de vijf tot vijftien jaar mee. Dit geldt ook voor systemen die voor het nummer 113 moeten worden aangepast. Dat betekent dat bij vervanging van dit systeem wederom rekening gehouden zal moeten worden met de additionele eisen die door het 113-vraagstuk worden gesteld. Dit werkt kostenverhogend.
2. Kosten van toekomstige vervanging van een systeem dat interacteert met een systeem dat nu aangepast wordt in het kader van het nummer 113. Telefonieaanbieders werken met een groot aantal systemen dat aan elkaar gekoppeld is en sterke onderlinge afhankelijkheden kennen. Als toevoeging op het voorgaande punt, zal dus ook bij afgeleide systemen in de toekomst rekening moeten worden gehouden met additionele eisen die door het 113-vraagstuk gesteld worden.
3. Kosten voor de huidige platformaanbieder van het nummer 113 bij een migratie van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie naar een andere platformaanbieder. Op dit moment gebruikt de Stichting 113 Zelfmoordpreventie een specifieke aanbieder voor het leveren van diensten. Vooral als het gaat om het verrekenen van de kosten in de keten neemt deze partij een afwijkende rol van de andere partijen. Als in de toekomst wordt overgestapt naar een andere aanbieder, dan moet de huidige aanbieder in sommige scenario's alsnog bepaalde systeemaanpassingen gaan uitvoeren, met bijbehorende kosten.²⁷ Voor de nieuwe aanbieder van het nummer 113 kunnen ook kosten spelen.

huidige platformaanbieder alsnog aanpassingen moet doen in haar interconnectiebillingsystemen. Dit laatste is afhankelijk van welk scenario er gekozen wordt.

²⁷ De huidige platformaanbieder hoeft voor originierend verkeer van haar klanten naar 113 nu geen interconnectie te doen. Bij een migratie van het nummer 113 naar een andere platformaanbieder kan het mogelijk zijn dat dat de

4.1.2 Doorlooptijd

Met doorlooptijd bedoelen we hier een **redelijke termijn** waarbinnen de **gehele keten** uitvoering kan geven aan een scenario.

Met een **redelijke** termijn bedoelen we een periode die geen onevenredig grote impact heeft op de continuïteit, de kosten, de concurrentieverhoudingen en de interne processen in de sector. Met name de grote aanbieders zijn continu bezig met het aanpassen van hun systemen en hanteren hierbij een prioritering. Als de aanpassingen waar we het hier over hebben hoger op de lijst komen, duren andere aanpassingen langer. Echter, veel van de andere aanpassingen die de aanbieders door willen voeren hebben ook een hoge prioriteit. De diensten die de telecomsector levert spelen een essentiële rol in de Nederlandse economie en samenleving en het is van het grootste belang dat continuïteit gewaarborgd blijft. Daarmee is de vraag niet: *“hoe snel kan het worden doorgevoerd?”* maar *“bij welke doorlooptijd zijn de negatieve consequenties in verhouding met de positieve effecten?”* Het is duidelijk dat dit het afgeven van een gedetailleerde termijn lastig maakt aangezien beide aspecten lastig te kwantificeren zijn.

Een tweede aspect van de definitie heeft betrekking op **de gehele sector**. Het gaat er dus niet om binnen welke termijn één aanbieder van telefonie het gerealiseerd kan hebben, maar om de hele sector. Zoals zo vaak bepaalt de zwakste schakel de sterkte van de keten. In dit geval betekent dit dat de aanbieder die de meeste tijd nodig heeft, de totale doorlooptijd sterk beïnvloedt. Daarnaast zijn er in sommige scenario's interactie-effecten tussen aanbieders. De planning van partij A, hangt deels af van de planning van partij B.

Met de doorlooptijd bedoelen we de tijd die alle aanbieders samen nodig hebben om een scenario uit te voeren. Voor de scenario's die uitgaan van zelfregulering (scenario 1, 2 en 3) zal voorafgaand aan deze stap duidelijk moeten zijn hoe deze zelfregulering eruit gaat zien. Hiervoor is overleg binnen de sector nodig. Voor het scenario dat uitgaat van regelgeving (scenario 4) betekent het dat er eerst een proces zal moeten plaatsvinden waarin de regelgeving wordt geïmplementeerd.

4.2 Scenario 1: Kosteloos maken. Keuze implementatieroute

4.2.1 Resultaat

In het eerste scenario staat het realiseren van het kosteloos bellen centraal. Om dit te realiseren kunnen de aanbieders uit drie implementatieroutes kiezen:

- In route A wordt alleen voor het nummer 113 een nultarief ingesteld. Op basis van ons onderzoek schatten we in dat circa 45% van de aanbieders dit zal doen.
- In route E schakelt de aanbieder het nummer 113 door naar 0800-0113, naast dat voor 113 het nultarief wordt ingesteld. We schatten dat 50% van de aanbieders dit zal doen.
- In route M wordt gebruikt gemaakt van nummertranslatie waarbij het nummer 113 wordt vertaald naar 0800-0113. Een klein deel van de aanbieders, naar verwachting 5%, zal dit gaan inzetten.

De uitkomst van het bovenstaande is dat alle aanbieders het nummer 113 kosteloos gemaakt hebben voor de eindgebruiker. De routes E en M zorgen er meteen voor dat de kosten in de keten goed verrekend worden. Dit betekent dat voor circa 55% van de aanbieders de kosten goed worden verrekend. Omdat nummertranslatie door één grote aanbieder als optie wordt gegeven, zal het aandeel van de *gesprekken* dat goed verrekend hoger liggen dan 55%. Verder speelt dat er een aanbieder is die zowel de leverancier is van Stichting 113 Zelfmoordpreventie als een grote aanbieder van consumenten. Het percentage van de *gesprekken* dat goed wordt verrekend zal dus veel hoger liggen dan 55% van de aanbieders die gesprekken goed verrekenen.

Deze routes E en M zorgen er ook voor dat de facturen de gesprekken naar het nummer 113 zullen weergeven als 0800-••••. Echter, voor route A zal de nota nog steeds 113 weergeven. Voor route M geldt wederom dat het een klein deel (5%) van aanbieders betreft, maar dat deze partijen aanzienlijk groter deel van de klanten bedienen.

De doorgifte van de CLI wordt in route E naar verwachting onvolledig. Het doorgeven van CLI is immers niet bij alle aanbieders de standaard bij het instellen van een doorschakeling, en de mogelijkheid

om het (eenvoudig) wel te doen is niet in alle systemen aanwezig.

4.2.2 Kosten

De eenmalige kosten (CAPEX) voor scenario 1 liggen tussen de € 300.000 en de € 1.200.000.

De terugkerende kosten (OPEX) zullen naar verwachting vrij beperkt zijn. Eenmaal ingeregeld zullen de routes weinig onderhoud kennen. Ook verwachten we dat de interactie bij andere delen van het dynamische ecosysteem relatief beperkt is.

Indien de stichting overstapt van platformaanbieder, dan zal de huidige aanbieder extra aanpassingen moeten doorvoeren. Deze eenmalige mogelijke toekomstige kosten liggen in de ordegrrootte van € 10.000.

4.2.3 Doorlooptijd

Dit scenario is gebaseerd op zelfregulering vanuit de sector. De aanpassingen die gedaan moeten worden zijn relatief standaard. Een redelijke termijn waarbinnen alle partijen overgestapt kunnen zijn is een periode van 6 maanden.

4.2.4 Andere voor- en nadelen

Bij nummertranslatie verschijnt een gesprek met het nummer 113 op de nota als (afgeschermd) gesprek met 0800-0113 (dus als 0800-••••). Dit kan voor de beller verwarrend zijn, omdat deze zelf nooit een 0800-nummer heeft ingetoetst voor het gesprek.

Een nadeel bij dit model is dat er enige onzekerheid ontstaat over de bestaande juridische kaders. Het is niet volledig duidelijk of (en onder welke condities) een aanbieder het nummer 113 zelfstandig *mag* doorschakelen naar 0800-0113. In het verlengde hiervan speelt de vraag of het wenselijk is om het nummer 113 op de nota weer te geven als 0800-••••. Er kan immers beargumenteerd worden dat hiermee de nota niet meer correct is.

Een derde aspect is dat er enige discussie kan komen over de verrekening. Op dit moment betaalt Stichting 113 Zelfmoordpreventie aan haar

platformaanbieder de belkosten naar het nummer 0800-0113. Een groot deel van dit bedrag komt terecht bij de aanbieders van de bellers. De originator moet immers gecompenseerd worden voor het feit dat zij haar klanten niets in rekening mag brengen voor het bellen naar een 0800-nummer. Voor route A ontstaat een model dat nog niet gekend is in de sector: de originator wordt niet gecompenseerd voor de kosten, dus de terminator zou dit ook niet in rekening moeten brengen aan haar klant (in dit geval Stichting 113 Zelfmoordpreventie).

4.2.5 Overzicht

De onderstaande tabel toont een overzicht van de impact van scenario 1.

Tabel 4. Impact van scenario 1 (percentages hebben betrekking op het aandeel van de aanbieders²⁸)

Aspect	Uitkomst scenario 1: kosteloos 113
Kosteloos	± 100% correct
Nota-anoniem	± 55% realiseert 0800-••••. ± 45% niet nota-anoniem (113)
Nummerdoorgifte	± 80% correct
Kosten (CAPEX)	€300.000€ - €1.200.000
Kosten (OPEX)	Beperkt
Doorlooptijd	6 maanden
Verrekening	± 55% correct
Andere aspecten	• Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen • Onzekerheid juridische kaders • Incorrecte verrekening in de keten

4.3 Scenario 2: Kosteloos maken en nota-afscherming. Keuze implementatieroute

4.3.1 Resultaat

In dit scenario wordt het nummer 113 zowel kosteloos gemaakt als (volledig) afgeschermd op de nota van de beller. Om dit te realiseren kunnen de aanbieders uit tien implementatieroutes kiezen:

de belminuten, *nota-anoniem* als aandeel van de facturen, *nummerdoorgifte* als aandeel van de gesprekken, et cetera.

²⁸ We kiezen ervoor om percentage van de aanbieders te hanteren omdat dit de uitkomst van het rekenmodel is. Hiermee is het bovendien de meest zuivere indicator. Bovendien is hiermee een uniforme indicator. Immers, *kosteloos* zouden we moeten uitdrukken in aandeel van

- In routes B en F wordt kosteloosheid gerealiseerd. Daarnaast wordt nota-afscherming gerealiseerd door een specifieke uitzondering toe te voegen in het eigen factureringssysteem van iedere aanbieder. Op basis van ons onderzoek schatten we in dat ruim 30% van de aanbieders dit zal doen.
- In routes C en G wordt kosteloosheid gerealiseerd. Daarnaast wordt nota-afscherming gerealiseerd door ondersteuning voor driecijferige nummers bij de verwerking van de COIN-database toe te voegen aan het factureringssysteem van iedere aanbieder. Op basis van ons onderzoek schatten we in dat ruim 30% van de aanbieders dit zal doen.
- In route D en H wordt kosteloosheid gerealiseerd. Daarnaast wordt nota-afscherming gerealiseerd door retail-CDR's voor het nummer 113 te verwijderen door een aanpassing in de mediationsystemen van de aanbieder. Op basis van ons onderzoek schatten we in dat circa ruim 30% van de aanbieders dit zal doen.
- In route M wordt nummertranslatie ingezet om kosteloosheid te realiseren. Omdat het nummer wordt vertaald naar 0800-0113, en dit een afgeschermd nummer is, is nota-afscherming gerealiseerd (voor dit nummer). Een klein deel van de aanbieders, naar verwachting ruim 5%, zal dit gaan inzetten.

De uitkomst van het bovenstaande is dat alle aanbieders het nummer 113 kosteloos gemaakt hebben voor de eindgebruiker. In de routes B, C, F & G is er enige flexibiliteit hoe de nota-afscherming wordt vormgegeven. Elke optie is in principe mogelijk. Indien aanbieders flexibiliteit wordt geboden liggen de kosten relatief laag, als ze alleen aan dezelfde specifieke invulling (zoals: niet op factuur) moeten voldoen, liggen de kosten aan de bovenkant van de afgegeven schatting. In routes D en H komt een gesprek naar het nummer 113 niet op de nota. In route M komt een gesprek naar het nummer 113 als gesprek naar een afgeschermd 0800-nummer op de nota (0800-••••).

De doorgifte van de CLI wordt in routes F, G en H enigszins beperkt: de stichting 'ziet' hier in een deel van de gevallen het nummer dat door de originator wordt gebruikt als beller.

4.3.2 Kosten

De eenmalige kosten (CAPEX) voor scenario 2 liggen tussen de € 1.000.000 en de € 3.200.000. Hoe strakker de regels voor nota-anonimiteit, hoe hoger de kosten.

De terugkerende kosten (OPEX) zullen naar verwachting vrij beperkt zijn. Eenmaal ingeregeld zullen de routes weinig onderhoud kennen. De routes met specifieke aanpassingen in de factureringssystemen per aanbieder (B en F) zijn daarbij kostbaarder dan de routes met meer generieke aanpassingen (C en G). In route M is geen aanpassing aan het factureringssysteem nodig, en spelen hiervoor dus ook geen terugkerende kosten.

Ook verwachten we dat de interactie bij andere delen van het dynamische ecosysteem relatief beperkt is.

Indien de stichting overstapt van platformaanbieder, dan zal de huidige aanbieder extra aanpassingen moeten doorvoeren. Deze eenmalige mogelijke toekomstige kosten liggen in de ordegrootte van € 10.000.

4.3.3 Doorlooptijd

Dit scenario is gebaseerd op zelfregulering vanuit de sector. De aanpassingen die gedaan moeten worden zijn relatief standaard. Een redelijke termijn waarbinnen alle partijen overgestapt kunnen zijn is een periode van 12 maanden.

4.3.4 Andere voor- en nadelen

Alle voor- en nadelen die speelden in scenario 1 zijn ook hier van toepassing. De reden is dat de toegepaste methodes voor het kosteloos maken van 113 ook hier worden toegepast.

In aanvulling spelen discussiepunten rondom de wijze waarop een gesprek met 113 op de nota wordt getoond:

- Wanneer (bij het verwijderen van retail-CDR's in mediation) een gesprek met 113 *niet* op de nota wordt getoond, kan een beller niet meer via de nota reconstrueren wanneer en hoe lang deze met 113 heeft gebeld. Dit kan onwenselijk zijn (al heeft een beller hiervoor zoals genoemd ook andere mogelijkheden).
- Omdat de manier waarop een gesprek met 113 verschijnt op de nota verschilt tussen aanbieders (als 0800-••••, als ••••••••••, zonder nummer,

of zelfs geen nota-regel) ontstaat mogelijk (onwenselijke) onzekerheid bij de beller: hoe zal mijn aanbieder het gesprek tonen?

4.3.5 Overzicht

De onderstaande tabel toont een overzicht van de impact van scenario 2.

Tabel 5. Impact van scenario 2 (percentages hebben betrekking op het aandeel van de aanbieders)

Aspect	Uitkomst scenario 2: kosteloos 113 en nota-anoniem
Kosteloos	± 100% correct
Nota-anoniem	± 5% realiseert 0800-•••• ± 30% realiseert geen nota-regel ± 65% te kiezen bij implementatie (••• of 0800-•••• of geen nummer op nota, of geen nota-regel)
Nummerdoorgifte	± 80% correct
Kosten (CAPEX)	€ 1.000.000 - € 3.200.000
Kosten (OPEX)	Beperkt
Doorlooptijd	12 maanden
Verrekening	± 55% correct
Andere aspecten	• Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen • Onzekerheid juridische kaders • Incorrecte verrekening in de keten • Verschillen in de vorm van nota-anonimiteit

4.4 Scenario 3: Kosteloos maken, nota-afscherming en nummerdoorgifte. Keuze implementatieroute

4.4.1 Resultaat

In dit scenario wordt het nummer 113 zowel kosteloos gemaakt als (volledig) afgeschermd op de nota van de beller. In aanvulling hierop wordt gezorgd dat CLI-informatie nooit verloren gaat. Dit betekent dat als de CLI-informatie zichtbaar voor een beller zou zijn bij een gesprek naar 0800-0113, dit ook zo is wanneer deze beller naar 113 belt (wanneer een beller zijn eigen nummer afschermt zal CLI-informatie in geen geval worden doorgegeven).

Om dit te realiseren kunnen de aanbieders uit de implementatieroutes B, C, D, J, K, L en M kiezen. Ten opzichte van scenario 2 vervallen de routes F, G en H. Dat betekent dat de aanbieders voor wie dit de voorkeursroute was nu een andere route moeten volgen.

Alle in scenario 2 genoemde kanttekeningen zijn in dit scenario van toepassing, met uitzondering van de opmerkingen over CLI. Om te veel herhaling te voorkomen, zullen we hieronder geregeld verwijzen naar scenario 2. Scenario 3 is immers niet meer dan scenario 2 plus een specifieke functionaliteit, zijnde de nummerdoorgifte.

4.4.2 Kosten

De eenmalige kosten (CAPEX) voor scenario 3 liggen tussen de €1.200.000 en de €3.900.000. Hoe strakker de regels voor nota-anonimiteit, hoe hoger de kosten.

4.4.3 Doorlooptijd

Dit scenario is gebaseerd op zelfregulering vanuit de sector. De aanpassingen die gedaan moeten worden zijn relatief standaard. Een redelijke termijn waarbinnen alle partijen overgestapt kunnen zijn is een periode van 12 maanden.

4.4.4 Andere voor- en nadelen

Alle voor- en nadelen die speelden in scenario 2 zijn ook hier van toepassing. De reden is dat de toegepaste methodes voor het kosteloos maken en nota-afscherming van 113 ook hier worden toegepast.

4.4.5 Overzicht

De onderstaande tabel toont een overzicht van de impact van scenario 3.

Tabel 6. Impact van scenario 3 (percentages hebben betrekking op het aandeel van de aanbieders)

Aspect	Uitkomst scenario 3: kosteloos 113, nota-anoniem en nummerdoorgifte (CLI)
Kosteloos	± 100% correct
Nota-anoniem	± 5% realiseert 0800-..... ± 30% realiseert geen nota-regel ± 65% te kiezen bij implementatie (.... of 0800-..... of geen nummer op nota, of geen nota-regel)
Nummerdoorgifte	± 100% correct
Kosten (CAPEX)	€ 1.100.000 - € 3.700.000
Kosten (OPEX)	Beperkt
Doorlooptijd	12 maanden
Verrekening	± 55% correct
Andere aspecten	• Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen • Onzekerheid juridische kaders • Incorrecte verrekening in de keten • Verschillen in de vorm van nota-anonimiteit

4.5 Scenario 4: Kosteloos maken, nota-afscherming en nummerdoorgifte. Uniforme implementatieroute

4.5.1 Resultaat

In dit scenario wordt het nummer 113 zowel kosteloos gemaakt als (volledig) afgeschermd op de nota van de beller. Daarbij wordt nummerdoorgifte in alle gevallen gerealiseerd. In de titel is het benoemd als eis, maar ook als we deze eis zouden loslaten zou de nummerdoorgifte gerealiseerd worden.

Anders dan in de eerdergenoemde scenario's volgen *alle* aanbieders in dit scenario dezelfde implementatieroute. Dat wil zeggen:

1. In het nummerplan wordt bepaald dat 113 een nultarief kent.
2. Aanbieders maken het nummer 113 aankiesbaar en realiseren hiervoor interconnectie.

3. Aanbieders voeren de wijziging van het tarief voor het nummer 113 door in hun factureringssystemen.
4. Aanbieders maken onderling afspraken over het verrekenen van de kosten voor het nummer 113. Eventueel kan vanuit de overheid worden aangegeven dat hierbij zou moeten worden aangesloten bij het 0800-regime.
5. Het nummer 113 wordt opgenomen op de COIN-lijst voor af te schermen nummers.
6. Aanbieders passen de eigen factureringssystemen aan om driecijferige nummers op de COIN-lijst op de juiste manier te maskeren. Net als bij de voorgaande scenario's is er ruimte om aan te geven welke variant gekozen moeten worden.

De uitkomst van het bovenstaande is dat alle aanbieders het nummer 113 kosteloos gemaakt hebben voor de eindgebruiker. Op de nota verschijnt een gesprek met het nummer 113 met een afgeschermd nummer dat niet te onderscheiden is van een ander gratis afgeschermd nummer (".....", leeg, of iets anders; nader te bepalen). Het nummer van bellers die dat niet zelf hebben afgeschermd wordt altijd doorgegeven als CLI. Omdat er geen gebruik wordt gemaakt van doorschakelingen kan gegarandeerd worden dat het nummer altijd wordt doorgegeven.

4.5.2 Kosten

De eenmalige kosten (CAPEX) voor scenario 4 liggen tussen de € 2.000.000 en € 7.000.000. De functionele specificaties zullen een flinke impact hebben op de kosten. Indien aanbieders zelf een vorm van nota-anonimiteit mogen kiezen liggen de kosten veel lager dan als alle aanbieders het nummer van de factuur moeten halen. Indien wordt aangesloten bij het 0800-interconnectieregime dan liggen de kosten relatief laag, komen er specifieke eisen voor dit nummer dan gaan de kosten omhoog.

De terugkerende kosten (OPEX) zullen naar verwachting zeer beperkt zijn. In dit scenario wordt de meest formele en gestandaardiseerde technische route gevolgd, waardoor het nummer 113 onderdeel wordt van de processen van de aanbieders net zoals 0800-nummers dat op dit moment zijn.

Ook verwachten we dat de interactie bij andere delen van het dynamische ecosysteem relatief beperkt is. In tegenstelling tot de andere scenario's moet hier

ook de aanbieder die 113 verzorgt dezelfde technische wijzigingen doorvoeren als de andere aanbieders. Er is dus geen sprake van additionele toekomstige kosten voor deze aanbieder als de stichting in de toekomst zou overstappen naar een andere aanbieder.

4.5.3 Doorlooptijd

Dit scenario is gebaseerd op regulering van de sector van bovenaf. Het is belangrijk dat daarbij heldere ontwerpvereisten en implementatiekeuzes worden gemaakt (hetzij van bovenaf opgelegd, hetzij vastgesteld in dialoog met de sector).

De aanpassingen die gedaan moeten worden zijn technisch relatief 'voorspelbaar' (alles wat voor 0800 is geregeld moet hier voor het nummer 113 worden geregeld), maar wel ingrijpend. Een redelijke termijn waarbinnen de sector dit gerealiseerd zou kunnen hebben is een periode van 12 tot 18 maanden. Hierbij moet worden opgemerkt dat wordt gerekend vanaf het moment na inwerkingtreding van benodigde regelgeving. Bij de vorige scenario's werd consequent geredeneerd vanaf het moment nadat de invulling van de beslissing tot zelfregulering is gemaakt.

4.5.4 Andere voor- en nadelen

In dit scenario wordt de 'formele' route gevolgd voor het realiseren van een kosteloos en afgeschermd nummer met behoud van CLI-informatie. Dit vraagt echter ook om duidelijke kaders vanuit de overheid. Hoe moet nota-anonimiteit vorm worden gegeven? Zijn er bepaalde eisen aan de interconnectie? Daarnaast moet men in de sector ook onderling tot overeenstemming komen hoe collectief invulling te geven aan deze eisen.

4.5.5 Overzicht

De onderstaande tabel toont een overzicht van de impact van scenario 4.

Tabel 7. Impact van scenario 4 (percentages hebben betrekking op het aandeel van de aanbieders)

Aspect	Uitkomst scenario 4: kosteloos 113, nota-anoniem en nummerdoorgifte (CLI) d.m.v. uniforme oplossing
Kosteloos	± 100% correct
Nota-anoniem	± 100% te kiezen bij implementatie (••• of 0800-•••• of geen nummer op nota, of geen nota-regel)
Nummerdoorgifte	100% correct
Kosten (CAPEX)	€ 2.000.000 - € 7.000.000
Kosten (OPEX)	Zeep beperkt
Doorlooptijd	12 - 18 maanden
Verrekening	100% correct
Andere aspecten	• Duidelijke kaders nodig vanuit overheid • Consensus nodig tussen aanbieders over wijze van invoering

5 Conclusie

5.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke scenario's zijn (administratief, technisch en organisatorisch) mogelijk voor het **kosteloos** kunnen bellen naar het nummer 113?
2. Welke scenario's zijn (administratief, technisch en organisatorisch) mogelijk voor het **afschermen van het nummer 113** op de nota van de beller?

Per scenario worden de implementatiekosten voor de telecommunicatie-aanbieders vastgesteld en – tevens per scenario – een realistische schatting van de implementatietermijn afgegeven.

5.2 Context van onderzoek

Alvorens op de uitkomsten in te gaan, is het relevant om de context beter te begrijpen. Hiervoor zijn vier aspecten van belang.

Ten eerste vormt de aanbodzijde van de markt voor telefonie in Nederland een **complex ecosysteem**. Er is sprake van een marktstructuur met enkele zeer grote partijen en veel kleine nichespelers. Het aanbod is zeer pluriform; er zijn verschillende proposities (prepaid, postpaid), segmenten (consument, zakelijk), netwerken (vast, mobiel) en merknamen voor bepaalde marktsegmenten. Nederlandse aanbieders zijn sterk afhankelijk van leveranciers van hard- en software die op mondiale schaal opereren. Zij baseren hun aanbod op internationale standaarden en afspraken. Het nummer 113 kent internationaal niet de status als nummer voor suïcidepreventie of emotionele ondersteuning op een andere wijze. In Europese context is afgesproken het nummer 116123 te gebruiken voor *emotional support*. Andere Europese landen gebruiken het nummer 113 voor andere toepassingen, zoals politie (Italië, Slovenië en Luxemburg) of ambulance (Noorwegen).

Ten tweede is het van belang om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van **anonymiteit**.

In dit onderzoek gaat het nadrukkelijk niet om (1) geen vermelding in de telefoongids noch over (2) het uitschakelen van nummerherkenning. Het draait in dit onderzoek specifiek om **nota-afscherming**. Dit houdt in dat gebruikers van een telefoonnummer ervoor kunnen kiezen om hun nummer alleen afgeschermd op facturen weer te geven. Personen die naar dit nummer gebeld hebben, kunnen dit nummer niet (herkenbaar) terugvinden op hun factuur doordat de laatste vier cijfers van het nummer niet worden weergegeven.²⁹ Het nummer 113 is echter korter dan vier cijfers. In deze context kan nota-afscherming daarom op verschillende manier ingevuld worden:

1. Gesprekken naar 113 kunnen worden weergegeven als een gesprek naar ●●●. Dit sluit aan bij de huidige systematiek waarbij de laatste vier cijfers van een nummer niet worden weergegeven. Het nadeel van deze vorm is dat ●●● voor personen met kennis van zaken herleidbaar is naar het nummer 113. Dit nummer is dan immers het enige nummer dat als ●●● wordt weergegeven.³⁰

2. Gesprekken naar het nummer 113 kunnen worden weergegeven als een gesprek naar 0800-0113 en als zodanig afgeschermd. Concreet betekent dit: 0800-●●● op de factuur.

3. Gesprekken naar 113 kunnen geheel niet op de factuur kunnen worden weergegeven.

Ten derde is van belang om te definiëren wat **kosteloos** precies inhoudt. In dit kader betekent dit *kosteloos voor de beller*. Bij reguliere nummers die kosteloos voor de beller zijn, zoals 0800-nummers, worden de gesprekskosten wel *tussen* de aanbieders in de keten verrekend. De aanbieder van waaruit een beller belt naar een gratis nummer moet immers gecompenseerd worden door de (aanbieder van de) gebelde partij. Ook bij de discussie rondom het kosteloos maken van het nummer 113 moet aandacht zijn voor het verrekenen van de kosten in de keten.

Ten vierde is het van belang een beeld te hebben van het **huidige belvolume** naar het nummer 113. Zo krijgen we een beeld van de impact en kunnen we deze kosten relateren aan de implementatiekosten. Het gaat om circa 2.500 gesprekken van gemiddeld

²⁹ Ter illustratie: Het mobiel nummer 06-12345678 wordt afgeschermd weergegeven als 06-1234●●●●. Met deze informatie blijven er 10.000 mogelijkheden over: 06-1234 0000, 06-1234 0001, ..., 06-1234 9999.

³⁰ Bij ●●● is duidelijk dat een driecijferig nummer wordt afgeschermd. Daarvan zijn er twee in gebruik in Nederland: 112 en 113. [23] De eerste wordt niet (zo) afgeschermd, dus 113 is de enige optie: ●●●=113.

circa 10 minuten per maand. Voor alle bellers naar het nummer 113 samen bedragen de gesprekskosten circa € 3.000 per maand. Indien het nummer 113 ook kosteloos voor de gebruiker zou worden, is het mogelijk dat er gedragseffecten zouden optreden en er een verschuiving plaatsvindt van 0800-0113 naar 113. In het uiterste geval kan dit betekenen dat er ter waarde van circa €6.000 per maand kosteloos naar het nummer 113 gebeld wordt.

ontwerpvereisten implementeert, (2) verschillende **routes** die een aanbieder kan volgen om aan de vereisten te voldoen binnen een scenario, en (3) verschillende **activiteiten** die binnen een implementatieroute moeten worden uitgevoerd. In de scenario's 1, 2 en 3 kunnen aanbieders de route kiezen die het best bij hun organisatie past. We beperken ons hier tot de uitkomsten van onze analyses op het niveau van scenario's.

5.3 Mogelijke scenario's

In dit onderzoek komen we tot een hiërarchie van (1) **scenario's** waarin de sector als geheel bepaalde

Tabel 8. Overzicht uitkomsten scenario's voor implementatie kosteloos en/of nota-anoniem maken van het nummer 113. Percentages hebben betrekking op het aandeel van de aanbieders en niet aandeel van de klanten, gesprekken of facturen.

Aspect	Scenario 1: kosteloos 113	Scenario 2: kosteloos 113 en nota-anoniem	Scenario 3: kosteloos 113, nota-anoniem en nummerdoorgifte (CLI)	Scenario 4: kosteloos 113, nota-anoniem en nummerdoorgifte (CLI) d.m.v. uniforme oplossing
Implementatie-route	Vrije keuze aanbieder	Vrije keuze aanbieder	Vrije keuze aanbieder	Uniforme routes voor alle aanbieders
Kosteloos	± 100% correct	± 100% correct	± 100% correct	± 100% correct
Nota-anoniem	± 55% realiseert 0800-••••, ± 45% is niet nota-anoniem en toont "113"	± 5% realiseert 0800-•••• ± 30% realiseert geen nota-regel ± 65% te kiezen bij implementatie (••• of 0800-•••• of geen nummer op nota, of geen nota-regel)	± 5% realiseert 0800-•••• ± 30% realiseert geen nota-regel ± 65% te kiezen bij implementatie (••• of 0800-•••• of geen nummer op nota, of geen nota-regel)	± 100% te kiezen bij implementatie (••• of 0800-•••• of geen nummer op nota, of geen nota-regel)
Nummerdoorgifte (CLI)	± 80% correct	± 80% correct	± 100% correct	100% correct
Eenmalige kosten (CAPEX)	€300.000- €1.200.000	€ 1.000.000-€ 3.200.000	€ 1.100.000-€ 3.700.000	€ 2.000.000-€ 7.000.000
Terugkerende Kosten (OPEX)	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Zeer beperkt
Doorlooptijd	6 maanden	12 maanden	12 maanden	12 - 18 maanden
Verrekening	± 55% correct	± 55% correct	± 55% correct	100% correct
Andere aspecten	- Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen - Onzekerheid juridische kaders - Incorrecte verrekening in de keten	- Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen - Onzekerheid juridische kaders - Incorrecte verrekening in de keten - Verschillen in de vorm van nota-anonimiteit	- Nota niet meer 'waarheidsgetrouw' in alle gevallen - Onzekerheid juridische kaders - Incorrecte verrekening in de keten - Verschillen in de vorm van nota-anonimiteit	- Duidelijke kaders nodig vanuit overheid - Consensus nodig tussen aanbieders over wijze van invoering

Omdat *kosteloos* en *nota-anonimiteit* deels samenhangen, worden in de vier scenario's beide aspecten in samenhang geanalyseerd. We bekijken daarnaast in hoeverre de doorgifte van het nummer van de beller ³¹ (CLI) in stand blijft. Met behulp van nummerdoorgifte kunnen personen die overmatig bellen naar de nummers van stichting 113 Zelfmoordpreventie beter worden geïdentificeerd en kan misbruik worden voorkomen. We komen tot vier logische scenario's die oplopen in functionaliteit en impact.

• **Scenario 1: Kosteloos maken van het nummer 113.** Aanbieders mogen in dit scenario kiezen tussen verschillende routes. Een deel van de aanbieders kiest ervoor om alleen het tarief van het nummer 113 op nul te stellen, een ander deel zal 113 daarnaast doorschakelen naar 0800-0113. Enkele andere aanbieders lossen het op door nummertranslatie van 113 naar 0800-0113 in te stellen. Hoewel dit in dit scenario niet wordt vereist, leiden sommige implementatieroutes ook tot nota-afscherming en/of instandhouding van doorgifte van het nummer van de beller (CLI). Door de differentiatie tussen aanbieders ontstaan er hierbij verschillen in de wijze van nota-afscherming.

• **Scenario 2: Kosteloos maken van het nummer 113 en nota-afscherming.** Aanbieders mogen in dit scenario kiezen tussen verschillende routes. De drie routes in scenario 1 worden uitgebreid tot routes voor nummerafscherming. Dit kan op drie manieren: (1) directe, specifieke aanpassing van factureringssystemen, (2) gebruik van de database van COIN³² voor nummerafscherming en (3) voorkomen dat registraties van gesprekken naar 113 (CDR's) het factureringssysteem bereiken. Hoewel dit niet wordt vereist, leiden sommige implementatieroutes tot instandhouding van doorgifte van het nummer van de beller (CLI). Door de differentiatie tussen aanbieders ontstaan er hierbij verschillen in de wijze van nota-afscherming.

• **Scenario 3: Kosteloos maken van het nummer 113, nota-afscherming en nummerdoorgifte.** Scenario 3 is een uitbreiding van scenario 2 en ook

hier mag iedere aanbieder kiezen welke route voor hem de voorkeur heeft. Het verschil met scenario 2 is dat ook de nummerdoorgifte (CLI) gerealiseerd moet worden. Dat betekent dat in dit scenario de aanbieders die kiezen voor doorschakeling naar 0800-0113 een extra actie moeten ondernemen om het nummer van de beller (CLI) door te geven. Door de differentiatie tussen aanbieders ontstaan er verschillen in de wijze van nota-afscherming.

• **Scenario 4: Kosteloos maken van het nummer 113, nota-afscherming en doorgifte van het nummer van de beller (CLI) op basis van een uniforme oplossing.** Dit scenario wijkt sterk af van de andere scenario's omdat er één route voor alle aanbieders in Nederland wordt gevolgd. Deze route sluit aan bij lopende afspraken in de Nederlandse telefoniesector. Dit vergt uiteraard wel dat de specificaties, zoals de vorm van nota-anonimiteit, ook duidelijk gedefinieerd wordt.

Tabel 1 toont een schematisch overzicht van de vier scenario's en de impact hiervan op kosteloosheid, nota-anonimiteit, doorgifte van het nummer van de beller (CLI), kosten (eenmalig en terugkerend), doorlooptijd, verrekening van de kosten in de keten en andere, meer kwalitatieve aspecten.

5.4 Reflectie op uitkomsten scenario's

Het voor de gebruiker **kosteloos** maken van het nummer 113 is een relatief eenvoudige stap die tegen beperkte kosten en doorlooptijd kan worden gerealiseerd. Het leidt er zelfs toe dat er enige mate van nota-anonimiteit komt. Scenario 1 sluit hier volledig bij aan.

Doordat **nota-afscherming** in deze context niet volledig gespecificeerd is, is het lastig om aan te geven wanneer een implementatievorm aan de eisen voldoet. Welke vormen van weergave op de nota zijn acceptabel? Mogen er verschillende vormen naast elkaar bestaan? Moet er 100% dekking zijn? Mag een nota ook 0800-•••• tonen? Het antwoord op dit soort vragen bepaalt bovendien in hoge mate de impact.

³¹ In een juridische context wordt dit *nummeridentificatie* genoemd. Gezien de context van dit onderwerp geven wij hier de voorkeur aan *doorgifte van het nummer van de beller* (of kortweg *nummerdoorgifte*) en de technische term *CLI*.

³² COIN omschrijft zichzelf als: "Vereniging COIN is een samenwerking van Nederlandse aanbieders van

elektronische communicatiediensten en -netwerken. Als vereniging bieden we een gezamenlijk platform voor het inrichten en faciliteren van gezamenlijke bedrijfsprocessen voor de invulling van wet- en regelgeving en in toenemende mate zelfregulering", zie [coin.nl]

De onzekerheid op dit punt draagt eraan bij dat de kosten een vrij breed betrouwbaarheidsinterval kennen.

Doorgifte van het nummer van de beller (CLI) is geen eis die vooraf is gesteld. Sommige implementatievormen beperken echter de doorgifte van het nummer van de beller (CLI). Het is bij een doorschakeling van het nummer 113 naar 0800-0113 vooraf niet duidelijk welke keuze de originerende aanbieder maakt met betrekking tot nummerdoorgifte. De standaardoptie is om het door de beller gekozen nummer te hanteren, in dit geval 113. Het doorgeven van het nummer van de oorspronkelijke beller is ook mogelijk. Dit is echter een additionele technische functionaliteit die niet door elke aanbieder wordt toegepast. Indien doorgifte van het nummer van de beller (CLI) niet wordt meegenomen als vereiste dan zal dit het vermogen van de Stichting 113 Zelfmoordpreventie om misbruik door overmatige bellers te detecteren sterk beperken. Dit kan voorkomen worden door telefonieaanbieders, maar hiervoor moeten extra handelingen plaatsvinden.

De kosten bestaan vooral uit **eenmalige kosten** (CAPEX) en maar zeer beperkt uit **terugkerende kosten** (OPEX). Deze laatste categorie is lastig in te schatten omdat het vooral gaat om de impact van toekomstige vervangingen van systemen en migraties van leverancier.

Er zijn **grote kostenverschillen tussen de scenario's**. Scenario 1 zit op een mid-point schatting van €750.000, scenario 4 op een mid-point van €4.500.000. De aanbieders geven aan dat de technische implementatieroutes sterk verschillen voor wat betreft kosten, doorlooptijd en complexiteit.

Er is een relatief **grote bandbreedte in de schatting van de kosten**. Hier ligt een aantal redenen aan ten grondslag. Ten eerste zijn, zoals hierboven aangegeven, de eisen die aan nota-anonimiteit gesteld worden niet eenduidig. Hoe scherper duidelijk is wat gewenst is, hoe beter de impact kan worden bepaald. Ten tweede gaat het bij verschillende werkzaamheden om activiteiten die aanbieders nog nooit hebben ontplooid. Het mooiste voorbeeld is de COIN-database voor nummerafscherming. Facturerings-systemen raadplegen deze database om te achterhalen van welk nummer ze de laatste vier cijfers moeten vervangen door ••••. Het is echter onbekend hoe de verschillende factureringssystemen reageren als het de laatste vier cijfers moet afschermen van een *driecijferig* nummer. Ten derde

geven -zeker de grotere- aanbieders aan dat het inschatten van de kosten al de nodige kosten met zich meebrengt.

Maatwerk is de voornaamste kostenverhogende en vertragende factor. Een aantal aanpassingen passen binnen de huidige soft- en hardwaresystemen. Deze systemen worden mondiaal in de markt gezet en sluiten aan bij internationale afspraken. Concreet betekent dit voor aanbieders dat sommige aanpassingen vanuit technisch perspectief niet meer zijn dan het wijzigen van een parameter in een systeem. Echter, als er aanpassingen moeten worden doorgevoerd die afwijkend zijn, dan vereist dit maatwerk. In dit geval moet de leverancier van de systemen worden benaderd om een specifieke wijziging door te voeren. Dit zorgt voor zeer substantiële kosten en doorlooptijd.

Flexibele scenario's kennen de laagste kosten en kortste doorlooptijd. In de scenario's 1,2 en 3 kunnen aanbieders zelf kiezen welke route voor hen optimaal is. Dit zorgt ervoor dat zij de route kunnen kiezen die het best aansluit bij hun systemen. Hierdoor wordt maatwerk, zie het voorgaande punt, beperkt.

Tussen aanbieders bestaan grote verschillen. Afhankelijk van de invulling van systemen van aanbieders kan de impact zeer sterk uiteenlopen. Wederom draait het om de mate waarin de wijziging aansluit bij bestaande systemen. De kosten voor grote partijen liggen veel hoger omdat zij een veel hogere mate van complexiteit kennen.

De geschatte doorlooptijd moet gezien worden als een redelijke termijn en niet de kortst mogelijke termijn. Met een redelijke termijn bedoelen we een periode die geen onevenredig grote impact heeft op de continuïteit, de kosten, de concurrentieverhoudingen en de interne processen in de sector. De diensten die de telecomsector levert spelen een essentiële rol in de Nederlandse economie en samenleving en het is van het grootste belang dat continuïteit gewaarborgd blijft. Overigens bedoelen we met doorlooptijd de tijd vanaf het moment dat de vorm van zelfregulering duidelijk is (voor scenario 1, 2 en 3) of de inwerkingtreding van aangepaste regelgeving (voor scenario 4).

Bij verrekening gaat het vooral om een principiële discussie en veel minder een bedrijfseconomische. Het belvolume naar het nummer 113 bedraagt 300.000 minuten per jaar. De totale markt in Nederland (vast en mobiel) bedraagt

circa 50 miljard minuten per jaar. [1] Het nummer 113 is daarmee 0,0006% van de belomvang. Voor veel partijen is elke aanpassing aan systemen vele malen duurder dan de opbrengsten. De vraag is veel meer: moeten we willen dat één nummer in Nederland niet goed verrekend wordt? Welk precedent schept dit?

De flexibele scenario's brengen juridische onzekerheid. Het is niet geheel duidelijk of, hoe en in welke vorm aanbieders bepaalde aanpassingen mogen doorvoeren. Scenario 4 daarentegen bewandelt de formele route en kent dit probleem niet.

Scenario 4 vergt duidelijke kaders vanuit de overheid. Indien er wordt gekozen voor een wettelijke inbedden, dan moet ook duidelijk worden gemaakt wat er van de sector geëist wordt. Zo moet het heel duidelijk zijn welke eisen aan nota-anonimiteit worden gesteld.

In dit onderzoek **doen we geen uitspraak over de wenselijkheid van wel of niet kiezen voor één van deze scenario's.** Wel geven we het volgende mee over de relevante verschillen tussen de scenario's. Het eerste scenario brengt weinig kosten en complexiteit met zich mee, maar zorgt er wel voor dat het nummer 113 voor iedere beller gratis wordt. Bovendien is er substantiële bijvangst: voor een deel van de facturen is er een vorm van nota-afscherming gerealiseerd. Scenario 4 zorgt ervoor dat aan alle eisen wordt voldaan, maar kent wel substantiële kosten. De kracht van dit scenario is dat formele routes worden gevolgd en er een net kader komt voor het kosteloos en nota-anoniem maken van driecijferige nummers. Scenario's 2 en 3 lijken vooral nadelen te combineren. De kosten zijn substantieel, maar de oplossingen kennen rafelrandjes: nota-anonimiteit is inconsistent, onderlinge verrekening is niet correct, juridische kaders zijn niet duidelijk, et cetera.

5.5 Doeltreffendheid

In veel van de gesprekken die gevoerd zijn is het onderwerp doeltreffendheid aan bod gekomen. Doeltreffendheid verwijst naar de mate waarin deze maatregel (het nummer 113 kosteloos en nota-anoniem maken) leidt tot het beoogde doel. Het beoogde doel is het zorgen voor een lagere drempel om te bellen naar 113. Het middel om te realiseren is om 113 kosteloos en nota-anoniem te maken. Het is evident dat deze maatregel een positief effect zal hebben op het realiseren van het beoogde doel. Toch

zien wij ook verschillende aspecten die dit effect beperken.

Ten eerste achten we het waarschijnlijk dat de maatregel er niet toe gaat leiden dat in alle gevallen er daadwerkelijk sprake zal gaan zijn van kosteloos en nota-anoniem bellen. Vooral in de eerste drie scenario's zal dit spelen, maar het is niet uit te sluiten dat het ook bij scenario 4 aan bod komt. Dit komt vooral door de hoge mate van complexiteit van het ecosysteem. Er zijn simpelweg heel veel systemen van veel partijen die moeten worden aangepast. Verder gaat het om systemen die ook nog eens constant in ontwikkeling zijn en aangepast worden op de actualiteit. Leveranciers van de Nederlandse sector richten zich veelal op de mondiale markt en zullen bij nieuwe systemen geen rekening houden met de specifieke implementatie van 113 in Nederland. Gezien het kleine belvolume naar het nummer 113 en de beperkte mate waarin consumenten hun factuur controleren, is de kans ook nog eens vrij groot dat een fout vrij lang onopgemerkt kan blijven.

Ten tweede is nota-afscherming slechts een beperkt deel van de oplossing om te komen tot anonimiteit. Een voor gebruikers veel eenvoudigere en bekende methode om te achterhalen naar welke nummers is gebeld is door simpelweg te kijken naar de gebelde nummers in de (mobiele) telefoon. Er zijn daarnaast nog veel andere plekken waar dit te achterhalen is. Als er sprake is van vaste telefonie vanuit huis dan kan bijvoorbeeld in het modem, de set-topbox of router worden gekeken. Bij grotere organisaties kan gedacht worden aan de interne telefoniecentrales (PABX) en allerlei ICT-systemen die gespreksgegevens opslaan. De stichting heeft aangegeven dat een relatief groot deel van de gebruikers van het nummer 113 bellen vanuit instellingen zoals gevangenissen en psychiatrische klinieken. Het telefonieverkeer loopt juist hier via dergelijke knooppunten.

Ten derde zouden we ons kunnen afvragen voor welke groep nota-anonimiteit een oplossing is. Bij mobiele telefonie zijn consumentenabonnementen typisch aan één persoon verbonden en alleen deze persoon heeft via een online portal met wachtwoord toegang tot de nota. Hierdoor is de nota al afgeschermd. We ontkennen niet dat nota-afscherming relevant is, zeker bij vaste telefonie in een gezin speelt dit, maar een steeds groter deel van de gebruikers belt via een persoonlijk mobiel abonnement.

Ten vierde zouden we hetzelfde argument kunnen aangeven voor kosteloos bellen. We ontkennen niet dat het geen waarde heeft, maar **er is al een alternatief in de vorm van het 0800-nummer**. Uiteraard zal een gratis 113 nummer bijdragen aan toegankelijkheid, maar dit effect zal beperkt worden doordat er al een gratis nummer is.

Ten vijfde betekent kosteloos bellen niet dat iedereen kan bellen. Bij verschillende mobiele aanbieders moet een prepaid gebruiker over enig beltegoed beschikken wil deze überhaupt kunnen bellen. Dit geldt ook voor gratis nummers. In het verlengde hiervan speelt ook een discussie met instellingen voor nummerblokkeringen op interne telefoniecentrales (PABX). We weten dat veel zakelijke afnemers in de interne telefoniecentrale (PABX) instellen dat bepaalde nummers niet gebeld kunnen worden (of dat alleen specifieke nummers gebeld kunnen worden). Zo wordt voorkomen dat medewerkers systemen misbruiken voor internationale of betaalde nummers. Gezien het grote aantal interne telefoniecentrales (PABX), de kleine schaal van het nummer 113 en de complexe instellingen van deze interne telefoniecentrales zou het ons niet verbazen als er op dit moment vanuit bepaalde zakelijke locaties niet naar het nummer 113 gebeld kan worden. De instelling “*sta alleen toe om uit te bellen naar geografische nummers, mobiele nummers, 0800-nummers en 112*” is niet ondenkbaar, maar sluit bellen naar het nummer 113 uit.

Merk op dat deze discussie voor 112 nadrukkelijk niet speelt. Omdat 112 valt onder een internationale standaard voor noodnummers, zal een interne telefoniecentrale (PABX) het simpelweg niet toestaan om dit te blokkeren. Voor mobiele telefonie geldt hetzelfde: je hebt zelfs geen simkaart (laat staan beltegoed) nodig om het noodnummer te bellen. Dit is wederom een illustratie van de complexiteit die naar voren komt doordat het gebruik van het nummer 113 voor dit doel niet internationaal afgestemd is.

5.6 Doelmatigheid

Naast doeltreffendheid (*in welke mate wordt het doel bereikt door de maatregel?*), zouden we ook kunnen kijken naar doelmatigheid: *In welke mate wegen de kosten van de maatregel op tegen de opbrengsten?* We hebben hierboven gezien dat de kosten voor een scenario waarin aan alle eisen wordt voldaan (ergo: scenario 3 of 4) liggen tussen de € 1,2 miljoen en

€ 7 miljoen. Als wij kijken naar het aantal gesprekken naar het nummer 113 dan ligt dit op 30.000 per jaar. In de telecommunicatiesector is het niet ongebruikelijk om investeringen in software af te schrijven op 5 jaar. Voor het gemak negeren we de beperkte terugkerende kosten (OPEX). Dit betekent dat **de kosten voor het kosteloos en nota-anoniem maken van het nummer 113 liggen op € 8 tot € 47 per gesprek naar 113**. Er is ongetwijfeld veel af te dingen op deze berekening (wellicht neemt gebruik het nummer 113 in de toekomst toe, wellicht is de afschrijvingstermijn korter, et cetera), maar toch geeft dit ons een goede indicatie van de relatieve kosten. We kunnen deze redenering ook toepassen om de verhouding te bepalen tussen de implementatiekosten versus de belkosten voor de gebruiker. Door 113 voor de gebruiker kosteloos te maken, besparen gebruikers in totaal circa €3.000 per maand. Uitgaande van dezelfde implementatiekosten en afschrijvingstermijn betekent dit dat **€1 voor de gebruiker kosteloos bellen €7 tot €39 aan implementatiekosten kent**.

Aan de opbrengstenkant van deze maatregel staat een ongetwijfeld positieve invloed op suicidepreventie: één van de nummers wordt immers beter toegankelijk. Zie ook de bovenstaande tekst over doeltreffendheid.

Het is niet aan de auteurs van dit rapport om een inschatting te maken van de doelmatigheid van deze maatregel. Toch willen we de vraag stellen of deze maatregel de meest doelmatige methode is van suicidepreventie. Wat zou de impact zijn van het besteden van de € 1,2 tot € 7 miljoen aan onderzoek, trainingen en voorlichting met betrekking tot suicidepreventie? Zou dit hoger of lager zijn dan de impact van kosteloos en anoniem bellen naar het nummer 113?

5.7 Bredere reflectie op het vraagstuk

In de gesprekken met de markt zijn enkele duidelijke signalen naar voren gekomen die we graag met de opdrachtgever willen delen. Voor de implementatie van beleid kunnen deze namelijk zeer relevant zijn.

Ten eerste zien wij **opmerkelijk veel weerstand vanuit de sector** tegen dit voorstel. Dat komt zeer zeker niet doordat men het belang van Stichting 113 Zelfmoordpreventie niet onderschrijft: men vindt dat zij een belangrijke taak op zich neemt ten aanzien

van een relevant maatschappelijk probleem. Er bestaat met name onvrede over de wijze waarop het proces verloopt. Bij soortgelijke processen in het verleden werd de sector meer betrokken, en werd er minder druk op uitgeoefend. Aanbieders zullen uiteraard doen wat de overheid vraagt, maar hiervoor moet wel een juridische basis zijn.

Ten tweede willen we meegeven dat de sector **sterk gericht is op standaardisering**. Een flink gedeelte van de inspanningen van deze bedrijfstak is erop gericht om efficiënter te worden door middel van standaardisatie. Dit uit zich wellicht het best in allerlei technische mondiale standaarden (zoals 5G), maar ook op het gebied van interne processen en diensten speelt dit. Men stopt veel energie in het van de markt halen van oude (legacy)oplossingen om zo meer schaal te krijgen. Hetgeen hier wordt voorgesteld staat haaks op deze hele beweging. Er moet voor een hele kleine groep bellers een (voor de wereld unieke) maatwerkoplossing worden gemaakt die bovendien over een lange periode in allerlei systemen moet worden meegenomen. Het nummer 113 is niet mondiaal voor suïcidepreventie aangemerkt en het zeer onwaarschijnlijk dat dit zal gaan gebeuren in de nabije toekomst. Hierdoor houden leveranciers van hard- en software voor telefonie, die op mondiale schaal opereren, geen rekening met het gebruik van 113 voor dit doel. Indien aanpassingen alleen voor de Nederlandse markt moeten worden doorgevoerd leidt dit tot substantiële kosten die in Nederland neerslaan.

Ten derde **zoekt de sector naar zekerheid op lange termijn**. Op zichzelf wordt hier een voorstel gedaan met een relatief kleine impact op de sector, zeker als wij kijken naar de totale omzet van telefonie. Er is echter grote vrees dat dit het begin is van een lange reeks kleine verzoeken die blijft optellen. Aanbieders vragen zich af wat de volgende casus zal zijn – worden de nummers 118 of 119 bijvoorbeeld ook ingezet op deze manier? Gaan er nieuwe eisen spelen bij het nummer 113?

Een vierde aspect dat naar voren komt is het vraagstuk over **nota-anonimiteit**. We begrijpen de afweging van de stichting, maar we vinden het enigszins opmerkelijk dat zij wil dat (1) het telefoonnummer van de gebruiker wordt afgeschermd op de nota en (2) zij het telefoonnummer van de gebruiker kan inzetten om misbruik te voorkomen. Op één niveau moet er anonimiteit zijn, op het andere niveau mag het er niet zijn. We kunnen ons voorstellen dat dat lastig uit te leggen is aan gebruikers.

Verwijzingen

- [1] ACM, (2020). *Telecommonitor tweede kwartaal 2020* [www.acm.nl]
- [2] Stichting 113. *Landelijke agenda* [www.113.nl]
- [3] Wikipedia, (2021). *113 Zelfmoordpreventie* [nl.wikipedia.org]
- [4] COIN, (2021). *Homepage* [coin.nl]
- [5] tweakers.net, (2019). *Het einde van isdn* [tweakers.net]
- [6] ACM, (2019). *SkypeOut geregistreerd als openbare elektronische communicatiedienst* [www.acm.nl]
- [7] KPN, (2021). *Onze merken* [www.overons.kpn]
- [8] VodafoneZiggo Group B.V., (2019). *Annual Report 2019* [www.vodafoneziggo.nl] Utrecht,
- [9] T-Mobile, (2021). *Onze merken* [www.t-mobile.nl]
- [10] KPMG, (2006). *Jumping on the MVNO brandwagon: How niche can you get?* [kpmg.com.au]
- [11] Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, (2010). *700 Besluit van 23 september 2010, houdende wijziging van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen, Reglement verpleging ter beschikking gestelden en de Penitentiaire maatregel, ivm regels over het bewaren en verstrekken van opgenomen telefoon* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [12] ETSI, (1996). *Digital cellular telecommunications system; MultiParty (MPY) Supplementary Services - Stage 1 (GSM 02.84)* [www.etsi.org]
- [13] COIN, (2021). *Nummerafscherming* [coin.nl]
- [14] Overheid.nl, (2020). *Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen* [wetten.overheid.nl]
- [15] Consuwijzer, (2021). *De telefoonrekening* [www.consuwijzer.nl]
- [16] Rijksoverheid, (2020). *Telecommunicatiewet* [wetten.overheid.nl]
- [17] 3gpp, (2021). *About 3gpp* [www.3gpp.org]
- [18] European Commission, (2012). *116123 - Emotional support helpline* [ec.europa.eu]
- [19] Wikipedia, (2021). *List of emergency telephone numbers* [en.wikipedia.org]
- [20] New in Norway, (2021). *Emergency telephone numbers* [www.nynorge.no]
- [21] Overheid.nl, (2013). *Besluit interoperabiliteit* [wetten.overheid.nl]
- [22] Simyo, (2014). *Zijn 0800 nummers echt gratis?* [forum.simyo.nl]
- [23] Overheid.nl, (2020). *Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten* [wetten.overheid.nl]
- [24] Staatscourant, (2020). *Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 22 maart 2020 nr. DGBI-DE/20068537, tot wijziging van het Nummerplan Telefoon- en ISDN-diensten in verband met gebruik van het nummer 113 voor hulp in het kader van suicidepreventie* [zoek.officielebekendmakingen.nl]
- [25] Algemeen Dagblad, (2019). *112 wordt gemiddeld 4500 keer per dag gebeld* [www.ad.nl]
- [26] Wikipedia, (2021). *113 (Polizia di Stato)* [it.wikipedia.org]

Foto voorblad: Graeme Peterson, CC-BY 2.0 [[flickr.com](https://www.flickr.com/photos/graeme-peterson/)]

Bijlage 1. Gesprekspartners

Tabel 9. Namen gesprekspartners

Naam respondenten	Organisatie	Type organisatie
Pieter Boonstra	COIN	Vereniging van telecomaanbieders
Stefphen Mans	COIN	Vereniging van telecomaanbieders
Hans van der Giessen	DELTA Fiber Nederland	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Jigo van Haperen	KPN	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Leon Wezepoel	KPN	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Marloes van Caspel	KPN	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Florian Overkamp	Speakup	Aanbieder telefoniediensten
Femma Pais	Stichting 113 Zelfmoordpreventie	Aanbieder 113
Robin Costers	Stichting 113 Zelfmoordpreventie	Aanbieder 113
Erik Sikkes	T-Mobile	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Frank van Berkel	T-Mobile	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Philip Kuchler	T-Mobile	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Karin Bouwman	VodafoneZiggo	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten
Simone van Ginhoven	VodafoneZiggo	Aanbieder telefonienetwerk en -diensten

Bijlage 2. Vragenlijst enquête

Introductie

Sinds 22 maart 2020 is het nummer 113 in Nederland beschikbaar gemaakt voor de stichting 113Zelfmoordpreventie. Dit nummer is beschikbaar gekomen nadat er Kamervragen zijn gesteld over een incident waarbij een persoon het niet bestaande telefoonnummer 113 niet kon bereiken en daarna zichzelf het leven ontnam. Het nummer voor de crisishulp rondom 113 was immers 0900-0113. Medio 2020 heeft de stichting 113Zelfmoordpreventie ook nummer 0800-0113 in gebruik genomen. Op dit moment zijn alle drie de nummers voor dit doel in gebruik.

Terwijl bij 0800-0113 de stichting de kosten van het gesprek draagt, is dit bij 113 niet het geval. Daar worden dezelfde kosten in rekening gebracht als voor een normaal gesprek. Daarnaast komen 0800-0113 en 0900-0113 anoniem op de nota te staan (met de laatste 4 cijfers afgeschermd). Dit is bij 113 niet het geval. Het Ministerie van VWS heeft Dialogic gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijkheden rondom het kosteloos en anoniem maken van het nummer 113.

Het voor de oproepende abonnee kosteloos maken van 113 en het afschermen van dit nummer op (nota)specificaties zal een impact hebben op aanbieders van telefoniediensten en telefonienetwerken. We hebben reeds een verkennend onderzoek uitgevoerd. Via deze online enquête willen we zoveel mogelijk aanbieders de mogelijkheid te geven om input te leveren. Op het eind van de vragenlijst kunt u aangeven of u aanvullend via een groepsinterview input wenst te leveren. Er wordt vertrouwelijk omgegaan met uw input; deze wordt alleen geaggregeerd en niet herleidbaar weergegeven.

Het is de bedoeling dat deze enquête wordt ingevuld door een bedrijf dat telefoniediensten in Nederland aanbiedt. U dient alle vragen dan ook vanuit dit perspectief in te vullen. Het invullen van de vragenlijst duurt circa 10 à 15 minuten. Indien u nog vragen of opmerkingen heeft kunt u mij bellen of mailen. Bij voorbaat dank voor uw input.

Vragen

Achtergrond respondent

Voor onze analyse moeten we op hoofdlijnen een beeld hebben van uw bedrijf.

1. Met welk van de volgende typen aanbod identificeert uw bedrijf zich het meest?

(Er kunnen meerdere antwoorden aangekruist worden. Indien u van mening bent dat geen van beide typen bij uw bedrijf past, dan kunt u een eigen antwoordoptie toevoegen.)

- a. Dienstenaanbieder
- b. Netwerkaanbieder
- c. Anders:...

2. Welk type telefoniediensten biedt u aan?

- a. Vaste telefonie
- b. Mobiele telefonie (post-paid)
- c. Mobiele telefonie (pre-paid)

3. We zouden graag een indicatie hebben van de omvang van uw bedrijf, kunt u een grove inschatting geven van de jaarlijkse omzet die u uit telefonie in Nederland haalt?

- a. 0-€10.000
- b. €10.000-€100.000
- c. €100.000 - €1.000.000
- d. €1.000.000 - €10.000.000
- e. €10.000.000 - €100.000.000
- f. Meer dan €100.000.000

Drie acties

Om 113 "gratis en anoniem" te krijgen moeten er drie relatief onafhankelijke acties uitgevoerd worden:

1. Het retailtarief voor het bellen naar 113 moet €0 worden.
2. Doordat 113 voor de oproepende abonnee kosteloos wordt, moeten de kosten tussen telefonieaanbieders anders verrekend worden.
3. Gesprekken met 113 moeten worden afgeschermd op (nota)specificaties.

Over elk van deze drie stappen hebben we enkele vragen.

Tarief op nul

4. We hebben het beeld dat het voor telefonieaanbieders relatief eenvoudig is om het retailtarief voor oproepen naar 113 op €0 te zetten: In de tarieftabel moet een aanpassing voor één nummer worden doorgevoerd. Is dit ook het geval voor uw bedrijf?

(Voor alle duidelijkheid: het gaat hier alleen om het tarief voor de oproepende abonnee, niet over verrekening van kosten in de keten of nota-afscherming).

Toelichting: Een aanpassing is relatief eenvoudig als het vooral draait om het wijzigen van enkele parameters in bestaande software of de inspanningen zich beperken tot enkele uren werk.

- a. Ja, het voor de gebruiker kosteloos maken van 113 is ook voor ons bedrijf relatief eenvoudig.
- b. Nee, het voor de gebruiker kosteloos maken van 113 is voor ons bedrijf niet eenvoudig.

5. Kunt u aangeven waarom dit voor uw bedrijf niet eenvoudig is?

(Weergeven als vraag 4=b)

Verrekening in keten

Op basis van ons verkennend onderzoek zien we drie modellen om de belkosten voor 113 te verrekenen tussen aanbieders van telefonie.

- Aanbieders verwerken een oproep aan 113 als ware het een oproep aan een 0800-nummer middels doorschakeling of andere mogelijkheden (in lijn van bestemmen 113 in nummerplan als ware 0800).
- Aanbieders schakelen 113 niet automatisch door, maar er worden separate afspraken voor 113 toegevoegd aan de bestaande interconnect afspraken. De afspraken voor 113 zijn inhoudelijk in dezelfde lijn als de afspraken voor 0800.
- Aanbieders van telefonie ontvangen een jaarlijkse financiële compensatie voor de misgelopen inkomsten doordat 113 kosteloos is geworden. (Dit kan op basis van werkelijke belminuten. Gezien de lage belvolumes naar 113 zou een eenvoudige en kostenefficiënte oplossing ook een compensatie op basis van het marktaandeel van een aanbieder kunnen zijn.)

6. Welke van de bovenstaande opties heeft uw voorkeur?

- a. De oproep verwerken als 0800-nummer en zo aansluiten bij 0800-regime.
- b. Niet-automatisch doorschakelen, maar wel aansluiten bij 0800-regime.

- c. Compensatie voor misgelopen inkomsten.
- d. Een andere optie: ...

7. Als u uw voorkeursoptie zou moeten uitvoeren, welke impact zou dit hebben op uw organisatie?

Het liefst zouden we een indicatie krijgen van tijd (doorlooptijd/implementatietijd), kosten (direct/indirect), vertragingen op andere investeringen et cetera.

8. Welke van de bovenstaande opties vindt u het minst aantrekkelijk?

- a. De oproep verwerken als 0800-nummer en zo aansluiten bij 0800-regime.
- b. Niet-automatisch doorschakelen, maar wel aansluiten bij 0800-regime.
- c. Compensatie voor misgelopen inkomsten.

9. Als u deze onaantrekkelijke optie zou moeten uitvoeren, welke impact zou dit hebben op uw organisatie?

Het liefst zouden we een indicatie krijgen van tijd (doorlooptijd/implementatietijd), kosten (direct/indirect), vertragingen op andere investeringen et cetera.

Nota-anonimiteit

Tot slot zijn er enkele vragen over het realiseren van nota-anonimiteit. We denken dat dit op drie manier vorm kan krijgen:

- Niet op nota. Gesprekken naar 113 komen niet op de nota van de oproepende abonnee. Het voordeel is dat er geen discussie is over anonimiteit van het nummer op de nota. (Gezien art. 2.2 derde lid Besluit Universele Diensten en eindgebruikersbelangen is dit punt niet onafhankelijk van de kosteloosheid.)
- 0800-xxxx. Gesprekken naar 113 worden op de nota getoond als gesprekken naar nummer "0800-xxxx". Deze optie heeft als nadeel dat de factuur formeel niet meer klopt: er is immers niet naar 0800 gebeld. Het voordeel is dat het nummer anoniem is

op de nota: het had immers heel goed een ander 0800-nummer kunnen zijn.

- xxx. Gesprekken naar 113 worden op de nota getoond als gesprekken naar 'xxx'. Dit lijkt geen goede optie omdat 113 op dat moment het enige driecijferige aankiesbare nummer zou zijn dat op deze wijze geanonimiseerd wordt. Hierdoor is er geen anonimiteit meer.

10. Deelt u de bovenstaande analyse? Zijn er bijvoorbeeld nog andere goede opties of andere voor- en nadelen?

- a. Ik deel de bovenstaande analyse.
- b. Ik zie andere opties of voor- en nadelen van opties.

11. Welke andere opties of voor- en nadelen ziet u dan?

(Weergeven als vraag 10=b)

12. Indien 113 in de Nummeraafscherming database van COIN komt, zal uw billing systeem ook dit driecijferige nummer op de nota afschermen?

Een manier om 113 niet op de nota te laten verschijnen is om dit nummer, conform bestaande procesinrichting, op te nemen in de Nummeraafscherming database van COIN. Op dit moment bevat deze database echter alleen nummers met een nummerlengte van tenminste 6-cijfers. Ook leidt eventuele inzet van deze standaardoplossing bij 3-cijferige nummers tot afscherming van het gehele nummer, waardoor een abonnee de belkosten op gespecificeerde nota(specificaties) niet kan verifiëren en controleren.

- a. Zeker wel
- b. Waarschijnlijk wel
- c. Zeker niet
- d. Ik weet het niet / Dit zou getest moeten worden

13. Als uw organisatie maatregelen rondom de aanwezigheid van twee CDR's zou moeten uitvoeren, welke impact zou dit hebben?

Als er sprake is van doorschakeling van 113 naar 0800-0113 dan is er waarschijnlijk sprake van twee CDR's: Eén van de beller naar de doorschakeling en

één van de doorschakeling naar 113. Om te voorkomen dat de eerste CDR ook op de factuur komt, moeten er maatregelen worden getroffen.

Het liefst zouden we een indicatie krijgen van tijd, kosten, et cetera

14. Tot slot is het uiteraard ook mogelijk dat u zelf uw factureringssysteem aanpast (of laat aanpassen) zodat 113 niet (herkenbaar) op de factuur komt. Welke impact zou dit hebben?

Het liefst zouden we een indicatie krijgen van tijd, kosten, et cetera.

Afsluiting

15. Wat heeft uw voorkeur / welke mogelijkheden ziet u om 113 "gratis en anoniem" te krijgen?

- a. Aanpassing van wet- en regelgeving is noodzakelijk, technische implementatie zal daarop volgen.
- b. Marktbrede technische implementatie kan volgen op basis van zelfregulering door de sector op verzoek van de overheid.
- c. Implementatie door aanbieders afzonderlijk met individuele afspraken met overheid of private partijen over vergoeding van kosten.

16. Heeft u verder nog opmerkingen?



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

