

Eindrapport

Evaluatie Consumentenautoriteit op grond van de Whc

8 juli 2011

Eindrapport

Evaluatie Consumentenautoriteit op grond van de Whc

8 juli 2011

Ir. B.P.A. van Mil (Kwink Groep)
Ir. A.E. Dijkzeul (Kwink Groep)
Dr. J. van Erp (Erasmus Universiteit Rotterdam)
B.R. Dunning MSc (Kwink Groep)
P.I.M. Janszen MSc (Kwink Groep)

Met medewerking van:

Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management

Voor meer informatie:

Kwink Groep BV
Hartogstraat 11
Postbus 93063
2509 AB DEN HAAG
+31 (0)70 359 6955
www.kwinkgroep.nl

Ir. B.P.A. (Bill) van Mil
Projectleider
+31 (0)6 3449 2008
bvanmil@kwinkgroep.nl

INHOUD

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding	20
1.1 Aanleiding en achtergrond	20
1.2 Doel en afbakening.....	21
1.3 Aanpak.....	22
1.4 Leeswijzer	23
2 Uitvoering wettelijke taken beoordeeld op toetsingscriteria.....	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Inzet en effectiviteit instrumentarium	25
2.2.1 Beschrijving	25
2.2.2 Belangrijkste opvattingen van stakeholders	31
2.2.3 Beoordeling	32
2.3 Responsiviteit	33
2.3.1 Beschrijving	33
2.3.2 Belangrijkste opvattingen van stakeholders	34
2.3.3 Beoordeling	35
2.4 Benutting privaat fundament	36
2.4.1 Beschrijving	37
2.4.2 Belangrijkste opvattingen van stakeholders	38
2.4.3 Beoordeling	39
2.5 Transparantie, expliciet en voorspelbaarheid	41
2.5.1 Beschrijving	41
2.5.2 Belangrijkste opvattingen van stakeholders	42
2.5.3 Beoordeling	43
2.6 Zorgvuldigheid en consistentie.....	44
2.6.1 Beschrijving	44
2.6.2 Belangrijkste opvattingen stakeholders	45
2.6.3 Beoordeling	46
2.7 Prioritering en high trust	46
2.7.1 Beschrijving	47
2.7.2 Belangrijkste opvattingen van stakeholders	48
2.7.3 Beoordeling	48
2.8 Snelheid	49
2.8.1 Beschrijving	49
2.8.2 Belangrijkste opvattingen van stakeholders	53
2.8.3 Beoordeling	53
3 Samenwerkingsrelaties.....	56
3.1 Aanleiding voor en visie op samenwerking	56
3.2 Bilaterale samenwerking	56
3.2.1 Beschrijving	56
3.2.2 Functioneren bilaterale samenwerking in de praktijk.....	58

3.3	Multilaterale samenwerking.....	60
3.3.1	Beschrijving	60
3.3.2	Functioneren multilaterale samenwerking in de praktijk	61
3.4	Internationale samenwerking.....	61
3.4.1	Beschrijving	61
3.4.2	Functioneren multilaterale samenwerking in de praktijk	62
3.5	Beoordeling	62
4	Bestuurlijke vormgeving	65
4.1	Beschrijving.....	65
4.2	Functioneren van de relatie in de praktijk.....	65
4.3	Beoordeling	66
5	Duale stelsel	68
5.1	Beschrijving.....	68
5.2	Belangrijkste opvattingen van stakeholders.....	72
5.3	Beoordeling	75
6	Interne organisatie (en bedrijfsvoering)	79
6.1	Inleiding	79
6.2	Aansturing en inrichting van de organisatie	79
6.2.1	Beschrijving	79
6.2.2	Beoordeling	81
6.3	Capaciteit van de organisatie (fte's en middelen)	81
6.3.1	Beschrijving	81
6.3.2	Beoordeling	85
	Bijlage 1: Lijst geïnterviewden.....	86
	Bijlage 2: Leden begeleidingscommissie	88
	Bijlage 3: Lijst afkortingen	89

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN¹

1. Aanleiding en achtergrond

Sinds de inwerkingtreding van de 'Wet van 20 november 2006, houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming, hierna Whc)² bestaat de Consumentenautoriteit (CA) als toezichthouder. De CA is een ambtelijke dienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I).

De CA is een toezichthouder die in Nederland toeziet op de naleving van de consumentenrechten met als doel een eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten te bevorderen, waarbij de economische belangen van consumenten het uitgangspunt zijn. Het bereiken van dat doel was niet eenvoudig om een aantal redenen die hier expliciet worden genoemd. Ten eerste is de CA een zeer jonge toezichthouder, een nieuwe organisatie die in 2007 publiekrechtelijk toezicht ging houden op basis van de Whc. Bij aanvang genoot de CA als toezichthouder geen tot weinig bekendheid. Ten tweede zijn er meer overtredingen van het consumentenrecht waarneembaar dan de CA kan onderzoeken dan wel aanpakken. De middelen (in termen van budget en fte's) die de CA kan inzetten zijn namelijk begrensd. Dat dwingt de CA tot het maken van keuzes en tot het stellen van prioriteiten, wat niet altijd eenvoudig is. Ten derde veranderen de markten waarop de CA toeziet snel, met name de webrelated dienstverlening. Dat maakt ook dat de gedragingen van ondernemingen snel evolueren. Ten vierde zijn sommige ondernemingen geneigd de grenzen op te zoeken van wat mag. Ten vijfde geldt voor veel ondernemingen dat de belangen groot zijn en dat ze beschikken over voldoende middelen om tot het einde toe door te procederen. Dat maakt het belang van zorgvuldigheid in het handelen van de CA groot.

De CA voert haar taken uit in overeenstemming met de wettelijke taken in de Whc. Dit houdt in dat de CA zich richt op het tegengaan van collectieve inbreuken op het consumentenrecht. De CA heeft de volgende wettelijke taken:³

1. Handhaving van de wettelijke bepalingen bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage van de Whc; (nationaal). Dit kunnen bijvoorbeeld overtredingen zijn op het gebied van garanties en conformiteit, algemene voorwaarden of internethandel. De CA is bevoegd op te treden tegen overtredingen van een groot deel van de consumentenregels uit het Burgerlijk Wetboek (BW), de Prijzenwet en de Colportagewet. De CA kan bijvoorbeeld een boete en/of een last onder dwangsom opleggen of een verzoekschrift indienen bij het Gerechtshof Den Haag op grond waarvan de rechter een dwangsom kan opleggen om het bedrijf te dwingen bepaalde maatregelen te treffen of gedragingen te staken.
2. Op te treden als Verbindingsbureau in Nederland, als bedoeld in artikel 3 onderdeel d van Verordening 2006/2004 (EG); Verordening 2006/2004 heeft als doel de samenwerking tussen Europese autoriteiten, belast met het toezicht op de naleving van bepalingen van consumentenrecht, te bevorderen bij de bestrijding van intracommunautaire inbreuken met een collectief karakter. De CA is, als Verbindingsbureau, verantwoordelijk voor de coördinatie van grensoverschrijdende verzoeken. De samenwerking met de bevoegde buitenlandse autoriteiten loopt via het Verbindingsbureau en komt tot uiting in 'verzoeken om wederzijdse bijstand', inhoudende 'een verzoek om informatieverschaffing' of 'een verzoek om handhavend optreden gericht op het beëindigen van de inbreuk'.
3. Op te treden als bevoegde autoriteit bij intracommunautaire inbreuken op een van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage van de Whc (grensoverschrijdend, EU); In de Verordening 2006/2004 is opgenomen dat elke lidstaat een aantal bevoegde autoriteiten aanwijst om de

¹ In bijlage 3 is een lijst van afkortingen opgenomen.

² Besluit van 20 november 2006 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet Handhaving Consumentenbescherming, Staatsblad 2006.

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, 30411.

grensoverschrijdende verzoeken om wederzijdse bijstand uit te voeren.⁴ De CA is een van de bevoegde autoriteiten in Nederland en verantwoordelijk voor zaken betreffende consumentenrecht.

4. Coördinatie van activiteiten van communautair belang, administratieve samenwerking en verslaglegging, bedoeld in de artikelen 16, 17 en 21 van verordening 2006/2004 (EG). Het doel is dat alle lidstaten elkaar efficiënt op de hoogte kunnen stellen van zaken. De lidstaten stellen elkaar en de Commissie in kennis van hun activiteiten van communautair belang op gebieden zoals⁵: de opleiding van hun met de handhaving van de consumentenbescherming belaste ambtenaren, met inbegrip van talenopleiding en de organisatie van opleidingsseminars; de verzameling en indeling van consumentenklachten; de ontwikkeling van sectorspecifieke netwerken van bevoegde ambtenaren; de ontwikkeling van informatie- en communicatiemiddelen; de ontwikkeling van normen, methodologieën en richtsnoeren voor met de handhaving van de consumentenbelangen belaste ambtenaren; de uitwisseling van hun ambtenaren.

Deze evaluatie dient om de doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) van het functioneren van de CA vast te stellen in de periode 1 januari 2007 tot 31 december 2010 en daarover een oordeel te geven. De evaluatie is in de periode januari 2011 tot en met juni 2011 in opdracht van het Ministerie van EL&I uitgevoerd door een consortium van Kwink Groep, de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2. Afbakening en onderdelen van de evaluatie

Met betrekking tot de afbakening zijn de volgende noties van belang:

- De vraag of de CA de juiste of voldoende bevoegdheden heeft gekregen, is geen onderdeel van de evaluatie.
- De taken informatievoorziening en voorlichting zijn geanalyseerd in relatie tot de bijdrage die ze leveren aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken van de CA. Het informatieloket ConsuWijzer is geen apart onderdeel van deze evaluatie.
- De aansturing van de CA (de governance) is ook geen onderwerp van het evaluatieonderzoek. De samenwerking met het kerndepartement is wel onderdeel van de evaluatie.

De evaluatie bestaat uit vijf onderdelen.

1. *Uitvoering wettelijke taken beoordeeld op basis van de toetsingscriteria.* Het functioneren van de CA is beoordeeld op grond van een zevental toetsingscriteria: (1) inzet en effectiviteit instrumentarium, (2) responsiviteit, (3) benutting privaat fundamenteel, (4) transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid, (5) zorgvuldigheid en consistentie, (6) prioritering en high trust en (7) snelheid. Deze criteria zijn in hoofdstuk 2 nader toegelicht.
2. *Relaties, (bi- en multilaterale) samenwerking en coördinatie met andere organisaties.* Het gaat hier om de wijze waarop de CA de samenwerking en coördinatie met andere bevoegde autoriteiten en andere (overheids)instanties heeft vormgegeven en in hoeverre dat heeft bijgedragen aan een doelmatige en effectieve werkwijze.
3. *Bestuurlijke vormgeving.* Bij dit onderdeel is geanalyseerd hoe de positionering als ambtelijke dienst heeft bijgedragen aan het al dan niet doeltreffend en doelmatig functioneren van de CA.
4. *Duale stelsel van handhaving.* De vraag staat centraal wat, vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid, de ervaringen zijn met het zogenoemde duale stelsel van handhaving. Bij de beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de mate waarin de CA op doelmatige en doeltreffende wijze gebruik heeft gemaakt van het duale systeem van handhaving en anderzijds of het systeem zelf doeltreffend en doelmatig is. Het onderzoeken van de voor- en nadelen van

⁴ Verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004.

⁵ Idem.

het handhaven via één spoor (alleen bestuursrechtelijk of alleen civielrechtelijk) is geen onderdeel van de evaluatie.

5. *Interne organisatie en bedrijfsvoering.* Daarin staan de volgende drie aspecten centraal: (1) capaciteit van de organisatie (omvang in fte en budget), (2) aansturing en inrichting van de organisatie en (3) toepassing en gebruik van interne procedures. Andere onderdelen van de bedrijfsvoering zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Hierna volgen de conclusies per onderdeel.

3. Onderdeel 1: Uitvoering wettelijke taken beoordeeld op basis van de toetsingscriteria

Hierna geven wij aan hoe de uitvoering van de wettelijke taken door de CA is beoordeeld op grond van de zeven toetsingscriteria. Deze criteria zijn in hoofdstuk 2 nader toegelicht bij de desbetreffende paragraaf.

In de tabel hierna volgen de oordelen. Deze oordelen zijn gebaseerd op een kwalitatieve weging van vier aspecten: (1) de kwaliteit van de getroffen voorzieningen om goed te scoren op het criterium; (2) de wijze waarop het functioneren door de buitenwereld wordt ervaren en dat functioneren aansluit bij de behoeften van de maatschappij; (3) de wijze waarop de CA scoort in vergelijking met referenten, zoals bijvoorbeeld andere Europese toezichthouders of andere Nederlandse toezichthouders. Deze vergelijking kent overigens beperkingen omdat de vergelijkbaarheid vanwege de verschillen in context en omstandigheden niet volledig is; (4) De mate waarin de onderzoekers nog mogelijkheden tot verbetering zien.

Oordeel	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed	Zeer goed
Toetsingscriteria					
Inzet en effectiviteit instrumentarium					
Responsiviteit					
Benutting privaat fundament					
Transparantie, expliciteit, voorspelbaarheid					
Zorgvuldigheid en consistentie					
Prioritering en high trust					
Snelheid					

Tabel 1: Beoordeling toetsingscriteria

Uit de voorgaande tabel blijkt dat de CA op alle criteria voldoende tot zeer goed scoort. Op de criteria 'zorgvuldigheid en consistentie' en 'prioritering en high trust' is zeer goed gescoord. De getroffen voorzieningen zijn op die criteria uitstekend, de buitenwereld geeft aan dat de CA op die criteria zeer goed presteert en wij zien daar nauwelijks tot geen verbeterpotentieel. Wel wordt verbeterpotentieel gezien op de andere criteria, met name op het gebied van transparantie en snelheid. Bij de aanbevelingen worden die opgesomd.

Hierna wordt een korte toelichting gegeven op de scores per criterium. In hoofdstuk 2 staat per toetsingscriterium een uitgebreidere toelichting opgenomen onder de kop 'beoordeling'. Daar wordt ook dieper ingegaan op de opvattingen van stakeholders en hoe wij die als onderzoekers hebben gewogen.

Inzet en effectiviteit instrumentarium

De CA scoort op dit onderdeel 'goed tot zeer goed'. Er is een aantal redenen voor dit positieve oordeel. Ten eerste kan worden geconstateerd dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt bij de keuze voor de in te zetten instrumenten op basis van goed uitgewerkte criteria. Ten tweede kan worden opgemerkt dat door de CA telkens is gezocht naar de mix van instrumenten (zelfregulering, voorlichting, handhaving) die het meest doeltreffend en doelmatig is. De instrumenten zijn in samenhang ingezet. Tot slot blijkt uit gesprekken die met brancheorganisaties en bedrijven zijn gevoerd dat het toezicht een afschrikwekkend effect heeft.

Responsiviteit

De responsiviteit van de CA wordt beoordeeld als 'goed'. De CA toont zich responsief als het gaat om het ophalen en benutten van signalen bij andere stakeholders en bij consumenten. ConsuWijzer speelt daarin een zeer belangrijke rol, naast andere voorzieningen zoals het Maatschappelijk Overleg en bilaterale afstemming met bijvoorbeeld de Consumentenbond en vele brancheorganisaties. Enkele brancheorganisaties en bedrijven hebben aangegeven weinig zicht te hebben op wat de CA doet met hun meldingen inzake het gedrag van andere ondernemers die zich niet aan de regels houden. We begrijpen de informatiebehoefte van brancheorganisaties en individuele bedrijven, maar begrijpen tegelijkertijd dat de CA, omwille van vertrouwelijkheid van onderzoeken, niet altijd een terugkoppeling kan geven over wat ze doet met meldingen. Overigens geeft de CA aan wel degelijk brancheorganisaties te informeren als ze niet voornemens is actie te ondernemen op grond van een signaal. Het voorgaande neemt niet weg dat wij op een aantal punten mogelijkheden zien de responsiviteit te verbeteren, met name wat betreft de communicatie met individuele ondernemers die meldingen doen. Bij de aanbevelingen zijn deze nader omschreven.

Benutting privaat fundament

De benutting van het privaat fundament door de CA wordt beoordeeld als 'goed'. De consument wordt als onderdeel van het privaat fundament door de CA zeer goed benut. De CA is sterk gefocust op interactie met maatschappelijke organisaties: partners uit het Maatschappelijk Overleg, brancheorganisaties en consumentenorganisaties. Tegelijkertijd is er nog verbetering mogelijk, bijvoorbeeld als het gaat om het *vooraf* verschaffen van meer informatie aan brancheorganisaties over de interpretatie die de CA zal gaan kiezen bij open normen (zie ook het toetsingscriterium met betrekking tot transparantie dat hierna wordt beschreven). Dit is overigens geen wettelijke taak voor de CA, maar dat neemt niet weg dat dit positief kan bijdragen aan de doeltreffendheid van het toezicht. Immers, brancheorganisaties kunnen als gevolg van die duidelijkheid gerichter hun achterban voorlichten, waardoor bekendheid van de normen (en de interpretatie ervan door de CA) toeneemt wat op haar beurt ondernemingen in staat stelt om ze na te leven. Bij de aanbevelingen wordt hier nader op ingegaan.

Transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid

De guidance en geboden transparantie (en expliciteit/voorspelbaarheid) door de CA wordt beoordeeld als 'voldoende' gegeven haar capaciteit en gegeven het feit dat ondernemingen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om de regels te interpreteren. De CA geeft op verschillende wijzen guidance: via het ondernemersdeel en specials op de website, via een brochure over de OHP-normen, via het sturen van een brief aan ticketshops met daarin een op de sector toegespitste uitleg van de regels, via sanctiebesluiten (en rechterlijke uitspraken) en openbaarmaking daarvan, via een samenwerking met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel ontwikkelde e-learning module, via een gezamenlijk met de Belastingdienst ontwikkelde zelftest voor webwinkels en via voordrachten en redactionele bijdragen aan ledenbladen van brancheorganisaties. Toch zijn wij van mening dat aanvullende guidance in de toekomst nog mogelijkheden biedt om de preventieve werking verder te versterken. Immers, we constateren dat bij brancheorganisaties en bedrijven een brede behoefte bestaat aan meer guidance en we constateren dat overtredingen van ondernemingen niet alleen

kunnen worden verklaard door 'onwil' om zich te conformeren aan de wet, maar ook door 'onwetendheid'. Bij het bieden van guidance aan marktpartijen past overigens selectiviteit in het licht van de beperkte capaciteit van de CA en het gegeven dat de interpretatie van normen ook afhankelijk is van de context (en er vele contexten zijn waarin een gedraging kan plaatsvinden). Bij de aanbevelingen gaan we daar nader op in. Het beleid dat de CA zich niet als adviseur opstelt van brancheorganisaties en bedrijven (die individuele verzoeken voor advies indienen over wat wel en niet mag volgens de regels) vinden we adequaat en logisch. De argumentatie van de CA om het instrumentenbeleid en boetebeleid tot op heden nog niet openbaar te maken is volgens ons voldoende onderbouwd.

Zorgvuldigheid en consistentie

De (juridische) zorgvuldigheid en consistentie van de CA wordt beoordeeld als 'zeer goed'. De CA verliest weinig juridische procedures en heeft een goed juridisch track record. De procedures en werkwijzen zijn goed uitgewerkt, het kennismanagement is op orde en er wordt structureel geleerd van afgeronde projecten/besluiten. De zorgvuldigheid wordt ook door veel stakeholders herkend, waarbij de juridische deskundigheid van de CA als positief wordt beoordeeld. Wel wordt daarbij de zorg uitgesproken dat deze zorgvuldigheid mogelijk te veel ten koste gaat van de snelheid van het optreden. Het aantal en de aard van de binnengekomen klachten (op grond van het Besluit klachtenfunctionaris) over het functioneren van de CA geven geen aanleiding te veronderstellen dat de CA onzorgvuldig heeft geopereerd. Wel hebben we een aanbeveling geformuleerd over de vindbaarheid en toegankelijkheid van de regeling.

Prioritering en high trust

De prioritering door de CA wordt beoordeeld als 'zeer goed'. Dat oordeel is gebaseerd op de indrukwekkende ontvangst van signalen (waaronder meldingen over individuele ondernemingen) via ConsuWijzer en het gebruik ervan. Voorts blijkt dat de prioritaire aandachtsgebieden die de CA benoemt in haar Agenda door relevante stakeholders worden gezien als de juiste prioriteiten: de prioriteiten van de CA zijn erg herkenbaar. Er zijn goede voorzieningen getroffen voor het zorgvuldig bepalen van de aandachtsgebieden en het selecteren van de zaken die worden aangepakt. De criteria die worden gehanteerd zijn toepasbaar, logisch en goed uitgewerkt. Daardoor is op een goede wijze invulling gegeven aan het 'risicogeorieënt' toezicht: de middelen die de CA tot haar beschikking heeft zijn ingezet waar het risico op schade voor de consument het grootst is.

Snelheid

Op grond van ons onderzoek scoort de CA op dit onderdeel 'voldoende tot goed'. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn die het mogelijk maken eenduidig vast te stellen hoe snel overtredingen precies worden beëindigd, was het beoordelen van de CA op dit criterium niet eenvoudig. We hebben in positieve zin gewogen dat de CA verschillende voorzieningen heeft getroffen om overtredingen zo snel mogelijk te beëindigen: er wordt veel managementaandacht gegeven aan planning, in de onderzoeken wordt meer dan in de beginjaren gefocust op de kernovertredingen en verschillende afdelingen stemmen met elkaar af over de timing van de overdracht (van Toezicht naar de JD). Dat de CA de snelste is in de EU voor wat betreft afhandeling van internationale verzoeken (om bijstand of om informatie) is in dat licht positief. Daarnaast wordt in de meeste gevallen informele handhaving door de CA toegepast, die in vergelijking met formele handhaving leidt tot een relatief snelle beëindiging van inbreuken. Een onderzoek dat leidt tot informele handhaving wordt na gemiddeld 6 maanden beëindigd. De procedure om te komen tot een sanctiebesluit duurt daarentegen gemiddeld 15 maanden (inclusief het onderzoek van gemiddeld 12 maanden dat er aan voorafgaat) en een uitspraak van het Hof volgt gemiddeld 20 maanden na de start van het onderzoek (verzoekschrift na 15 maanden). In hoofdstuk 2 is uitgebreidere informatie opgenomen over de doorlooptijden. De CA stuurt weliswaar actief op het beperkt houden van de doorlooptijden, toch denken we dat hier verbeteringen te realiseren zijn. Bij de aanbevelingen wordt daar nader op ingegaan.

Overigens is het hier relevant om op te merken dat er ten tijde van deze evaluatie een wetsvoorstel in voorbereiding is dat nu voor advies bij de Raad van State ligt om de instrumenten van de CA te versterken, hetgeen ook moet leiden tot snellere handhaving en dus snellere beëindiging van overtredingen dan conform de huidige wetsformulering mogelijk is.⁶

4. Onderdeel 2: Samenwerking en coördinatie met andere organisaties

Hierna geven wij een beoordeling van de wijze waarop samenwerking met de diverse stakeholders in algemene zin heeft bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de CA.

Hierbij stellen we vooraf vast dat samenwerking om verschillende redenen niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk is. Zo is samenwerking veelal wettelijk bepaald (bijvoorbeeld samenwerking in de rol van Verbindingsbureau of afstemming met 'belanghebbenden'). Verder spelen veel maatschappelijke organisaties, initiatieven van zelfregulering en toezichthouders een belangrijke rol op het gebied van consumentenbescherming. Een goede samenwerking en afstemming met deze partijen is noodzakelijk. Ook is er sprake van overlappende of aan elkaar rakende bevoegdheden tussen toezichthouders, waardoor afstemming noodzakelijk is. En tenslotte opereren markten en ondernemingen steeds meer grensoverschrijdend. Afstemming met andere landen is dus essentieel.

De samenwerking tussen de CA en haar samenwerkingspartners kan worden gekwalificeerd als goed. De samenwerking draagt zowel bij aan de doelmatigheid als de doeltreffendheid. Voor wat betreft de mate waarin samenwerking bijdraagt aan doelmatigheid kan een aantal indicaties worden gegeven:

- Door samenwerking en afstemming kunnen voorlichtingsactiviteiten (specifieke campagnes) op een doelmatige wijze worden ingevuld.
- Doordat de CA gebruik maakt van de signalen van (consumenten)organisaties kan gesteld worden dat de CA op efficiënte wijze haar input verzamelt.
- Verder draagt het gezamenlijk inkopen van opleidingen bij aan doelmatigheid doordat opleidingskosten met andere (toezichthoudende) organisaties worden gedeeld. Daarnaast is het leren van elkaars methoden en technieken een relatief goedkope manier van kennis ontwikkelen.
- Het gezamenlijk afleggen van bedrijfsbezoeken, het gezamenlijk uitvoeren van onderzoeken en het uitwisselen van medewerkers tussen toezichthouders draagt bij aan doelmatigheid omdat op die manier capaciteit wordt gedeeld en daarmee pieken en dalen in werkzaamheden kunnen worden opgevangen.

Voor wat betreft de mate waarin samenwerking bijdraagt aan doeltreffendheid kunnen de volgende indicaties worden gegeven:

- De CA ontvangt informatie en (algemene en individuele) signalen over markten en specifieke bedrijven, waarover ze anders in mindere mate zou beschikken. Dit stelt de CA in staat om een nog completer beeld te krijgen en de juiste aandachtsgebieden te kiezen.
- Doordat de CA en collega-toezichthouders samen optrekken in dossiers (gezamenlijke onderzoeken of gezamenlijke bedrijfsbezoeken) bundelen zij hun kennis en expertise en kunnen daardoor doeltreffender optreden.
- De CA leert van methoden en technieken van andere organisaties en gebruikt die om haar informatieverzameling, onderzoeks- en handhavingstechnieken te verbeteren.
- Het samenwerken met andere toezichthouders in communicatie resulteert in eenduidigheid en een grotere impact voor bedrijven en sectoren. Immers, door als gezamenlijke toezichthouders een

⁶ Dit wetsvoorstel loopt vooruit op de uitkomsten van deze evaluatie, omdat de praktijk al de dringende behoefte heeft aangetoond van aanscherping van het instrumentarium van de Consumentenautoriteit opdat zij in een eerder stadium dan nu het geval is kan optreden tegen een mogelijke overtreding van consumentenregels waarop zij toeziet. De Tweede Kamer heeft bovendien de urgentie tot aanscherping van het instrumentarium van de Consumentenautoriteit bepleit (Handelingen 2008/09, nr. 81, p. 6301-6303 en 6385).

eenduidige boodschap af te geven naar bedrijven, voorkomt de CA dat er inconsistenties ontstaan in de uitingen en opvattingen van toezichthouders als het gaat om eenzelfde onderwerp. Dit zou ten koste kunnen gaan van de gezaghebbendheid van het toezicht.

- Doordat de CA in gremia als het Markttoezichthoudersberaad en het Toezichthoudersoverleg dilemma's deelt en op strategisch niveau naar oplossingen zoekt met andere toezichthouders, benut de CA de mogelijkheid om haar toezicht(visie) nog verder te verbeteren.
- Door de goede samenwerking met internationale toezichthouders en de actieve inbreng in internationale gremia verwerft de CA een gezagvolle internationale positie en creëert korte lijnen naar buitenlandse toezichthouders. Dit stelt de CA in staat om snel en doeltreffend te acteren in voor de CA belangrijke grensoverschrijdende gevallen.

5. Onderdeel 3: Bestuurlijke vormgeving

Hierna geven wij aan wat, concluderend, de invloed van de status als ambtelijke dienst op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de CA is.

In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een goede verstandhouding en werkrelatie tussen de CA en het ministerie van EL&I. Zowel de CA als het ministerie van EL&I geven aan dat er sprake is van een open relatie, van korte lijnen en een grote mate van onderling vertrouwen. De contacten zijn intensief, zowel regulier als ad hoc. Door het intensieve contact wordt de CA relatief vroegtijdig van beleidsvoornemens op de hoogte gesteld, en kan de CA in een vroeg stadium input leveren/invloed uitoefenen.

Op een aantal punten heeft de status als ambtelijke dienst (mogelijk) een negatieve invloed; met betrekking tot bepaalde aspecten moet de CA zich conformeren aan de besluitvorming van het departement (vacaturestop, huisstijl), ook als dat ten koste zou gaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CA. Zowel voor de vacaturestop als voor het aanpassen van de huisstijl geldt anderzijds dat hier juist ook een beoogde doelmatigheidswinst aan ten grondslag ligt, en de nadelen zich in de praktijk op dit moment nog niet hebben voorgedaan.

Daar tegenover staat een groot aantal aspecten van de relatie met het Ministerie van EL&I die in positieve zin bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid, en die (mogelijk) zijn te verklaren door status van ambtelijke dienst. Met name het afnemen van voorzieningen van het Ministerie van EL&I zoals de hosting van de websites, opleidingen voor de CA-werknemers, het Management Development beleid en het participeren in aanbestedingen draagt bij aan de doelmatigheid en is direct gekoppeld aan de status van ambtelijke dienst.

Voor de overige positieve bijdragen van de relatie met het Ministerie van EL&I aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de CA geldt dat deze mogelijk verklaard kunnen worden door de bestuurlijke vormgeving, maar in belangrijke mate ook het gevolg zijn van de goede persoonlijke relatie tussen medewerkers van de CA en van het Ministerie van EL&I.

Verder heeft het afbreukrisico ten aanzien van de onafhankelijkheid van de CA zich in praktijk niet gemanifesteerd. Wij constateren dat in het Relatiestatuuut heldere afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop beleid en uitvoering van elkaar worden gescheiden. Ook in de praktijk borgen verschillende voorzieningen dat de CA zo veel mogelijk onafhankelijk kan acteren; de CA kan zelf haar aanpak formuleren en zelfstandig besluiten over agendering en concrete zaken. Tot slot stellen wij vast dat ook de beelden van stakeholders aanleiding geven om te veronderstellen dat de onafhankelijkheid van de CA in de huidige bestuurlijke vormgeving voldoende geborgd is; geen van de stakeholders trekt de onafhankelijkheid van de CA in twijfel.

6. Onderdeel 4: Duale stelsel van handhaving

Hierna wordt aangegeven wat, vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid, de ervaringen zijn met het zogenoemde duale stelsel van handhaving. Hiermee wordt bedoeld dat de CA als publiekrechtelijke

toezichthouder, een deel van het consumentenrecht via het civiele recht, en een ander deel van het consumentenrecht via het bestuursrecht handhaaft.

Bij de beantwoording van deze vraag is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de mate waarin de CA op doelmatige en doeltreffende wijze gebruik heeft gemaakt van het duale systeem van handhaving en anderzijds of het systeem zelf doeltreffend en doelmatig is. Het onderzoeken van de voor- en nadelen van het handhaven via één bepaald spoor (alleen bestuursrechtelijk of alleen civielrechtelijk) was geen onderdeel van de evaluatie.

Doeltreffendheid. De CA heeft te maken met een duaal stelsel van handhaving. Als het gaat om de wijze waarop de CA met het duale stelsel omgaat, dan constateren we op grond van ons onderzoek dat de CA beide wegen van het duale stelsel heeft benut en daarin keuzes heeft gemaakt die de doeltreffendheid ten goede zijn gekomen. Ten eerste heeft de CA in gevallen van meervoudige overtredingen niet via twee wegen gehandhaafd, maar telkens gekozen voor óf bestuursrechtelijke handhaving óf handhaving via de procedure bij de civiele rechter. De CA kiest voor deze aanpak om te voorkomen dat ondernemingen met twee verschillende procedures worden geconfronteerd en de CA met verschillende teams moet gaan werken. De CA kiest per geval voor de wijze van handhaving die het meest doeltreffend wordt geacht. De vooraf door sommigen gevreesde problemen van overlap en coördinatieproblemen als gevolg van de combinatie van civiel- en bestuursrechtelijke handhaving hebben zich niet voorgedaan.

Voorts heeft de CA in gevallen waarin meervoudige overtredingen aan de orde waren, telkens gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. Die keuze is naar onze mening gunstig voor de preventieve en afschrikwekkende werking van het toezicht. Wij concluderen op grond van het voorgaande dat de CA doeltreffend gebruik heeft gemaakt van de beide wegen van handhaving.

Daarnaast concluderen we dat het duale stelsel als zodanig in de praktijk niet heeft geleid tot beperking van de doeltreffendheid van de CA. Wij merken hierbij wel op dat het duale stelsel noopt tot het maken van keuzes voor een handhavingstraject in geval van meervoudige overtredingen. Dit heeft tot gevolg dat de CA een deel van de overtredingen niet handhaaft door een openbare sanctie, en dus ook de interpretatie die ze geeft aan de betreffende gedraging niet openbaar wordt. In de tweede plaats merken we op dat het duale stelsel soms onbegrip en soms ook weerstand opwekt bij ondernemingen. Hoewel de normen die civielrechtelijk en bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, op zijn minst van vergelijkbare orde worden beschouwd wat betreft de schade voor de consument, ervaren ondernemingen sterke verschillen in de gevolgen van civiele en bestuurlijke handhaving in termen van boetehoogte en reputatieschade.

Doelmatigheid. Als het gaat om de wijze waarop de CA met het duale stelsel omgaat, dan constateren wij dat de CA binnen haar mogelijkheden op doelmatige wijze invulling heeft gegeven aan de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving door middel van het duale stelsel. Dat baseren we onder meer op de wijze waarop de CA keuzes heeft gemaakt in het al dan niet in eigen huis hebben van zowel de bestuursrechtelijke als civielrechtelijke expertise. Bij die keuzes heeft doelmatigheid een belangrijke (zo niet doorslaggevende) rol gespeeld.

Als het gaat om het systeem van duale handhaving, dan constateren we dat dit systeem kan worden gekenschetst als een systeem dat op onderdelen niet optimaal bijdraagt aan doelmatigheid. Zo moeten er voor beide rechtswegen werkprocessen zijn uitgewerkt en actueel worden gehouden (handboeken en procedures) en moet de CA soms tijd investeren in het uitleggen van het duale systeem, bijvoorbeeld aan ondernemingen of brancheorganisaties. Overigens zijn deze inefficiënties eerder door Pro Facto ook al genoemd in hun tussentijdse evaluatie over de periode 2007-2008.⁷ De omvang van deze inefficiënties voor de CA zijn relatief

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 27879 nr. 33.

beperkt. Voor ondernemingen leidt het feit dat via twee wegen kan worden gehandhaafd, als zodanig niet tot extra kosten. Dat komt omdat de CA kiest voor handhaving óf via de bestuursrechtelijke instrumenten óf de procedure bij de civiele rechter.

7. Onderdeel 5: Interne organisatie en bedrijfsvoering

Bij de vaststelling van de scope van dit onderzoek is bepaald dat de volgende drie onderdelen zouden worden onderzocht:

- *Aansturing en inrichting van de eigen organisatie*: analyse van de mate waarin samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen heeft plaatsgevonden - rekening houdend met de *chinese walls* tussen Toezicht en de Juridische Dienst (JD) - en of dit voldoende en effectief is geweest.
- *Capaciteit van de organisatie*: analyse van de omvang en de groei van de organisatie (in fte en budget) alsmede een omschrijving van de systemen voor kostenbeheersing.
- *Toepassing en gebruik van interne procedures*: analyse van het gebruik van uniforme procedures, bijvoorbeeld voor een onderzoek, de lengte van doorlooptijden van onderzoek, et cetera.

Andere onderdelen van de bedrijfsvoering zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Het derde onderdeel is reeds behandeld bij het criterium 'zorgvuldigheid' in hoofdstuk 2. Daar is aangegeven dat de procedures gedetailleerd zijn uitgewerkt en dat het track record en de opvattingen van stakeholders een positief beeld laten zien ten aanzien van de zorgvuldige toepassing van de interne procedures.

Hierna worden de oordelen op de eerste twee onderdelen weergegeven.

Aansturing en inrichting van de eigen organisatie. Er is voldoende aanleiding te veronderstellen dat de samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen effectief is. Er zijn verschillende overleggen tussen de afdelingen, en ook wordt personeel gerouleerd. Daarnaast is de omvang van de organisatie - ongeveer 45 fte - zodanig dat de lijnen tussen afdelingen en tussen personen kort zijn en medewerkers elkaar snel vinden.

Capaciteit van de organisatie. De kasrealisatie en verplichtingenrealisatie van de CA zijn in de periode 2007-2010 gegroeid naar € 6,7 mln. In 2007 bedroegen ze 5,0 mln. respectievelijk 5,5 mln. Uit audits van de departementale Auditdienst komt naar voren dat het financieel beheer van de CA in algemene zin op orde is. Daarnaast lijkt de sturing op de kas- en verplichtingenuitputting te zijn verbeterd, aangezien realisatie en budget in 2010 in vergelijking met voorgaande jaren minder van elkaar afwijken. Dit duidt op verbetering en optimalisering van het budgetbeheer.

Er zijn verschillende voorzieningen voor kostenbeheersing en doelmatige besteding van middelen door ons aangetroffen. Er is aandacht voor kostenbeheersing via de financiële verantwoordingsstructuur binnen de CA en via de verantwoordingsstructuur naar het Ministerie van EL&I. De CA maakt grotendeels gebruik van de voorzieningen van het Ministerie van EL&I voor wat betreft inkopen. Daardoor kan gebruik worden gemaakt van schaalvoordelen (aanbestedingen) en van mantelovereenkomsten. Voor decentrale inkopen volgt de CA het EL&I-inkoopproces. In dat proces zijn waarborgen ingebouwd voor doelmatig inkopen. De bedrijfsvoering/facilitaire diensten worden ingekocht bij de NMa, wat efficiencyvoordelen met zich meebrengt. Tot slot geeft de CA aan informeel contact te hebben met vergelijkbare organisaties qua omvang om kostenposten te vergelijken. We constateren dat er weliswaar niet structureel wordt gebenchmarkt, maar de CA toont zich voldoende kritisch op haar uitgaven. De CA heeft bijvoorbeeld weloverwogen afwegingen gemaakt in het licht van de inkoop van bedrijfsvoering/facilitaire diensten bij de NMa (en heeft alternatieven onderzocht).

De formatie is in vier jaar tijd gegroeid van 24 fte (begin 2007) naar 45,3 fte (eind 2010) als gevolg van de additionele taken die de CA heeft gekregen. Het aantal fte op het gebied van toezicht bedraagt 12 fte in 2010. De uitstroom van personeel is in de periode tot 2010 weliswaar beperkt gebleven (met positieve gevolgen voor de borging van kennis), maar voor de nabije toekomst is de kans op (sterke) toename van de uitstroom volgens ons relatief groot om een aantal redenen. Ten eerste: De CA was een pioniersorganisatie die nu meer trekken krijgt van een volwassen organisatie. Dat kan leiden tot uitstroom, bijvoorbeeld omdat medewerkers destijds bij de CA zijn gaan werken vanwege het pionierskarakter van het opzetten van een nieuwe organisatie. Ten tweede: Er is een fusie met OPTA en de NMa in het vooruitzicht, organisaties die respectievelijk 3 en 10 keer zo groot zijn als de CA. Verandering van cultuur, werkwijzen en werksfeer is daarbij onvermijdelijk en dat brengt een verhoogde kans op uitstroom met zich mee. Ten derde: Relatief veel medewerkers werken nu gemiddeld al 4 jaar bij de organisatie waardoor een nieuwe uitdaging mogelijk steeds aantrekkelijker zal worden.

Vervolgens is van belang of er voldoende waarborgen zijn om het vertrek of de eventuele uitval van medewerkers op te vangen. De CA geeft aan dat een groot deel van de medewerkers in staat is om andermans werk over te nemen, dat er herprioritering van activiteiten kan plaatsvinden (waarbij *going concern* de hoogste prioriteit heeft) en dat er tijdelijk personeel kan worden ingehuurd (voor zover dat past binnen de inhuurtaakstelling). Tegelijkertijd geeft de CA aan dat er geen vooraf uitgewerkt beleid is waarbij bijvoorbeeld in kaart is gebracht wat de niet (of lastig) te vervangen functies zijn in de organisatie (op grond waarvan bijvoorbeeld anticiperende maatregelen zijn genomen). Op grond van het risico van uitstroom in de komende jaren verdient dat volgens ons aanvullende aandacht van de CA.

Hierbij moet worden opgemerkt dat uitstroom (en instroom) van nieuw personeel uiteraard ook positieve gevolgen kan hebben. Nieuw personeel kan een verfrissende blik hebben op de organisatie en nieuwe ideeën aandragen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat een fusie ook kansen biedt voor medewerkers op het gebied van loopbaanontwikkeling en verbreding, wat juist ook kan bijdragen aan het behouden van personeel. Voorts is er kans op instroom van ervaren krachten vanuit OPTA en of NMa.

8. Overkoepelend beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de CA

Hiervoor zijn de conclusies weergegeven ten aanzien van de vijf onderdelen van deze evaluatie.

De hoofdonderzoeksvraag van deze evaluatie betreft in hoeverre de CA in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2010 haar wettelijke taken en bevoegdheden doelmatig en effectief heeft vervuld.

In deze paragraaf wordt die hoofdonderzoeksvraag beantwoord en worden drie hoofdconclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de CA op grond van de Whc weergegeven. De bevindingen zijn mede gebaseerd op basis van de bevindingen op de hiervoor genoemde vijf onderdelen van de evaluatie.

Hierna worden de hoofdconclusies weergegeven. In de paragraaf hierna volgen de aanbevelingen.

<i>De CA heeft consumenten geëquipeerd zelf hun recht te halen in hun relatie met ondernemingen.</i>
--

Naast handhaving is door de CA via ConsuWijzer geïnvesteerd in het equiperen van consumenten zodat zij zelf hun recht kunnen halen (in de relatie met ondernemingen van wie zij producten kopen en diensten afnemen).

Steeds meer consumenten blijken ConsuWijzer te gebruiken om zelf hun recht te halen. De website ConsuWijzer.nl met praktische adviezen over de rechten van de consument, werd in 2010 ruim 2,3 miljoen keer

bezoekt, een stijging van 15% ten opzichte van 2009. ConsuWijzer.nl is door het publiek verkozen tot 'Beste Overheidswebsite 2010'. Uit het groeiend aantal webbezoeken en contacten blijkt een duidelijke behoefte te bestaan bij consumenten aan voorlichting over hun rechten en plichten. Bij het zelfredzaam maken van consumenten heeft de CA zich overigens ook specifiek gericht op kwetsbare groepen, zoals ouderen (55+) en jongeren (12-20 jarigen). Daarnaast is er aandacht geschonken aan een andere kwetsbare groep - namelijk laaggeletterden - door de website van ConsuWijzer aan te passen naar het B1-taalniveau dat begrijpelijk is voor 95% van de bevolking.

Het downloaden van voorbeeldbrieven op de website is in 2010 met 60% gestegen ten opzichte van 2009. Consumenten downloaden deze in 2010 ruim 500.000 maal. De voorbeeldbrieven helpen consumenten zelf aan de slag te gaan, bijvoorbeeld om een probleem met een aanbieder op te lossen.

Overtredingen van het consumentenrecht worden effectief en efficiënt opgespoord door een zeer goede detectie en zijn beëindigd door (informele) handhaving door de CA.

De detectiefunctie van de CA is zeer goed. Via eigen onderzoek, via de signalen die via ConsuWijzer binnenkomen en via contacten met stakeholders (zoals de partners uit het Maatschappelijk Overleg en brancheorganisaties) verkrijgt de CA een goed beeld van de mogelijke overtredingen. Dat maakt dat de CA goed kan prioriteren en kan vaststellen in welke gevallen handhavend optreden van de CA van belang is ten einde de consumenten zo goed mogelijk te beschermen.

De afschrikwekkende werking van het toezicht is bevestigd in gesprekken die met brancheorganisaties en bedrijven zijn gevoerd. Naast het bedrag van de boete is vooral ook imago schade een reden voor ondernemingen om zich te conformeren aan de wet. Ondernemingen zijn geneigd bij informele handhaving hun gedrag aan te passen, zodat formele handhaving in de openbaarheid wordt voorkomen. Dit beeld van de afschrikwekkende werking wordt ook bevestigd in de nacontroles die de CA uitvoert. Daaruit is gebleken dat bedrijven zich na een interventie door de CA bijna altijd aan de regels houden.⁸ Ondernemingen blijken veranderingen door te voeren in de interne organisatie, zoals bijvoorbeeld in de call scripts die door call centers worden gebruikt. Het opleggen van een boete (of last) en de daarbij behorende negatieve publiciteit heeft dus effect.

Het merendeel van de overtredingen is beëindigd door middel van informele handhaving door de CA. Dat in 80 tot 90% van de gevallen informeel wordt gehandhaafd vinden we doelmatig. Dat leidt tot veel effect tegen (in vergelijking met formele handhaving) relatief geringe inspanningen.

De formele handavingsinstrumenten zijn in aanvulling daarop van groot belang geweest, omdat er een sterke preventieve werking van uit gaat. In de periode 2007-2010 zijn 22 sanctiebesluiten genomen. Daarbij is 16 keer een boete al dan niet in combinatie met een last opgelegd. In de overige 6 zaken is een last onder dwangsom opgelegd. De CA heeft vijf keer het instrument toezegging gehanteerd: vijf bedrijven hebben in de periode 2008-2010 toegezegd zich in het vervolg aan de regels te houden en hebben dat openbaar gemaakt. Voorts zijn overtredingen beëindigd via civielrechtelijke handhaving, door het sommeren van ondernemingen en het (14 keer) indienen van verzoekschriften bij het Gerechtshof.

Het voorgaande neemt niet weg dat de gewenste gedragsverandering niet in alle markten even gemakkelijk te realiseren is. Dat blijkt ook: recidive is voorgekomen en soms reageren ondernemingen niet direct op informele

⁸ Het doel van de nacontrole is te controleren of een inbreuk is gestaakt (bijvoorbeeld vanwege een last onder dwangsom die is gekoppeld aan die inbreuk) en of de toezegging wordt nagekomen. Als blijkt dat een bedrijf nog steeds in overtreding is, wordt verdergaande handhaving ingezet.

handhaving en laten het aankomen op formele handhaving. De sms-branche wordt overigens door stakeholders regelmatig als voorbeeld genoemd van een branche waarin de gedragsverandering lastig te bewerkstelligen is. Dat neemt niet weg dat er ook voor dergelijke gevallen een aanpak voor handen is. Naast ondernemingen kunnen namelijk ook natuurlijke personen worden beboet. Dat is een relatief zwaar instrument, maar is wel al enkele malen toegepast door de CA.

Het optreden van de CA wordt beoordeeld als doeltreffend en doelmatig, waarbij we slechts een beperkt aantal mogelijkheden zien om de doeltreffendheid nog verder te optimaliseren.

De doeltreffendheid is groot, met name door de zorgvuldigheid in het optreden van de CA, door de benutting van het privaat fundament en door de binnenlandse en buitenlandse samenwerking. Daarnaast is de goede werking van het loket Consuwijzer de afgelopen jaren van groot belang geweest. Immers, via Consuwijzer worden consumenten geëquipeerd om zelf hun recht te halen (door ze voor te lichten en te voorzien van bijvoorbeeld voorbeeldbrieven die ze kunnen gebruiken om hun recht te halen) én worden tegelijkertijd veel signalen binnengehaald van mogelijke overtredingen (die de CA in staat stelt om doeltreffend en doelmatig toezicht te houden).

Het optreden van de CA is doelmatig in het licht van haar capaciteit. Ten eerste draagt de zeer goede signalering er aan bij dat de CA zich kan richten op die gebieden waar de schade voor de consument het grootst is. Ten tweede leidt samenwerking met consumentenorganisaties en het privaat fundament in den brede tot doelmatigheid: met relatief beperkte inspanningen krijgt de CA veel informatie binnen en helpen deze organisaties mee met het equiperen van consumenten en het voorlichten van ondernemingen. Voorts - ten derde - zijn verschillende voorzieningen voor kostenbeheersing en doelmatige besteding van middelen aangetroffen in de organisatie van de CA. Deze voorzieningen maken aannemelijk dat kostenbewust is omgegaan met de inzet van middelen. Zo is er aandacht voor kostenbeheersing via de financiële verantwoordingsstructuur binnen de CA en via de verantwoording die wordt afgelegd aan het Ministerie van EL&I. De CA maakt grotendeels gebruik van de voorzieningen van het Ministerie van EL&I voor wat betreft inkopen. Daardoor kan gebruik worden gemaakt van schaalvoordelen (aanbestedingen) en van mantelovereenkomsten. Voor decentrale inkopen volgt de CA het EL&I-inkoopproces. In dat proces zijn waarborgen ingebouwd voor doelmatig inkopen. De bedrijfsvoering is uitbesteed aan de NMa, wat efficiencyvoordelen met zich meebrengt. We constateren dat er weliswaar niet structureel wordt gebenchmarkt met soortgelijke organisaties, maar de CA toont zich voldoende kritisch op haar uitgaven. De CA heeft bijvoorbeeld weloverwogen afwegingen gemaakt in het licht van de uitbesteding van de bedrijfsvoering bij de NMa (en heeft alternatieven onderzocht).

Tot slot komt uit audits van de departementale Auditdienst naar voren dat het financieel beheer van de CA in algemene zin op orde is.

9. Aanbevelingen

In de paragraaf hiervoor is aangegeven dat het optreden van de CA wordt beoordeeld als doeltreffend en doelmatig, waarbij we slechts een beperkt aantal mogelijkheden zien om de doeltreffendheid nog verder te optimaliseren.

We hebben geen noodzaak gezien om specifieke aanbevelingen te formuleren die als strekking hebben de doelmatigheid te verbeteren. Dat neemt niet weg dat door het optimaliseren van de doeltreffendheid (via de voorgaande aanbevelingen), ook de doelmatigheid kan toenemen.

Hierna volgen de aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een optimalisering van de doeltreffendheid (en die daarmee indirect ook kunnen bijdragen aan de doelmatigheid).

1. *Aanvullende guidance geven.* Bij brancheorganisaties en bedrijven bestaat een brede behoefte aan meer guidance. Wij geven daarom de CA in overweging om met de stakeholders in het Maatschappelijk Overleg (waaronder ook VNO-NCW/MKB-Nederland) en met brancheorganisaties te inventariseren wat de belangrijkste punten zijn waarop partijen aanvullende guidance wensen, en daar vervolgens invulling aan te geven op een wijze die doeltreffend en doelmatig is. Daarbij past overigens selectiviteit in het licht van de beperkte capaciteit van de CA, het gegeven dat de interpretatie van normen ook afhankelijk is van de context (en er vele contexten zijn waarin een gedraging kan plaatsvinden) en het gegeven dat de interpretatie van normen geen wettelijke taak van de CA is (en ondernemingen op dat punt ook een eigen verantwoordelijkheid hebben). Doordat vooraf duidelijkheid ontstaat, kunnen brancheorganisaties hun achterban actiever informeren over de regels en meer concrete adviezen geven aan hun leden. Daarmee kunnen brancheorganisaties als onderdeel van het privaat fundament nog beter bijdragen aan de bekendheid van de normen en daarmee aan de naleving ervan door ondernemingen.
2. *Maatregelen nemen ten einde overtredingen nog sneller te beëindigen.* De CA stuurt actief op het beperkt houden van de doorlooptijden van procedures, om daarmee overtredingen zo snel mogelijk te beëindigen. Toch zijn daarin volgens ons nog verbeteringen te realiseren. We bevelen de CA aan met een plan te komen hoe op dit vlak nog tot een versnelling te komen is. Daarbij merken we op dat ons is opgevallen dat de CA weliswaar strak stuurt op de doorlooptijden van individuele zaken, maar dat de CA tegelijkertijd in het kader van deze evaluatie niet eenvoudig geaggregeerde informatie kon opleveren met betrekking tot de gemiddelde doorlooptijden van de belangrijkste procedures. De gemiddelde doorlooptijden van de procedures zijn door ons als onderzoekers berekend op basis van de door de CA aangeleverde informatie. Wij zijn van mening dat een goede sturing op doorlooptijden vraagt dat de CA een beter inzicht heeft in de gemiddelde doorlooptijden van procedures (en de beëindiging van de overtreding) en deze informatie in de toekomst ook gaat verzamelen. We hebben begrepen dat er momenteel wordt gewerkt aan een organisatiebrede planningstool waarin de planning van de JD en van Toezicht zullen worden samengevoegd en waarin de managementinformatie die wij bedoelen beschikbaar zal worden gemaakt.
3. *Communicatie verbeteren met ondernemingen die meldingen willen doen over andere ondernemingen.* Er zijn mogelijkheden om de communicatie met ondernemingen te verbeteren die meldingen willen doen over andere ondernemingen (zie het toetsingscriterium responsiviteit). De vindbaarheid van het meldingsformulier op de website van de CA kan worden verbeterd, de toelichting bij het formulier is volgens ons niet adequaat genoeg en er kan beter worden uitgelegd waarom de CA geen terugkoppeling geeft aan de melder over wat de CA doet met de melding en het meldingsformulier.
4. *Harmonisatie van de interpretatie van normen op Europees niveau blijven nastreven.* De CA tracht de interpretatie van wettelijke normen op Europees niveau zo uniform mogelijk te laten zijn, bijvoorbeeld door inbreng te hebben in workshops rondom de uitleg van OHP-normen en de guidelines van de Europese Commissie. Ook stemt de CA waar nodig de interpretatie af met andere landen, bijvoorbeeld in het kader van handhavingsverzoeken en ook bij de webwinkelonderzoeken (waar uitgebreid overleg met de autoriteiten uit België en het Verenigd Koninkrijk heeft plaatsgevonden over de uitleg van informatieverplichtingen). Hoewel er sprake is van een *level playing field* (alle bedrijven die in Nederland actief zijn moeten zich aan dezelfde regels houden), ligt het wel voor de hand om op de langere termijn nog verdergaande harmonisatie van de interpretatie van normen op Europees niveau na te streven. Dat is van belang om te voorkomen dat internationaal opererende bedrijven worden geconfronteerd met verschillende regels en verschillende interpretaties door de toezichthouder. Overigens past hierbij de

kanttekening dat dit niet alleen een verantwoordelijkheid van de CA is: het is vooral ook de taak van de EU-lidstaten (en het Ministerie van EL&I) die de wetgeving maken op grond waarvan de toezichthouders in de lidstaten moeten handhaven.

5. *Boeterichtsnoeren en instrumentenbeleid in de toekomst openbaar maken.* De argumentatie van de CA om het instrumentenbeleid en boetebeleid tot op heden nog niet openbaar te maken is voldoende onderbouwd: volgens de CA moet op grond van de werking van het beleid in de praktijk dit beleid nog verder worden doorontwikkeld (en mogelijk aangepast en aangevuld), alvorens tot openbaarmaking over te gaan. Tegelijkertijd vinden we dat - analoog aan hoe bijvoorbeeld de NMa en OPTA in het verleden hiermee zijn omgegaan - het streven moet zijn om op termijn transparant te zijn over dit beleid, ten einde daar preventieve werking van uit te laten gaan.
6. *Vindbaarheid en toegankelijkheid van de klachtenregeling vergroten.* Er zijn klachtenfunctionarissen aangewezen door de CA in het Besluit klachtenfunctionaris CA (een uitwerking van de klachtenregeling in de Algemene wet bestuursrecht). Deze functionarissen handelen klachten af met betrekking tot het functioneren van de CA (het gaat dus niet om het klachtenloket voor het indienen van klachten over de gedragingen van ondernemingen). Wij vinden de vindbaarheid en toegankelijkheid van de hiervoor genoemde klachtenregeling op de website voor burgers en ondernemingen beperkt. We adviseren om de vindbaarheid en toegankelijkheid ervan te vergroten, ten einde klachten die er mogelijk zijn ook daadwerkelijk binnen te krijgen (zodat ze kunnen leiden tot afhandeling en mogelijk een aanpassing van werkprocessen indien de klacht daartoe noopt).
7. *Terugkoppeling aan consumentenorganisaties intensiveren waar dat kan.* Als het gaat om de samenwerking met andere organisaties, dan is de terugkoppeling aan consumentenorganisaties een aandachtspunt. Een aantal consumentenorganisaties ervaart een beperkte terugkoppeling van de CA. Zij vragen zich af wat er gebeurt met signalen die worden doorgegeven aan de CA. Ondanks dat bekend is dat de CA hierin (wettelijk) beperkt is, geven samenwerkingspartners aan dat zij graag zouden zien dat de CA binnen de wettelijke grenzen zou zoeken naar meer mogelijkheden om een terugkoppeling te geven en informatie te delen.
8. *Goed voorbereid zijn en anticiperen op uitstroom en de mogelijke effecten ervan.* De uitstroom van personeel is in de periode tot 2010 weliswaar beperkt gebleven (met positieve gevolgen voor de borging van kennis), maar voor de nabije toekomst is de kans op (sterke) toename van de uitstroom volgens ons relatief groot om een aantal redenen. Ten eerste: De CA was een pioniersorganisatie die nu meer trekken krijgt van een volwassen organisatie (met als risico dat de medewerkers die destijds bewust gekozen hebben voor werken bij een pioniersorganisatie op enig moment gaan uitstromen). Ten tweede: Er is een fusie met OPTA en de NMa in het vooruitzicht, organisaties die respectievelijk 3 en 10 keer zo groot zijn als de CA. Verandering van cultuur, werkwijzen en werksfeer is daarbij onvermijdelijk en dat brengt een verhoogde kans op uitstroom met zich mee. Ten derde: Relatief veel medewerkers werken nu gemiddeld al 4 jaar bij de organisatie waardoor een nieuwe uitdaging mogelijk steeds aantrekkelijker zal worden. Vervolgens is van belang of er voldoende waarborgen zijn om het vertrek of de eventuele uitval van medewerkers op te vangen. De CA geeft aan dat een groot deel van de medewerkers in staat is om andermans werk over te nemen, dat er herprioritering van activiteiten kan plaatsvinden (waarbij *going concern* de hoogste prioriteit heeft) en dat er tijdelijk personeel kan worden ingehuurd (voor zover dat past binnen de inhuur-taakstelling). Tegelijkertijd geeft de CA aan dat er geen vooraf uitgewerkt beleid is waarbij bijvoorbeeld in kaart is gebracht wat de niet (of lastig) te vervangen functies zijn in de organisatie (op grond waarvan bijvoorbeeld anticiperende maatregelen zijn genomen). Op grond van het risico van uitstroom in de komende jaren verdient dat volgens ons aanvullende aandacht van de CA. Hierbij moet overigens ook worden opgemerkt dat uitstroom (en instroom) van nieuw personeel uiteraard ook

positieve gevolgen kan hebben en dat de aanstaande fusie ook kansen biedt voor medewerkers op het gebied van loopbaanontwikkeling en verbreding, wat juist ook kan bijdragen aan het behouden van personeel.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND

Sinds de inwerkingtreding van de 'Wet van 20 november 2006, houdende regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming, hierna Whc)⁹ bestaat de Consumentenautoriteit (CA) als toezichthouder. De CA is een ambtelijke dienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I).

De CA is een toezichthouder die in Nederland toeziet op de naleving van de consumentenrechten met als doel een eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten te bevorderen, waarbij de economische belangen van consumenten het uitgangspunt zijn. De CA voert haar taken uit in overeenstemming met de wettelijke taken uit de Whc. Dit houdt in dat de CA zich richt op het tegengaan van collectieve inbreuken op het consumentenrecht.

In artikel 10.2 eerste lid van de Whc staat beschreven dat de minister binnen vier jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens na iedere vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de CA en de samenwerking en coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten en andere overheidsinstanties, voor zover deze betrekking hebben op de handhaving van de wettelijke bepalingen. Artikel 10.2 tweede lid en de Memorie van Toelichting bepalen verder dat het hiervoor genoemde verslag een rapportage omvat met betrekking tot de bestuurlijke vormgeving van de CA en de werking van het duale handhavingstelsel.

Deze evaluatie dient om de doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) van het functioneren van de CA vast te stellen en daarover een oordeel te geven. De evaluatie bestaat uit vijf onderdelen.

1. **Toetsingscriteria met betrekking tot het functioneren van de CA.** Het functioneren van de CA wordt beoordeeld op grond van een zevental toetsingscriteria: (1) inzet en effectiviteit instrumentarium, (2) responsiviteit, (3) benutting privaat fundamenteel, (4) transparantie, expliciete en voorspelbaarheid, (5) zorgvuldigheid en consistentie, (6) prioritering en high trust en (7) snelheid). Deze criteria worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.
2. **Relaties, (bi- en multilaterale) samenwerking en coördinatie met andere organisaties.** Het gaat hier om de wijze waarop de CA de samenwerking en coördinatie met andere bevoegde autoriteiten en andere (overheids)instanties heeft vormgegeven en in hoeverre dat heeft bijgedragen aan een doelmatige en effectieve werkwijze.
3. **Bestuurlijke vormgeving.** Bij dit onderdeel wordt geanalyseerd hoe de positionering als ambtelijke dienst heeft bijgedragen aan het al dan niet doeltreffend en doelmatig functioneren van de CA.
4. **Duale stelsel van handhaving.** De vraag staat centraal wat, vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid, de ervaringen zijn met het zogenoemde duale stelsel van handhaving. Bij de beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de mate waarin de CA op doelmatige en doeltreffende wijze gebruik heeft gemaakt van het duale systeem van handhaving en anderzijds of het systeem zelf doeltreffend en doelmatig is. Het onderzoeken van de voor- en nadelen van het handhaven via één spoor (alleen bestuursrechtelijk of alleen civielrechtelijk) is geen onderdeel van de evaluatie.
5. **Interne organisatie en bedrijfsvoering.** Daarin staan de volgende drie aspecten centraal: (1) capaciteit van de organisatie (omvang in fte en budget), (2) aansturing en inrichting van de organisatie en (3) toepassing

⁹ Besluit van 20 november 2006 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet Handhaving Consumentenbescherming, Staatsblad 2006.

en gebruik van interne procedures. Andere onderdelen van de bedrijfsvoering zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

De evaluatie is in de periode januari 2011 tot en met juni 2011 in opdracht van het Ministerie van EL&I uitgevoerd door een consortium van Kwink Groep, de Technische Universiteit Delft en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1.2 DOEL EN AFBAKENING

Deze evaluatie dient om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de CA vast te stellen. Daarbij gaat het om de uitvoering van de wettelijke taken in de periode 1 januari 2007 tot 31 december 2010.

De CA heeft de volgende wettelijke taken¹⁰:

1. Handhaving van de wettelijke bepalingen bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage van de Whc; (nationaal). Dit kunnen bijvoorbeeld overtredingen zijn op het gebied van garanties en conformiteit, algemene voorwaarden of internethandel. De CA is bevoegd op te treden tegen overtredingen van een groot deel van de consumentenregels uit het Burgerlijk Wetboek, de Prijzenwet en de Colportagewet. De CA kan dan bijvoorbeeld een boete en/of een last onder dwangsom opleggen of een verzoekschrift indienen bij het Gerechtshof Den Haag op grond waarvan de rechter een dwangsom kan opleggen om het bedrijf te dwingen bepaalde maatregelen te treffen of gedragingen te staken.
2. Op te treden als Verbindingsbureau in Nederland, als bedoeld in artikel 3 onderdeel d van Verordening 2006/2004 (EG); Verordening 2006/2004 heeft als doel de samenwerking tussen Europese autoriteiten, belast met het toezicht op de naleving van bepalingen van consumentenrecht, te bevorderen bij de bestrijding van intracommunautaire inbreuken met een collectief karakter. De CA is, als Verbindingsbureau, verantwoordelijk voor de coördinatie van grensoverschrijdende verzoeken. De samenwerking met de bevoegde buitenlandse autoriteiten loopt via het Verbindingsbureau en komt tot uiting in 'verzoeken om wederzijdse bijstand', inhoudende 'een verzoek om informatieverschaffing' of 'een verzoek om handhavend optreden gericht op het beëindigen van de inbreuk'.
3. Op te treden als bevoegde autoriteit bij intracommunautaire inbreuken op een van de wettelijke bepalingen, bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage van de Whc (grensoverschrijdend, EU); In de Verordening 2006/2004 is opgenomen dat elke lidstaat een aantal bevoegde autoriteiten aanwijst om de grensoverschrijdende verzoeken om wederzijdse bijstand uit te voeren¹¹. De CA is een van de bevoegde autoriteiten in Nederland en verantwoordelijk voor zaken betreffende consumentenrecht.
4. Coördinatie van activiteiten van communautair belang, administratieve samenwerking en verslaglegging, bedoeld in de artikelen 16, 17 en 21 van verordening 2006/2004 (EG). Het doel is dat alle lidstaten elkaar efficiënt op de hoogte kunnen stellen van zaken. De lidstaten stellen elkaar en de Commissie in kennis van hun activiteiten van communautair belang op gebieden zoals¹²: de opleiding van hun met de handhaving van de consumentenbescherming belaste ambtenaren, met inbegrip van talenopleiding en de organisatie van opleidingsseminars; de verzameling en indeling van consumentenklachten; de ontwikkeling van sectorspecifieke netwerken van bevoegde ambtenaren; de ontwikkeling van informatie- en communicatiemiddelen; de ontwikkeling van normen, methodologieën en richtsnoeren voor met de handhaving van de consumentenbelangen belaste ambtenaren; de uitwisseling van hun ambtenaren.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, 30411.

¹¹ Verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004.

¹² Verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004.

Met betrekking tot de afbakening zijn verder de volgende noties van belang.

- De vraag of de CA de juiste of voldoende bevoegdheden heeft gekregen, is geen onderdeel van de evaluatie.
- De taken informatievoorziening en voorlichting zullen worden geanalyseerd in relatie tot de bijdrage die ze leveren aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken van de CA. Het loket ConsuWijzer is daarom geen apart onderdeel van deze evaluatie.
- De aansturing van de CA (de governance) is ook geen onderwerp van het evaluatieonderzoek. De samenwerking met het kerndepartement is wel onderdeel van de evaluatie.

1.3 AANPAK

Het uitgevoerde onderzoek bestond uit vijf fasen. Deze fasen worden hierna toegelicht.

Fase 1: Documentenanalyse. In de documentenanalyse zijn onder meer de jaarverslagen en Agenda's van de CA bestudeerd, de wetgeving en gerelateerde documentatie, interne documenten van de CA (zoals protocollen en handboeken), samenwerkingsprotocollen waarin de samenwerking met onder meer andere toezichthouders is beschreven, sanctiebesluiten en juridische uitspraken, eerder uitgevoerde evaluatieonderzoeken (zoals de door Pro Facto uitgevoerde beknopte evaluatie van het duale stelsel op basis van de ervaringen uit 2007 en 2008).¹³

Fase 2: Interviews met zowel de CA als met relevante stakeholders (waaronder ook brancheorganisaties en ondernemingen). Eerst heeft een gesprekkenronde plaatsgevonden met verschillende afdelingen en vertegenwoordigers van de CA. Zo hebben gesprekken met de afdelingen Toezicht, Juridische Dienst, Consumenteninformatie, Verbindingsbureau en Signalering & Prioritering plaatsgevonden. Voorts zijn er interne gesprekken gevoerd over de volgende specifieke onderwerpen: samenwerkingsrelaties, bestuurlijke vormgeving, interne organisatie en bedrijfsvoering en communicatie. Ook is gesproken met de oud-directeur van de CA.

Buiten de CA zijn circa 40 interviews gehouden. De volgende typen partijen zijn geïnterviewd (zie bijlage 1 voor een compleet overzicht):

- Organisaties uit het Maatschappelijk Overleg (MO)¹⁴;
- Andere toezichthouders en overheidsorganisaties;
- Ministerie van EL&I;
- Brancheorganisaties en ondernemingen;
- Buitenlandse 'consumentenautoriteiten' en de Europese Commissie;
- Bezwaar Adviescommissie (BAC);
- Enkele overige interviews (waaronder interviews met de Rechtbank Rotterdam, met juridische experts van universiteiten en met advocaten van advocatenkantoren);

¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 27879 nr. 33.

¹⁴ In artikel 6.3 van de Whc staat beschreven dat de CA verplicht is een maatschappelijk overleg met consumentenorganisaties en centrale ondernemersverenigingen te organiseren ten minste elk kwartaal, met als doel de taken van de CA ter uitvoering van de wet zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij private initiatieven ter bescherming van de consument en om de bevoegde autoriteiten en andere overheidsinstanties te informeren over de effecten en de doeltreffendheid van de uitvoering van deze wet.

Fase 3: Conceptanalyse. Op basis van documentenanalyse en interviews binnen en buiten de CA is een analyse gemaakt van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CA.

Fase 4: Toetsen conceptanalyse bij de CA en begeleidingscommissie. De conceptanalyse is in het kader van hoor en wederhoor getoetst bij de CA en bij de begeleidingscommissie die in het kader van deze evaluatie is ingesteld. De bijeenkomsten met de begeleidingscommissie werden voorgezeten door het Ministerie van EL&I. In de begeleidingscommissie waren afgevaardigden van de Ministeries van EL&I, Veiligheid en Justitie en Financiën vertegenwoordigd alsmede een onafhankelijk lid (verbonden aan het CPB). In bijlage 2 is de samenstelling van de begeleidingscommissie weergegeven.

Fase 5: Eindrapportage na hoor en wederhoor bij CA en begeleidingscommissie. Op basis van toepassing van hoor en wederhoor is een conceptrapportage en uiteindelijk deze eindrapportage opgesteld.

1.4 LEESWIJZER

In paragraaf 1.1 is aangegeven dat de evaluatie bestaat uit vijf onderdelen. Die vijf onderdelen komen in de hoofdstukken 2 tot en met 6 achtereenvolgens aan de orde.

In hoofdstuk 2 wordt het functioneren van de CA beoordeeld op grond van een zevental toetsingscriteria: (1) inzet en effectiviteit instrumentarium, (2) responsiviteit, (3) benutting privaat fundamenteel, (4) transparantie, expliciete en voorspelbaarheid, (5) zorgvuldigheid en consistentie, (6) prioritering en high trust en (7) snelheid).

In hoofdstuk 3 worden de relaties, (bi- en multilaterale) samenwerking en coördinatie met andere organisaties beschreven.

In hoofdstuk 4 komt de bestuurlijke vormgeving (CA als ambtelijke dienst) aan de orde.

In hoofdstuk 5 worden de ervaringen met het duale stelsel van handhaving beschreven.

In hoofdstuk 6 wordt de interne organisatie en bedrijfsvoering beoordeeld.

In bijlage 1 is aangegeven welke organisaties zijn geïnterviewd in het kader van deze evaluatie.

In bijlage 2 is de samenstelling van de begeleidingscommissie weergegeven.

In bijlage 3 is een 'lijst van afkortingen' weergegeven.

2 UITVOERING WETTELIJKE TAKEN BEOORDEELD OP TOETSINGSCRITERIA

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de wettelijke taken van de CA op grond van de Whc beoordeeld aan de hand van een zevental toetsingscriteria (die in dit hoofdstuk nader worden toegelicht). In hoofdstuk 1 is al beschreven wat de wettelijke taken van de CA zijn.

Per toetsingscriterium wordt een systematische analyse gegeven die bestaat uit drie stappen:

1. Allereerst wordt een feitelijke beschrijving gegeven van de voorzieningen die de CA heeft getroffen. Zo wordt bij het criterium 'zorgvuldigheid' bijvoorbeeld beschreven welke voorzieningen zijn getroffen in de procedures en werkwijze van de CA die de zorgvuldigheid van de taakuitvoering borgen.
2. Vervolgens wordt aangegeven wat de belangrijkste opvattingen van stakeholders zijn over het functioneren van de CA op het desbetreffende criterium.
3. Daarna volgt er een oordeel. Daarbij wordt ingegaan op die opvattingen van stakeholders, waarvan wij als onderzoekers vonden dat ze moesten worden bevestigd of juist genuanceerd.

De oordelen zijn gebaseerd op een kwalitatieve weging van vier aspecten:

1. De kwaliteit van de getroffen voorzieningen om goed te scoren op het criterium;
2. De wijze waarop het functioneren door de buitenwereld wordt ervaren en dat functioneren aansluit bij de behoeften van maatschappij;
3. De wijze waarop de CA scoort in vergelijking met referenten, zoals bijvoorbeeld andere Europese toezichthouders of andere Nederlandse toezichthouders. Deze vergelijking kent overigens beperkingen omdat de vergelijkbaarheid vanwege de verschillen in context en omstandigheden niet volledig is.
4. De mate waarin de onderzoekers nog mogelijkheden tot verbetering zien.

Hierna wordt alvast aangegeven welke oordelen door ons als onderzoekers zijn gegeven over het functioneren van de CA op de zeven toetsingscriteria. Door de oordelen op de criteria in één overzicht weer te geven wordt duidelijk hoe de onderlinge scores op de criteria zich tot elkaar verhouden. Daarnaast ontstaat inzicht in die onderdelen waar nog de meeste verbeterruimte te realiseren is.

Met deze weergave wordt tevens duidelijk dat de CA op alle criteria voldoende tot zeer goed scoort.

Oordeel	Onvoldoende	Matig	Voldoende	Goed	Zeer goed
Toetsingscriteria					
Inzet en effectiviteit instrumentarium					
Responsiviteit					
Benutting privaat fundament					
Transparantie, expliciteit, voorspelbaarheid					
Zorgvuldigheid en consistentie					
Prioritering en high trust					
Snelheid					

Tabel 1: Beoordeling toetsingscriteria

In de paragrafen hierna wordt een uitgebreide onderbouwing gegeven van de oordelen in de voorgaande tabel.

2.2 INZET EN EFFECTIVITEIT INSTRUMENTARIUM

Het criterium ‘inzet instrumentarium’ richt zich op de vraag of de CA voldoende gebruik maakt van de beschikbare range van handhavingsinstrumenten en of de CA de meest effectieve instrumentenmix inzet bij het houden van toezicht.

2.2.1 BESCHRIJVING

De CA kiest zo veel mogelijk voor een brede, programmatische aanpak waarin meerdere instrumenten in samenhang worden ingezet. Dat betekent: een combinatie van zelfregulering, voorlichting en handhaving waar nodig. Een dergelijke brede benadering is gericht op het boeken van een zo groot mogelijk resultaat. Daarnaast: het inzetten van boetes kan niet over de volle breedte worden toegepast omdat dit instrument relatief tijdrovend is en een relatief grote capaciteitsinzet vergt (en omdat sommige overtredingen niet beboetbaar zijn).

De CA maakt een bewuste afweging bij de keuze voor informele dan wel formele handhaving en in het geval van formele handhaving: voor welk(e) instrument(en) dan wordt gekozen (bijvoorbeeld een toezegging, een boete, een last onder dwangsom).). Bij die afweging spelen criteria zoals de zwaarte van een vermeende overtreding een rol.

Hierna volgen enkele kerncijfers¹⁵ die een beeld geven van de activiteiten van de CA op het gebied van toezicht en handhaving (nationaal niveau).

	2007	2008	2009	2010	Totaal
<i>Toezicht en handhaving (nationaal)</i>					
Aantal onderzoeken gestart	99	165	65	14 ¹⁶	343
Aantal onderzoeken afgerond	44	160	67	39	310
Beëindiging onderzoeken i.v.m. geen /onvoldoende ernst ¹⁷ inbreuk	0	91	21		112 ¹⁹
Beëindiging onderzoeken i.v.m. beëindiging inbreuk na informele handhaving door de CA	41	53	25	29 ¹⁸	148 ²⁰
Aantal onderzoeken afgerond met een rapport	3	6	4	10	23

¹⁵ Deze kerncijfers zijn afkomstig uit de jaarverslagen van de CA (2007, 2008, 2009, 2010). Bij het bepalen van het aantal besluiten in een jaar (sanctiebesluiten, toezeggingen, et cetera) wordt er gekeken naar de datum waarop het daadwerkelijke besluit is genomen. Bijvoorbeeld een onderzoek dat in 2007 is gestart en in 2008 heeft geleid tot een sanctiebesluit wordt dus als sanctie geteld in 2008.

¹⁶ Het aantal gestarte onderzoeken in 2010 is relatief laag in verhouding met de voorgaande jaren. Daar zijn twee verklaringen voor: in 2010 heeft de CA relatief veel onderzoeken afgerond met een rapport. Het gaat om 10 onderzoeken, ongeveer een verdubbeling ten opzichte van de voorgaande jaren. Daarnaast liepen in 2010 nog bijna 50 onderzoeken door vanuit 2009. Door het beroep dat daarmee werd gedaan op de capaciteit, zijn minder nieuwe onderzoeken gestart in 2010 in vergelijking met de jaren daarvoor.

¹⁷ Het gaat hier om gevallen waarin de inbreuk die werd vermoed bij aanvang van het onderzoek, niet (meer) aan de orde blijkt te zijn.

¹⁸ Vanaf 2010 is in het jaarverslag niet langer het onderscheid gemaakt tussen de twee typen beëindigde onderzoeken, aangezien het verschil in de praktijk niet in alle gevallen eenduidig is.

¹⁹ De 29 onderzoeken in 2010 zijn opgeteld bij de categorie ‘beëindiging onderzoek in verband met beëindiging inbreuk na informele handhaving door de CA’.

²⁰ De 29 onderzoeken in 2010 zijn opgeteld bij de categorie ‘beëindiging onderzoek in verband met beëindiging inbreuk na informele handhaving door de CA’.

Overige afgeronde onderzoeken	0	10 ²¹	17 ²²	0	27
Bestuursrechtelijk traject					
Toezeggingen	0	2	3	0	5
Sanctiebesluiten (boete dan wel last onder dwangsom)	1	5	5	11	22
Besluiten op bezwaar na advies BAC	0	2	4	2	8
Aantal uitspraken in beroepszaken (door Rechtbank Rotterdam)	0	0	0	2	2
Aantal uitspraken in hoger beroepszaken (door College van Beroep voor het Bedrijfsleven) (CBb)	0	0	0	0	0
Civilrechtelijk traject					
Ingediende verzoekschriften	0	0	14	0	14
Uitspraken verzoekschriftprocedures	0	0	3	10	13
Overig					
Uitspraken voorlopige voorzieningen	0	1	1	5	7
Aantal vonnissen kort geding	2	1	1	0	4
Aantal uitspraken hoger beroep Reclame Code Commissie (RCC)	0	0	3	0	3
Aantal uitspraken Raad van State	0	0	1	0	1

Tabel 2: Kerncijfers van de activiteiten van de CA (toezicht en handhaving nationaal)

Uit de cijfers van de voorgaande tabel blijkt dat de CA in de periode 2007-2010 meer dan 300 onderzoeken heeft afgerond. Die onderzoeken hebben het volgende opgeleverd:

- 23 onderzoeken hebben geresulteerd in een rapport. Op grond daarvan zijn 22²³ sanctiebesluiten genomen in de periode 2007-2010: 16 keer betrof het een boete al dan niet gepaard gaande met een last onder dwangsom en 6 keer betrof het een last onder dwangsom zonder rapport. In totaal hebben 22 organisaties een sanctie opgelegd gekregen door de CA. De hoogste boete bedroeg € 1.190.000,-.
- 148 onderzoeken hebben geleid tot beëindiging van de inbreuk na optreden van de CA (informele handhaving).
- 112 onderzoeken zijn beëindigd omdat tijdens het onderzoek geen of onvoldoende ernst van de inbreuk werd geconstateerd. Hierbij is aan de orde dat een organisatie tussen signalering bij bijvoorbeeld ConsuWijzer en het daadwerkelijke onderzoek door de CA haar gedrag alsnog heeft aangepast, als gevolg van optreden door de CA. Bijvoorbeeld doordat de CA de sector heeft voorgelicht, consumenten heeft gewaarschuwd (waarbij ondernemers eveneens op de hoogte zijn geraakt van een mogelijk optreden door de CA), via brancheorganisaties voorlichting heeft gegeven, et cetera.
- Daarnaast zijn er nog enkele overige onderzoeken afgerond. Het gaat hier met name om onderzoeken op grond waarvan de CA uiteindelijk klachten heeft ingediend bij de Reclame Code Commissie (RCC)

²¹ Het gaat hier om onderzoeken op grond waarvan de CA uiteindelijk klachten heeft ingediend bij de Reclame Code Commissie van de SRC. De Reclame Code Commissie van de SRC heeft naar aanleiding van deze klachten van de CA uitspraken gedaan.

²² Het betreft enerzijds onderzoeken op grond waarvan de CA verzoekschriften heeft ingediend bij het Gerechtshof (14 onderzoeken). Daarnaast betreft het onderzoeken op grond waarvan de Reclame Code Commissie van de SRC uitspraken heeft gedaan.

²³ Er is één geval waarbij het onderzoek wel heeft geleid tot een rapport dat is overgedragen aan de JD, maar niet tot een sanctiebesluit. Het betreft een geval waarbij uiteindelijk het instrument van de 'toezegging' is toegepast.

van de Stichting Reclame Code (SRC). De RCC van de SRC heeft naar aanleiding van deze klachten uitspraken gedaan.

In de cijfers is een aantal opvallende pieken en trends te zien. Ten eerste is een opvallende piek waarneembaar in het aantal gestarte onderzoeken in 2008. De verklaring hiervoor is dat van de 165 gestarte onderzoeken er 107 betrekking hadden op een veegactie met betrekking tot een specifiek onderwerp, namelijk de reisgaranties bij faillissement. Ook de piek in het aantal beëindigde onderzoeken in verband met geen of onvoldoende ernst van de inbreuk in 2008 hangt hiermee samen: 90 van de 91 beëindigde onderzoeken hadden betrekking op de reisgaranties. Voorts valt op dat er in 2007 één sanctie is opgelegd terwijl er in de periode daarna telkens 5 sancties per jaar zijn opgelegd. De verklaring hiervoor is dat er een zekere doorlooptijd zitten tussen de start van een onderzoek en het sanctiebesluit, en 2007 het eerste bestaansjaar van de CA was.

Hierna volgen enkele kerncijfers die een beeld geven van de output van de CA op het gebied van *internationale* handhavingsverzoeken, informatieverzoeken en alerts.

	2007	2008	2009	2010	Totaal
<i>Toezicht en handhaving (internationaal)</i>					
Alerts ontvangen van EU-lidstaten	57	55	31	19	162
Alerts verzonden door Nederland	0	4	1	2	7
Handhavingsverzoeken van EU-lidstaten ontvangen	13	36	28	21	98
Afgehandelde handhavingsverzoeken van EU-lidstaten door CA	2	23	18	25	68
Verzonden handhavingsverzoeken door Nederland	1	6	1	5	13
Informatieverzoeken van EU-lidstaten ontvangen	28	27	20	16	91
Afgehandelde informatieverzoeken van EU-lidstaten door CA	1	28	30	10	69
Verzonden informatieverzoeken door Nederland	3	2	23	1	29

Tabel 3: Kerncijfers van de activiteiten van de CA (toezicht en handhaving internationaal)

Uit de cijfers van de voorgaande tabel blijkt dat in de periode 2007-2010 de CA 98 handhavingsverzoeken en 91 informatieverzoeken heeft ontvangen en in diezelfde periode 'slechts' 13 handhavingsverzoeken en 29 informatieverzoeken heeft verzonden. Nederland is koploper als het gaat om het aantal ontvangen verzoeken, maar ook als het gaat om de snelheid van de afhandeling ervan.

Het aantal verzonden informatieverzoeken in 2009 is een uitschieter ten opzichte van de andere jaren. De verklaring is dat een aantal informatieverzoeken is gestuurd ten behoeve van de uitvoering van een aantal nationale onderzoeken waarbij mogelijke inbreuken door buitenlandse ondernemingen waren geconstateerd. Daarnaast zijn er verzoeken gestuurd naar andere lidstaten om te inventariseren of gezamenlijk optreden gewenst was tegen een grote internationaal opererende onderneming die zich stelselmatig niet aan de regels voor consumentenbescherming leek te houden.

Een verklaring waarom Nederland in verhouding met andere landen veel verzoeken krijgt kan gelegen zijn in het feit dat Nederlandse ondernemers zeer actief zijn als het gaat om online ondernemerschap en intracommunautaire inbreuken doorgaans e-commerce gerelateerd zijn. Een andere verklaring is dat veel buitenlandse ondernemers, waaronder die ondernemers die zich met misleidende handelspraktijken bezig

houden, Nederlandse postbussen als retouradres gebruiken voor hun mailings. Dat komt omdat in Nederland relatief anoniem een postbus kan worden gehuurd, omdat de gegevens met betrekking tot huurders in Nederland niet openbaar zijn. Dit heeft meerdere malen geleid tot informatieverzoeken. In het begin zijn er overigens met name veel verzoeken vanuit België gekomen. Een logische verklaring daarvoor is dat veel Nederlandse bedrijven zaken doen in België (Vlaanderen, door de taalovereenkomst) en vice versa.

Voorts zijn in de periode 2007-2010 diverse uitvoerings- en handhavingstoetsen (UHT's) door de CA uitgebracht.

Naast handhaving is door de CA via ConsuWijzer geïnvesteerd in het equiperen van consumenten zodat zij zelf hun recht kunnen halen (in de relatie met ondernemingen van wie zij producten kopen en diensten afnemen). Steeds meer consumenten blijken ConsuWijzer te gebruiken om zelf hun recht te halen. De website ConsuWijzer.nl met praktische adviezen over de rechten van de consument, werd in 2010 ruim 2,3 miljoen keer bezocht, een stijging van 15% ten opzichte van 2009. ConsuWijzer.nl is door het publiek verkozen tot 'Beste Overheidswebsite 2010'. Uit het groeiend aantal webbezoeken en contacten blijkt een duidelijke behoefte te bestaan bij consumenten aan voorlichting over hun rechten en plichten. Bij het zelfredzaam maken van consumenten heeft de CA zich overigens ook specifiek gericht op kwetsbare groepen, zoals ouderen (55+) en jongeren (12-20 jarigen). Daarnaast is er aandacht geschonken aan een andere kwetsbare groep - namelijk laaggeletterden - door de website van ConsuWijzer aan te passen naar het B1-taalniveau dat begrijpelijk is voor 95% van de bevolking.

Het downloaden van voorbeeldbrieven op de website is in 2010 met 60% gestegen ten opzichte van 2009. Consumenten downloaden deze in 2010 ruim 500.000 maal. De voorbeeldbrieven helpen consumenten zelf aan de slag te gaan, bijvoorbeeld om een probleem met een aanbieder op te lossen.

Hierna volgen de belangrijkste kerncijfers rondom de equipering van consumenten.

Bezoek van en afhandeling door ConsuWijzer	2007	2008	2009	2010	Totaal
Aantal bezoeken website	446.000	1.050.000	2.000.000	2.350.000	5.846.000
Afgehandelde telefoongesprekken	52.840	54.000	75.000	57.000 ²⁴	23.8840
Afgehandelde e-mails	19.920	37.000	30.000	40.000	126.920
Afgehandelde brieven	1.540	1.800	2.000	1.500	6.840

Tabel 4: Kerncijfers ConsuWijzer

Downloads ConsuWijzer	2007²⁵	2008²⁶	2009	2010	Totaal
Voorbeeldbrieven	Niet bekend	Niet bekend	328.000	513.000	841.000
Klachtenformulieren	Niet bekend	Niet bekend	27.500	34.127	61.627

²⁴ In 2010 heeft naar eigen zeggen door sturing van de CA een verplaatsing plaatsgevonden van het helpen van consumenten via telefonische afhandeling naar het helpen van consumenten via de website of via het afhandelingen van e-mails. Hierdoor is het totaal aantal directe contacten enigszins gedaald.

²⁵ De gegevens ten aanzien van het aantal downloads van de website van ConsuWijzer zijn onbekend voor de jaren 2007 en 2008 omdat er toen nog geen goed werkende registratiefunctie in de website was geïntegreerd.

²⁶ Idem.

Tele-Checklists	Bestond nog niet	Bestond nog niet	18.000	12.000	30.000
Deurwijzers Colportage	Bestond nog niet	Bestond nog niet	Bestond nog niet	5.000	5.000

Tabel 5: Kerncijfers downloads ConsuWijzer

Hierna volgt tot slot een niet uitputtend puntsgewijs overzicht van een aantal van de bereikte resultaten op enkele primaire aandachtspunten uit de periode 2007-2010:

Agressieve en misleidende werving en colportage

- De CA heeft in 2008 een telecoomaanbieder beboet voor de wijze waarop het bedrijf in 2007 via colportage en telefonische verkoop abonnementen op digitale televisie aanbood. Nadat de CA het bezwaar van de telecoomaanbieder in 2009 had afgewezen is de aanbieder in hoger beroep gegaan. De rechter heeft het beroep in april 2010 ongegrond verklaard.²⁷
- ConsuWijzer opende, na signalen van consumenten (21.000 meldingen) en berichten in de media in 2010 een speciaal meldpunt voor colportage door energiebedrijven.²⁸
- De CA heeft samen met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) onderzoek gedaan naar misleidende colportage door energiebedrijven. Naast de boetes die door de NMa in 2010 zijn opgelegd aan twee energiebedrijven op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, heeft inmiddels ook de CA haar onderzoeken afgerond.
- De CA heeft een energiebedrijf een boete van ruim € 1 mln. opgelegd vanwege agressieve en misleidende telefonische werving.
- De campagne rond colportage tijdens de Fraud Prevention Month in 2010 kreeg veel publiciteit. Er zijn 2,5 miljoen mensen bereikt met informatie over hun rechten bij verkoop aan de deur. Tevens is er met de DeurWijzer een hulpmiddel voor consumenten ontwikkeld dat consumenten bij de hand kunnen houden wanneer een verkoper aanbelt.²⁹

Garantie en non-conformiteit

- In 2007 informeerde de CA in een free publicity campagne ruim drie miljoen consumenten over hun rechten omtrent garanties.³⁰
- In 2008 en 2009 heeft de CA onderzoek gedaan naar drie ondernemingen met respectievelijk 47, 21 en 15 computerwinkels in Nederland. De CA constateerde dat de informatie op de websites van die drie ondernemingen, de algemene voorwaarden en het handelen in de winkels niet in overeenstemming waren met de wettelijke regels op het gebied van garantie en conformiteit. Deze ondernemingen hebben naar aanleiding van het onderzoek een toezegging gedaan zich voortaan te houden aan de wet.³¹
- In 2010 is onderzoek gedaan naar de verkoop van aankoopgaranties in de elektronica-branch. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek ontwikkelt de branche initiatieven om te zorgen voor een betere naleving van de garantieregels.³²
- De CA is in 2009 in Benelux-verband een onderzoek gestart naar de wijze waarop 18 grote ketens voor consumentenelektronica in hun algemene voorwaarden en brochures hun klanten informeren over hun garantierechten. Bij 10 van de 18 ondernemingen werden in totaal 21 overtredingen geconstateerd. De CA heeft al deze ondernemingen, met in totaal 1500 winkels, aangeschreven. Alle ondernemingen hebben de informatie over garantie en conformiteit aangepast.³³
- De e-learning module 'Gegarandeerd Goed' die de CA samen met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) heeft ontwikkeld, is in de zomer van 2009 gelanceerd. De gratis module is bedoeld voor werkgevers en werknemers in de

²⁷ CA, Terugblik 2010, p27.

²⁸ CA, Terugblik 2010, p13-p15.

²⁹ CA, Terugblik 2010, p 8-10.

³⁰ CA, Terugblik 2007, p 21.

³¹ CA, Terugblik 2008, p 20; CA, Terugblik 2009, p 17.

³² CA, Terugblik 2010, p 11-12.

³³ CA, Terugblik 2010, p 11-12.

detailhandel en voor leerlingen detailhandel op het vmbo en mbo. Eind 2010 hadden circa 2500 personen de interactieve garantietraining gevolgd.³⁴

- In november 2010 hebben ConsuWijzer en het Juridisch Loket in het kader van de 'Recht op rechte dagen' de Garantieweek georganiseerd. De juridisch experts van ConsuWijzer en het Juridisch Loket hebben veel consumenten met een kapot apparaat of ander product (geholpen of) voorzien van de juiste informatie. De Garantieweek heeft veel consumenten bereikt en kreeg veel media-aandacht.³⁵

SMS-diensten

- Vanaf 2007 ontstonden er veel klachten over sms-abonnementen. In 2009 ontving ConsuWijzer maandelijks 400 tot 500 meldingen over problemen met SMS-diensten.³⁶ De CA heeft zich actief online gepositioneerd als klachtenloket voor sms-diensten (onder andere door middel van de zogenaamde Valentijnsacties (waarbij consumenten zijn gewaarschuwd voor ongewenste sms-en die zijn gerelateerd aan Valentijnsdag).
- De CA heeft bij de Stichting SMS-gedragscode tussen oktober 2008 en juli 2009 21 klachten ingediend over reclame-uitingen van ondernemingen (om de zelfregulering te stimuleren en om de werking ervan te kunnen beoordelen). Een deel van de reclame-uitingen werd hierdoor aangepast of gestaakt.³⁷
- Aangezien de problemen met sms-diensten ondanks zelfregulering bleven voortduren heeft de CA tussen 2008 en 2010 regelmatig handhavend opgetreden. De CA heeft diverse klachten over misleidende reclame van SMS-aanbieders ingediend bij de Stichting Reclame Code (SRC). De SRC heeft over een aantal van deze meldingen geoordeeld dat reclame van SMS-aanbieders inderdaad misleidend was. Na een grootschalig onderzoek heeft de CA in 2010 een aanbieder van sms-diensten een boete van €1.190.000 opgelegd wegens misleiding van consumenten.³⁸
- De CA heeft in 2010 een uitvoeringstoets uitgebracht over wetgeving die een bredere aanpak van misleidende sms-diensten voorstaat en voorwaarden stelt aan het opschorten en afsluiten van de telefoondienst bij niet-betaling van sms-diensten. De nieuwe wetgeving treedt in 2011 in werking.³⁹
- Er is een duidelijke daling zichtbaar van het aantal meldingen over sms-diensten bij ConsuWijzer, van 475 klachten in januari 2010 naar 325 in december 2010. Het probleem is echter nog niet opgelost.⁴⁰

Telemarketing

- Tussen 2008 en 2010 heeft de CA meerdere keren handhavend opgetreden tegen diverse telecoaanbieders die misleidende informatie hebben gegeven tijdens hun telemarketing. Op grond daarvan zijn door de CA boetes opgelegd.
- Via ConsuWijzer zijn aan consumenten hulpmiddelen - zoals voorbeeldbrieven en de zogenaamde telechecklist - meegegeven om zich weerbaarder te maken bij telemarketing.

Misleidende prijzenfestivals en neploterijen

- De CA bereikte via de publiekscampagne 'Als het te mooi is om waar te zijn, dan is het niet waar' in 2007 ruim 1,5 miljoen mensen. De campagne stond in het teken van het waarschuwen voor misleidende prijzenfestivals. Daarnaast heeft de CA vergunninghoudende loterijen geïnformeerd over de mogelijkheden van de CA en over de wijze waarop zij zelf kunnen optreden tegen de problemen die zij ondervinden met neploterijen.⁴¹
- Op ConsuWijzer werd een meldpunt geopend voor praktische informatie, vragen en klachten. Bij het meldpunt kwamen bijna 350 meldingen binnen van consumenten die zijn gedupeerd door misleidende loterijen en prijzenfestivals. Op basis van de meldingen via ConsuWijzer heeft de CA een aantal zaken in onderzoek genomen. De CA heeft twee nationale en vijf internationale onderzoeken ingesteld en daarnaast vijf meldingen over neploterijen overgedragen aan het Openbaar Ministerie (voor strafrechtelijke vervolging).⁴²

Algemene voorwaarden

³⁴ HBD, Terugblik op de HBD activiteiten 2010, p 9.

³⁵ CA, Terugblik 2010, p 18.

³⁶ CA, Terugblik 2009, p 11.

³⁷ CA, Terugblik 2009, p11.

³⁸ CA, Terugblik 2010, p12.

³⁹ CA, Terugblik 2010, p13.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ CA, Terugblik 2007, p18.

⁴² Idem.

- In 2007 heeft de CA onredelijke voorwaarden in de wit- en bruigoedbranche onderzocht en bedrijven waarvan de voorwaarden niet deugden gesommeerd deze aan te passen. De CA heeft veel algemene voorwaarden aangetroffen waarmee de rechten van consumenten ten onrechte worden ingeperkt op het gebied van garantie, aansprakelijkheid, levertijd, klachttermijn of vooruitbetaling. Van de 13 onderzochte ketens bleken er 12 (met ongeveer 490 filialen) onredelijke voorwaarden te hanteren. Alle ondernemingen hebben hun voorwaarden naar aanleiding van het optreden van de CA aangepast.⁴³
- In 2008 is een onderzoek uitgevoerd naar de algemene voorwaarden die bedrijven hanteren in de meubel- en keukenbranche. Tien bedrijven met in totaal 307 filialen zijn onderzocht. De CA heeft bij alle tien ondernemingen overtredingen geconstateerd en ze een termijn gesteld om hun voorwaarden aan te passen.⁴⁴ Hierop hebben acht van de tien ondernemingen hun voorwaarden aangepast. De twee ondernemingen die hun voorwaarden niet hadden aangepast kregen een boete van € 110.000,- en een last onder dwangsom opgelegd.⁴⁵ Hierop hebben beide ondernemingen toegezegd dat zij de standaard-orderformulieren en met name ook de aanbetalingsregelingen zullen aanpassen.⁴⁶

Reisbranche

- Na uitgebreid onderzoek heeft de CA in 2008 meer dan 100 reisorganisaties aangesproken op hun verplichting om de consument financiële zekerheid te bieden door middel van een verplichte reisgarantie. Vrijwel alle bedrijven hebben naar aanleiding daarvan maatregelen getroffen.⁴⁷
- Een klein aantal bedrijven heeft niet adequaat gereageerd op deze interventie van de CA, waardoor de CA zich genoodzaakt zag verzoekschriften in te dienen. De rechter heeft de CA in 2009 in 1 rechtszaak en in 2010 in 9 rechtszaken tegen aanbieders van pakketreizen in het gelijk gesteld. De meeste van deze bedrijven hebben inmiddels maatregelen getroffen om zich aan de wet te conformeren. Enkele andere reisbureaus zijn gestopt met het aanbieden van pakketreizen.⁴⁸
- Om consumenten te informeren over hun wettelijke rechten is er uitgebreide informatie geplaatst op ConsuWijzer. In aanvulling hierop heeft de CA een free publicity-actie gehouden rondom het onderwerp garantiestelling in de reisbranche. In totaal hebben ruim 30 media met een oplage van ruim vier miljoen een artikel hierover geplaatst.⁴⁹

Onerlijke handelspraktijken online

- De CA heeft in 2007 de informatievoorziening van 500 veel bezochte webwinkels onderzocht. Bij 90% van de onderzochte webwinkels heeft de CA één of meer tekortkomingen geconstateerd. In reactie op een verzoek van de CA hebben de meeste webwinkels hun informatievoorziening direct aangepast.⁵⁰
- In augustus 2009 heeft de CA alle bedrijven achter de haar bekende websites (24 in totaal) voor doorverkoop van toegangskaarten schriftelijk geïnformeerd over de wettelijke verplichtingen op het gebied van consumentenbescherming. In het eerste kwartaal van 2010 heeft de CA de websites hierop gecontroleerd. Geen van de websites voldeed aan alle wettelijke verplichtingen. Mede door de opgelegde dwangsommen voldoet een belangrijk deel van de bedrijven inmiddels wel aan de verplichtingen uit de wet.⁵¹

2.2.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

Uit de gesprekken die met brancheorganisaties en bedrijven zijn gevoerd blijkt dat het toezicht een afschrikwekkende werking heeft. Naar eigen zeggen is naast het bedrag van de boete vooral ook imagoschade een reden voor ondernemingen om zich te conformeren aan de wet.

⁴³ CA, Terugblik 2007, p16.

⁴⁴ CA, Terugblik 2008, p13.

⁴⁵ Beide ondernemingen hebben bezwaar gemaakt tegen dit besluit van de CA. Hun bezwaar werd in 2010 ongegrond verklaard. Vervolgens zijn beide ondernemingen in beroep gegaan bij de rechtbank. De uitspraak wordt in 2011 verwacht.

⁴⁶ CA, Terugblik 2009, p23.

⁴⁷ CA, Terugblik 2008, p14.

⁴⁸ CA, Terugblik 2010, p17.

⁴⁹ CA, Terugblik 2008, p14.

⁵⁰ CA, Terugblik 2007, p17.

⁵¹ CA, Terugblik 2010, p10.

Enkele brancheorganisaties en ondernemingen hebben aangegeven dat zij vinden dat de CA te snel te hard handhaaft (bijvoorbeeld door boetes te geven), in relatie tot de onzekerheid die er bij ondernemingen kan zijn over het al dan niet voldoen aan de norminterpretatie van de CA. Ondernemingen hebben naar eigen zeggen onvoldoende gelegenheid gekregen hun gedrag aan te passen waarvan zij zelf niet wisten dat het volgens de interpretatie van de CA niet conform de wet was.

Hoewel het voor ondernemingen in algemene zin voldoende duidelijk is in welke gevallen welk handhavingstraject wordt gekozen, geven zij aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over de keuze van interventies *binnen* de twee handhavingstrajecten. Bijvoorbeeld: wanneer neemt de CA genoegen met bijvoorbeeld een toezegging door de onderneming en wanneer kiest de CA voor een boete (of last onder dwangsom)?⁵²

2.2.3 BEOORDELING

De CA scoort op dit onderdeel 'goed tot zeer goed'. Dit positieve oordeel is gebaseerd op een aantal constatering.

Ten eerste kan worden geconstateerd dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt bij de keuze voor de in te zetten instrumenten op basis van goed uitgewerkte criteria. Eigen onderzoek en de signalen die via ConsuWijzer en via stakeholders (zoals de partners uit het Maatschappelijk Overleg en brancheorganisaties) zijn ontvangen, vormden de input voor het handhavend optreden door de CA.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat door de CA telkens is gezocht naar de mix van instrumenten (zelfregulering, voorlichting, handhaving) die het meest doeltreffend en doelmatig is. De instrumenten zijn in samenhang ingezet.

Ten derde blijkt uit gesprekken die met brancheorganisaties en bedrijven zijn gevoerd dat het toezicht een afschrikwekkende werking heeft. Naast het bedrag van de boete is vooral ook imagoschade een reden voor ondernemingen om zich te conformeren aan de wet. Ondernemingen zijn geneigd bij informele handhaving hun gedrag aan te passen, zodat formele handhaving in de openbaarheid wordt voorkomen. Dit beeld van de afschrikwekkende werking wordt ook bevestigd in de nacontroles die de CA uitvoert. Daaruit is gebleken dat bedrijven zich na een interventie door de CA bijna altijd aan de regels houden.⁵³ Ondernemingen blijken veranderingen door te voeren in de interne organisatie, zoals bijvoorbeeld in de *call scripts* die door *call centers* worden gebruikt. Het opleggen van een boete (of last) en de daarbij behorende negatieve publiciteit heeft dus effect.

Dat in 80 tot 90% van de gevallen informeel wordt gehandhaafd vinden we doelmatig. Dat leidt tot veel effect tegen relatief geringe inspanningen (in vergelijking met formele handhaving waarbij de inspanningen door de CA relatief groter zijn). De formele handhavingsinstrumenten zijn in aanvulling daarop van groot belang. Zo zijn er 22 sanctiebesluiten genomen in de periode 2007-2010. Daarbij is 16 keer een boete al dan niet in combinatie met een last is opgelegd. Daarnaast hebben 6 organisaties een last onder dwangsom gekregen. De CA heeft vijf keer het instrument toezegging gehanteerd: vijf bedrijven hebben in de periode 2008-2010 toegezegd zich in het vervolg aan de regels te houden en hebben ingestemd met openbaarmaking van de toezegging door de CA.

⁵² In de paragraaf over transparantie wordt hier nader op ingegaan.

⁵³ Het doel van de nacontrole is te controleren of een inbreuk is gestaakt (bijvoorbeeld vanwege een last onder dwangsom die is gekoppeld aan die inbreuk) en of de toezegging wordt nagekomen. Als blijkt dat een bedrijf nog steeds in overtreding is, wordt verdergaande handhaving ingezet.

Voorts zijn overtredingen beëindigd via civielrechtelijke handhaving, door het sommeren van ondernemingen en het (14 keer) indienen van verzoekschriften bij het Gerechtshof.

Het voorgaande neemt niet weg dat de gewenste gedragsverandering niet in alle markten even gemakkelijk te realiseren is. Dat blijkt ook: recidive is voorgekomen en soms reageren ondernemingen niet direct op informele handhaving en laten het aankomen op formele handhaving. De sms-branche wordt overigens door stakeholders regelmatig als voorbeeld genoemd van een branche waarin de gedragsverandering lastig te bewerkstelligen is. Dat neemt niet weg dat er ook voor dergelijke gevallen een aanpak voor handen is. Naast ondernemingen kunnen namelijk ook natuurlijke personen worden beboet. Dat is een relatief zwaar instrument, maar is wel al enkele malen toegepast door de CA.

Enkele brancheorganisaties en ondernemingen hebben aangegeven dat zij vinden dat de CA te snel te hard handhaaft (bijvoorbeeld door boetes te geven), in relatie tot de onzekerheid die er bij ondernemingen kan zijn over het al dan niet voldoen aan de norminterpretatie van de CA. Ondernemingen hebben naar eigen zeggen onvoldoende gelegenheid gekregen hun gedrag aan te passen waarvan zij zelf niet wisten dat het volgens de interpretatie van de CA niet conform de wet was. Wij vinden echter dat de wijze waarop de CA in de praktijk omgaat met haar bevoegdheden en optreedt, voldoende ruimte lijkt te geven aan individuele bedrijven om hun gedrag tijdig aan te passen. We constateren dat op grond van een aantal punten. Ten eerste vindt in veel gevallen eerst informele handhaving plaats waarbij ondernemingen worden ingelicht over de door de CA geconstateerde overtreding en worden gevraagd de gedragingen te beëindigen. Ten tweede zegt de CA zich uit te spreken over aanpassingen die ondernemingen vervolgens hebben doorgevoerd. De CA geeft in voorkomende gevallen bijvoorbeeld aan dat ze op grond van de aangepaste gedraging geen aanleiding ziet om 'op dat moment' handhavend op te treden tegen de desbetreffende onderneming op grond van de desbetreffende gedraging (met daarbij dus de kanttekening dat het een oordeel 'op dat moment' betreft). Ten derde: de CA gaat pas over tot directe formele handhaving als daar voldoende reden toe is. Op grond daarvan achten we het onwaarschijnlijk dat een boete voor een onderneming als een 'donderslag bij heldere hemel komt'.

2.3 RESPONSIVITEIT

Het criterium 'responsiviteit' heeft betrekking op de mate waarin en de wijze waarop stakeholders door de CA worden geactiveerd inbreng te hebben, de wijze waarop de CA die inbreng gebruikt en de wijze waarop de CA zelf responsief is ten aanzien van (nieuwe) ontwikkelingen en daarop inspeelt.

2.3.1 BESCHRIJVING

Er zijn verscheidene manieren waarop de CA informatie over mogelijke overtredingen vergaart bij stakeholders:

- Via ConsuWijzer worden consumenten geactiveerd melding te maken van ondernemingen die zich mogelijk niet aan de wet houden. De meldingen vormen belangrijke input voor de bepaling van de aandachtsgebieden (Agenda) waarop de CA toezicht wil houden en voor het starten van onderzoeken naar individuele ondernemingen.
- Via het Maatschappelijk Overleg (waaraan deelnemen: Consumentenbond, het Europees Consumenten Centrum (ECC), Het Juridisch Loket, MKB Nederland, Stichting De Ombudsman (SOM), Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken (SGC), SRC en VNO-NCW) worden de deelnemende stakeholders gevraagd inbreng te leveren, onder meer voor de Agenda van de CA. Dit Maatschappelijk Overleg komt twee keer per jaar bijeen. Voorheen kwam het Maatschappelijk Overleg vier keer per jaar bijeen, maar de leden van het Maatschappelijk Overleg hebben samen met de CA besloten dat twee bijeenkomsten per

jaar afdoende is (in aanvulling op de bilaterale contacten die er in aanvulling op de plenaire MO-bijeenkomsten zijn).

- Via bilaterale contacten worden inzichten en signalen vergaard bij zowel partners uit het Maatschappelijk Overleg als bijvoorbeeld brancheorganisaties. Zo vindt bijvoorbeeld een maandelijks signaleringoverleg plaats met de Consumentenbond. Ook zijn er regelmatige contacten met diverse brancheorganisaties, waarbij signalen worden doorgegeven over ondernemingen uit de sector die zich mogelijk niet aan de regels houden.
- Via de website van de CA kunnen brancheorganisaties en individuele ondernemers een melding doen als ze van mening zijn dat een andere ondernemer zich niet aan de regels houdt.

Naast de diverse partijen die signalen aanleveren bij de CA wordt actief informatie verzameld uit de samenleving door het internet af te zoeken en in dagbladen te zoeken naar signalen van mogelijke overtredingen.

Voorts is hier relevant op te merken dat de CA op meerdere manieren informatie over haar eigen functioneren verzamelt (bij stakeholders). Zo wordt bijvoorbeeld via de Klachtenregeling aan consumenten en bedrijven de mogelijkheid geboden klachten in te dienen over het functioneren van de CA. Een ander voorbeeld is dat via de jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoeken (KTO's) feedback wordt verzameld met betrekking tot de voorlichting via de website ConsuWijzer, via de telefoon, per brief en per mail. Die feedback wordt gebruikt voor verdere verbetering van de voorlichting.

Daarnaast is hier nog relevant op te merken dat de CA actief inspeelt op (nieuwe) ontwikkelingen. Een aantal voorbeelden daarvan:

- De CA doet onderzoek naar het gebruik van nieuwe technieken en media door bedrijven. De CA heeft bijvoorbeeld in 2010 in samenwerking met de Nationale Jeugd Raad (NJR) in kaart gebracht hoe verschillende partijen sociale media gebruiken voor commerciële boodschappen en of daarbij mogelijk regels van het consumentenrecht worden geschonden.
- Er is in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) snel en direct voorlichting gegeven over de rechten van consumenten die hun vliegtickets niet konden verzilveren in verband met de aswolk (2010).
- Er zijn regelmatig specifieke informatie- en meldpunten opgezet als bleek dat er een groot aantal meldingen over een specifiek onderwerp was (bijvoorbeeld: meldpunt colportage energiebedrijven; meldpunt misleidende loterijen).
- Bij de implementatie van de OHP-normen in het Burgerlijk Wetboek⁵⁴ en de inwerkingtreding van de Dienstenwet is een brochure voor ondernemingen ontwikkeld waarin de wet en werking ervan zijn toegelicht. Voor consumenten is een toelichting geplaatst op ConsuWijzer.
- Er wordt ingespeeld op nieuwe technieken, waardoor consumenten beter kunnen worden voorgelicht door ConsuWijzer (het gezamenlijke loket van CA, de NMa en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)). Inmiddels wordt gebruik gemaakt van sociale media via buttons op de website van ConsuWijzer waarmee consumenten hun gevonden informatie kunnen delen via onder meer Facebook en Twitter. Bovendien is er een speciale ConsuWijzer-website voor de mobiele telefoon ontwikkeld.

2.3.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

De door ons gesproken stakeholders vinden de CA over het algemeen responsief. Ze bevestigen dat de CA via diverse contacten input verzamelt.

⁵⁴ Wet van 25 september 2008 tot aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt.

Enkele brancheorganisaties en bedrijven geven echter aan vervolgens weinig zicht te hebben op wat de CA doet met hun input. Het gaat hier om brancheorganisaties en bedrijven die bij de CA melding maken van het gedrag van andere ondernemers die zich volgens hen niet aan de regels houden. Ze willen weten: heeft de CA daar follow-up aan gegeven?

2.3.3 BEOORDELING

De responsiviteit van de CA wordt beoordeeld als 'goed'.

De CA toont zich responsief als het gaat om het ophalen en benutten van signalen bij andere stakeholders en bij consumenten. ConsuWijzer speelt daarin een zeer belangrijke rol, naast andere voorzieningen zoals het Maatschappelijk Overleg en bilaterale afstemming met bijvoorbeeld de Consumentenbond en vele brancheorganisaties.

Enkele brancheorganisaties en bedrijven hebben aangegeven weinig zicht te hebben op wat de CA doet met hun meldingen inzake het gedrag van andere ondernemers die zich niet aan de regels houden. Ze zouden graag een terugkoppeling krijgen (met name brancheorganisaties die bij non-interventie door de CA zelf meer inzet willen plegen).

We begrijpen de informatiebehoefte van brancheorganisaties en individuele bedrijven, maar begrijpen tegelijkertijd dat de CA, omwille van vertrouwelijkheid van onderzoeken, niet altijd een terugkoppeling kan geven over wat ze doet met meldingen. Overigens geeft de CA aan wel degelijk brancheorganisaties te informeren als ze niet voornemens is actie te ondernemen op grond van een signaal.⁵⁵ Ondernemers die een melding doen over een andere onderneming krijgen geen terugkoppeling.

Het voorgaande neemt niet weg dat wij op drie punten mogelijkheden zien de responsiviteit te verbeteren, met name wat betreft de communicatie met individuele ondernemers die meldingen doen.⁵⁶

- Ten eerste: De ondernemers worden gevraagd een contactformulier op de website van de CA in te vullen om een melding te doen over een andere ondernemer.⁵⁷ Echter, de ondernemer komt vervolgens terecht bij een standaard-contactformulier waarbij staat vermeld: 'onderstaand contactformulier gebruikt u alleen wanneer u vragen en/of opmerkingen heeft over de CA of de website van de CA.' Dat geeft de ondernemer het gevoel terecht te zijn gekomen bij een verkeerd formulier en dat kan zijn vertrouwen verminderen in de wijze waarop de CA de melding gebruikt. Wij geven de CA als suggestie mee een contactformulier te maken dat speciaal bedoeld is voor dit type melding (ter vervanging van het standaard-contactformulier).
- Ten tweede geeft de CA op haar website naar de individuele ondernemer aan: 'Uw melding wordt dan als signaal gebruikt en de CA zal zelf een afweging maken of en in welke vorm er handhavend opgetreden wordt.' Hier zou volgens ons in aanvulling daarop, moeten worden vermeld dat de CA geen terugkoppeling over de uitkomst van het eigen afwegingsproces zal geven en wat de reden daarvoor is. Daarmee worden verwachtingen beter afgestemd en ontstaat meer begrip bij melders over het feit dat er geen

⁵⁵ Zo heeft de CA bijvoorbeeld naar eigen zeggen bij de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) aangegeven dat zij het in eerste instantie niet haar taak vindt om achter het misbruik van het SGR-logo aan te gaan, maar dat dit primair aan SGR zelf is.

⁵⁶ Deze individuele ondernemers worden geacht via de website van de CA (niet ConsuWijzer) een melding te doen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld brancheorganisaties die signalen doorgeven in de reguliere overleggen die ze hebben met de CA of die signalen op grond van hun relatie ook telefonisch of per mail kunnen doorgeven.

⁵⁷ Overigens geeft de CA aan dat de ondernemer ook per mail of telefonisch een melding kan doen. Wij vinden dat dit op de website echter onvoldoende duidelijk wordt.

terugkoppeling plaatsvindt. Dat kan vervolgens de bereidheid doen toenemen om meldingen te blijven doen.

- Ten derde: We zijn van mening dat de vindbaarheid van de mogelijkheid voor ondernemers om een melding te doen op de website van de CA over het gedrag van een andere ondernemer moet worden verbeterd. Die vindbaarheid staat in contrast met de zeer goede vindbaarheid van ConsuWijzer waar consumenten meldingen kunnen doen. Een prominenter positie op de website zou meer recht doen aan de behoefte van individuele ondernemingen (die de website in principe bezoeken om óf informatie te verkrijgen óf een melding te doen) en kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer signalen. Overigens realiseren we ons dat het belang van meldingen van individuele ondernemingen ook niet moet worden overschat: via ConsuWijzer en via de reguliere contacten met brancheorganisaties komen al veel signalen binnen.

2.4 BENUTTING PRIVAAT FUNDAMENT

In de Memorie van Toelichting bij de Whc is het begrip privaat fundament nader omschreven. Daar is het volgende aangegeven: 'Consumenten hebben zichzelf georganiseerd in consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond. Samen met het bedrijfsleven zijn vormen van zelfregulering opgezet, zoals de SRC en de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken. Daarnaast bestaat er in het civiele recht de mogelijkheid voor consumentenorganisaties om zelf hun recht te halen – het zogenaamde collectieve actierecht (artikel 3:305a BW en verder). De CA is als het ware gebouwd op dit private fundament. Zoals in hoofdstuk 1 van de Whc is aangegeven grijpt de CA pas in met handhaving bij inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht, daar waar de markt niet voldoende in staat is door middel van zelfregulering of civielrechtelijke procedures schadelijke praktijken te stoppen. Dat betekent, dat er nauwe vormen van samenwerking moeten worden ontwikkeld tussen de CA en bestaande private initiatieven.'⁵⁸

In de praktijk is op grond van die Memorie van Toelichting sprake van een drietrapsraket:

- Consumenten verhalen hun schade in beginsel zelf op bedrijven: ze moeten er in eerste instantie samen uitkomen. Daarvoor is benodigd dat de consument instrumenten heeft om een sterke contractspartij te zijn.
- Een volgende stap is dat er laagdrempelige geschilbeslechting is voor individuele geschillen via de geschillencommissies (SGC) en dat private belangenorganisaties (zoals de Consumentenbond) consumenten kunnen ondersteunen in het geval er meerdere gedupeerden zijn.
- Pas in gevallen dat er meerdere gedupeerden zijn⁵⁹ en de consument of het privaat fundament zelf niet tot een oplossing zijn gekomen, is er een mogelijke rol voor de CA. Echter, de CA wacht niet af totdat alle rechtsmiddelen en onderhandelingsmogelijkheden van private partijen zijn ingezet. Als de CA verwacht dat partijen een overtreding zelf niet snel en effectief kunnen oplossen, dan kan zij ook direct optreden. Wel moet steeds sprake zijn van een collectieve inbreuk op het consumentenrechten waar de CA toeziet op de naleving. Redenen daarvoor kunnen zijn dat te lang wachten op het private fundament tot onevenredig grote schade zou kunnen leiden bij consumenten of dat optreden van de CA een afschrikwekkend effect teweeg kan brengen waardoor ook overtredingen in de toekomst (door andere ondernemingen) worden voorkomen.

⁵⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005–2006, 30 411, nr. 3. (Memorie van toelichting bij de Whc). Paragraaf 4.4 Relatie tot maatschappelijke organisaties, pagina 28.

⁵⁹ De CA heeft *niet* als taak om aan individuele geschilbeslechting te doen.

2.4.1 BESCHRIJVING

De CA geeft invulling aan de zelfredzaamheid van consumenten door het ter beschikking stellen van voorbeeldbrieven, stappenplannen, checklists en andere vormen van voorlichting, vooral via het informatieloket ConsuWijzer. Daardoor zijn consumenten beter in staat hun eigen recht te halen. Dat is te beschouwen als een vorm van benutting van het privaat fundament.⁶⁰

Daarnaast is er voor een doeltreffende benutting van het privaat fundament samenwerking tot stand gebracht met private organisaties zoals met de partners uit het MO. Hierna volgt een aantal voorbeelden van de wijze waarop het privaat fundament via die weg wordt benut:

- De CA heeft ongeveer drie keer jaar periodiek, bilateraal overleg met de SGC. Daar wordt kennis over trends en ontwikkelingen uitgewisseld, bijvoorbeeld trends die zichtbaar zijn in de geschillen die binnenkomen bij de SGC. Dat is voor de CA waardevolle informatie.
- De Consumentenbond en de CA hebben maandelijks overleg (signaleringsoverleg) over binnengekomen signalen bij de Consumentenbond. De Consumentenbond geeft daarbij aan welke signalen de Consumentenbond krijgt en wat voor actie ze naar aanleiding daarvan wil ondernemen. Daardoor kan de CA in haar eigen prioritering hier mogelijk rekening mee houden (wat bijdraagt aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het optreden van de CA).
- In samenwerking met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel is de zogenoemde e-learning module in gebruik genomen, waarbij werkgevers en werknemers en leerlingen detailhandel op het VMBO en MBO zich kunnen trainen in de belangrijkste regels met betrekking tot garanties. Eind 2010 hadden circa 2500 personen de interactieve garantietraining gevolgd. Zo worden toekomstige ondernemers opgeleid.
- De CA heeft bijvoorbeeld met de SRC afgesproken dat inbreuken op de regels van misleidende reclame in beginsel door de SRC worden behandeld. Op grond van deze afspraken meldt de CA signalen van misleidende reclame bij de RCC. Als een aanbieder zich onttrekt aan de uitspraak van de SRC kan de CA optreden. Bij recidive en in die gevallen waarin de instrumenten van de CA effectiever zijn, kan de CA ook direct optreden tegen misleidende reclame.

Daarnaast zijn er contacten met brancheorganisaties die een belangrijk onderdeel vormen van het privaat fundament. Zij lichten hun leden voor over wat wel en niet mag binnen de regels. De meeste brancheorganisaties zijn actief in het monitoren van het gedrag van hun leden (en het handhaven ervan) ten einde zich met een betrouwbaar keurmerk te onderscheiden van de bedrijven die geen lid zijn (en geen keurmerk voeren). Een voorbeeld: Thuiswinkel.org controleert ieder jaar of de eigen leden zich houden aan de gedragscode en handhaaft vervolgens. Sommige brancheorganisaties zijn zelfs zo proactief dat ze ook niet-leden die zich niet aan de wet houden zelf proberen aan te pakken. Een voorbeeld: In de reisbranche schrijft de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR) bijvoorbeeld proactief reisbureaus aan die geen lid zijn van de ANVR en die zich volgens de ANVR niet aan de wettelijke regels voor bijvoorbeeld garantie houden. Tegelijkertijd wordt wel een melding over de desbetreffende reisbureaus naar de CA gestuurd, zodat ook de CA kan handhaven met de instrumenten die ze heeft.

Tot slot moet hier worden opgemerkt dat er ook maatschappelijke initiatieven gericht op bescherming en voorlichting van de consument zijn, zonder dat daar een inspanning van de toezichthouder aan ten grondslag ligt of aan vooraf is gegaan. Een voorbeeld daarvan is de 'weet waar je koopt'-campagne die door een aantal evenementenorganisatoren⁶¹ in het leven is geroepen. Deze actie moet de consument informeren over het

⁶⁰ De informatiefunctie van de CA is overigens een buitenwettelijke taak.

⁶¹ Zie: www.weetwaarjekoopt.nl. De campagne Weet Waar je Koopt is een initiatief van Poppodia Melkweg, Watt, Effenaar en daarnaast Mojo Concerts, de Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPf), de Vereniging Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) en de Vereniging Van EvenementenMakers (VVEM). Inmiddels hebben vele organisaties uit de muziek- en evenementenbranche en vele artiesten zich bij de campagne aangesloten.

onderscheid tussen officiële en niet-officiële verkooppunten van online ticketshops zodat de in hun ogen 'excessieve' opslag door niet-officiële verkooppunten wordt tegengegaan.⁶²

2.4.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

Stakeholders zijn eensgezind over de wijze waarop de CA heeft gewerkt aan het vergroten van de zelfredzaamheid van consumenten: de CA heeft dat volgens hen goed gedaan.

Brancheorganisaties en bedrijven geven voorts aan dat de CA het privaat fundament nog beter zou kunnen benutten door vooraf meer duidelijkheid te geven over de interpretatie van open normen⁶³ (dus niet alleen achteraf, zoals onder meer wordt gedaan door middel van bijvoorbeeld het openbaar maken van sanctiebesluiten). Daarbij geven deze stakeholders aan dat ze vanuit hun kennis van de eigen sectoren graag helpen (en invloed hebben) bij de vaststelling van de interpretatie die de CA zal gaan hanteren. Het verstrekken van meer duidelijkheid omtrent de invulling van open normen is geen wettelijke taak van de CA. Daarentegen kan meer duidelijkheid brancheorganisaties helpen hun achterban/sectoren beter te informeren over specifieke normen. Dat kan er vervolgens toe leiden dat meer bedrijven zich aan de regels committeren. Ook zou volgens brancheorganisaties het privaat fundament nog beter kunnen worden benut als de CA aangeeft met welke meldingen tegen concrete bedrijven de CA wel en niet aan de slag gaat op grond van haar prioritering. Immers, dan kunnen de brancheorganisaties zich richten op het aanpakken van die bedrijven die conform de prioritering van de CA niet zullen worden geconfronteerd met handhavend optreden.

Door enkele brancheorganisaties is benadrukt dat het bestaan van de CA als consequentie heeft dat private partijen soms 'achterover leunen' en wachten op interventie door de CA. Als voorbeeld is genoemd dat een brancheorganisatie de CA heeft verzocht actie te ondernemen tegen één van de leden die zich niet aan de code van de brancheorganisatie hield, maar daarmee ook niet aan de wettelijke regels. Volgens de stakeholder die dit voorbeeld inbracht ligt hier juist ook een verantwoordelijkheid voor de brancheorganisatie om haar lid aan te spreken, nog voordat de CA handhavend optreedt.

Een enkele stakeholder heeft benadrukt dat de CA zich altijd zal moeten blijven richten op die sectoren waar het privaat fundament al relatief goed werkt (bijvoorbeeld door een zeer actieve brancheorganisatie). Immers, ook in die sectoren zijn er altijd (enkele) ondernemingen - al dan niet lid van een brancheorganisatie - die zich niet aan de wettelijke regels houden. Ondernemingen die zich wel aan de regels houden en die hun brancheorganisatie betalen om ook bedrijven aan te spreken die geen lid zijn van de brancheorganisatie, verdienen het dat de CA de bedrijven aanpakt die zich hardleers hebben getoond. De zorg van deze stakeholder is dat de CA zich zal focussen op andere sectoren waar er meer ondernemingen zijn die zich niet aan de regels houden (als gevolg van het ontbreken van een actieve brancheorganisatie die alle bedrijven in de sector zelf aanspreekt).

De Consumentenbond heeft aangegeven graag een actieve rol als vertegenwoordiger van de belangen van de consument te spelen. Voorheen had de Consumentenbond de mogelijkheid om inzage te hebben in dossiers en naar eigen zeggen actief mee te denken alvorens een besluit in een zaak werd genomen door de CA. De voorzieningsrechter heeft echter op 11 november 2008 besloten dat belanghebbenden die rol niet langer

⁶² Echter, omdat de websites die tickets doorverkopen de regels voor informatievoorziening aan consumenten nog steeds onvoldoende naleefden was optreden van de toezichthouder nodig en heeft de CA in 2010 lasten onder dwangsom opgelegd.

⁶³ Onder 'open' normen worden normen verstaan die interpretatie behoeven om vast te kunnen stellen of een overtreding is begaan. Een open norm is tegenovergesteld van een 'gesloten' norm. Bij een gesloten norm is sprake van een duidelijk en een concreet gebod of verbod (waarvan de overtreding eenvoudig zou zijn vast te stellen).

mogen spelen en pas na het sanctiebesluit betrokken kunnen worden.⁶⁴ De Consumentenbond geeft aan een grote rol te kunnen spelen in een vroeger stadium. In de ogen van de bond is het daarom noodzakelijk de wet aan te passen en expliciet aan te geven welke bevoegdheden aan belanghebbende, zoals de Consumentenbond, worden toegekend.⁶⁵

De CA treedt in beginsel pas op als via het privaat fundament mogelijke overtredingen van bedrijven niet (snel genoeg) worden beëindigd. De vraag die zich voordoet is of de CA te snel of te traag ingrijpt. De opvattingen van stakeholders daarover zijn zeer uiteenlopend:

- Sommige stakeholders geven aan dat de CA zich met name in de beginperiode te afwachtend heeft opgesteld ten aanzien van het privaat fundament en zelfregulering. Volgens die stakeholders hebben sommige bedrijven en brancheorganisaties daar misbruik van gemaakt door te doen alsof ze aan adequate zelfregulering wilden werken, maar waarbij sommige bedrijven dit juist hebben aangegrepen om ingrijpen door de toezichthouder te voorkomen of te vertragen.
- Andere stakeholders geven aan dat de CA te weinig ruimte laat voor het privaat fundament en te snel ingrijpt. Als voorbeeld wordt genoemd dat de CA bijvoorbeeld snel zelf ingrijpt bij misleidende reclame, in plaats van een melding te doen bij de SRC en het oordeel af te wachten.

De opvattingen van stakeholders zijn ook uiteenlopend als het gaat om de mate waarin zij naar eigen zeggen zijn betrokken bij het nader invullen van normen die relatief open zijn:

- Sommige brancheorganisaties geven aan dat de CA meer op het privaat fundament zou moeten vertrouwen als het gaat om het verder invullen van de normen. Ze vinden dat de CA de normen relatief streng invult (bijvoorbeeld in vergelijking met toezichthouders in andere landen), wat er volgens hen toe leidt dat de focus van de CA niet alleen komt te liggen op het 'oppakken van de grote boeven' maar ook op de bedrijven die zich naar eigen zeggen wel aan de regels conformeren, maar net niet volgens de interpretatie die de CA aan de normen geeft. Daardoor zou volgens hen een ongewenste focus op kleinere overtredingen ontstaan.
- Andere brancheorganisaties geven daarentegen aan dat de ervaringen met de invulling van normen door de CA relatief positief zijn. De CA koos volgens hen aanvankelijk een strenge invulling, maar heeft die aangepast naar aanleiding van discussies in de sector (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag hoe webwinkels de btw en/of de leveringskosten/bezorgkosten op hun websites moeten melden). Deze stakeholders hopen dat deze houding van de CA in de toekomst wordt gecontinueerd. Ze wijzen op het risico dat de toezichthouder in de toekomst minder de dialoog zal zoeken, omdat zij inmiddels zelf wel zou kunnen bepalen - zonder inbreng van anderen - hoe normen moeten worden ingevuld. Een dergelijke ontwikkeling is volgens deze stakeholders eerder waargenomen bij andere Nederlandse toezichthouders.

2.4.3 BEOORDELING

De benutting van het privaat fundament door de CA wordt beoordeeld als 'goed'.

De consument wordt als onderdeel van het privaat fundament door de CA zeer goed benut. De consument wordt geëquipeerd met informatie (voorlichting) en concrete handreikingen (zoals voorbeeldbrieven die veel zijn gedownload op de website van ConsuWijzer).⁶⁶

⁶⁴ De Consumentenbond heeft opgemerkt dat ten aanzien van de rol van belanghebbende organisaties als bedoeld in de Whc (waaronder de Consumentenbond) op dit moment niet afdoende is toegelicht, tegen de achtergrond van de Awb, wat precies de positie en bevoegdheden van consumentenorganisaties zijn, gelet op hun status van 'belanghebbende'.

⁶⁵ In deze evaluatie wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de CA onderzocht en niet de wet die richtinggevend is voor dat functioneren. Vandaar dat dit punt niet in de oordeelsvorming van de onderzoekers is meegenomen.

⁶⁶ Op grond van de cijfers uit het klanttevredenheidsonderzoek blijken de consumenten ook tevreden te zijn: ze geven de website in de afzonderlijke jaren een score tussen de 7,1 en 7,4.

De benutting van het privaat fundament waar het gaat om de samenwerking met stakeholders beoordelen we als goed. De CA is - zeker gegeven haar capaciteit - sterk gefocust op interactie met maatschappelijke organisaties (partners uit het Maatschappelijk Overleg, brancheorganisaties, consumentenorganisaties) en investeert daar veel in. Zo is er bijvoorbeeld regulier overleg met de Consumentenbond (waarvan meer dan een half miljoen consumenten lid zijn) en met de SGC, die ongeveer 3000 uitspraken per jaar doet in geschillen tussen individuele consumenten en individuele bedrijven. In samenwerking met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel is de zogenoemde e-learning module in gebruik genomen, waarbij werkgevers en werknemers en leerlingen detailhandel op het VMBO en MBO zich kunnen trainen in de belangrijkste regels met betrekking tot garanties. Dat zijn slechts enkele van de vele voorbeelden van benutten van de kennis en ervaring van private partijen.

De opvattingen van stakeholders zijn uiteenlopend waar het gaat om de vraag of de CA het privaat fundament voldoende tijd geeft zelf mogelijke overtredingen te (laten) beëindigen. Of voldoende tijd wordt gegeven aan het privaat fundament is voor ons een lastig te beantwoorden vraag. In algemene zin geldt dat zaken die door het privaat fundament net zo snel en net zo effectief kunnen worden afgehandeld, in beginsel dan ook aan het privaat fundament moeten worden overgelaten. Als er gerede twijfel is of via het privaat fundament net zo snel en effectief kan worden ingegrepen, dan ligt het voor de hand om - als de omvang en ernst van de overtreding daar aanleiding toe zijn - handhavend op te treden. In het geval zowel een brancheorganisatie als de CA kan optreden, dan is wat ons betreft de omvang en ernst van de overtreding bepalend voor of de CA ingrijpt en niet de wens om altijd brancheorganisaties eerst zelf hun leden te laten aanspreken. Immers, benutting van het privaat fundament is geen doel op zich, maar is bedoeld om snel en effectief overtredingen te kunnen beëindigen.

Als het gaat om de betrokkenheid van de sector (brancheorganisaties en bedrijven) bij het invullen van de normen, dan constateren we dat sommige stakeholders vinden dat de open normen te streng worden ingevuld: strenger dan zij het graag zouden zien en strenger dan in andere EU-lidstaten. Wij merken hierover ten eerste op dat er een goede voorziening is die de interpretatie van de CA toetst: de rechter. Het is aan een onderneming om het al dan niet te laten aankomen op toetsing door de rechter. Voorts merken we op dat de CA nu al tracht de interpretatie op Europees niveau zo uniform mogelijk te laten zijn, bijvoorbeeld door inbreng te hebben in workshops rondom de uitleg van OHP-normen en de *guidelines* van de Europese Commissie. Ook stemt de CA waar nodig de interpretatie af met andere landen, bijvoorbeeld in het kader van handnavingsverzoeken en ook bij de webwinkelonderzoeken (waar uitgebreid overleg met de autoriteiten uit België en het Verenigd Koninkrijk heeft plaatsgevonden over de uitleg van informatieverplichtingen. Hoewel er sprake is van een *level playing field* (alle bedrijven die in Nederland actief zijn moeten zich aan dezelfde regels houden), ligt het wel voor de hand om op de langere termijn nog verdergaande harmonisatie van de interpretatie van normen op Europees niveau na te streven. Dat is deels een taak van de EU-lidstaten die de wetgeving maken op grond waarvan de toezichthouders in de lidstaten moeten handhaven. Deels ook is het een taak van de toezichthouders, waaronder de CA, om bij het interpreteren van open normen via afstemming met andere landen zoveel mogelijk harmonisatie te laten plaatsvinden. Op die wijze wordt zo veel als mogelijk voorkomen dat internationaal opererende bedrijven worden geconfronteerd met verschillende regels en verschillende interpretaties door de toezichthouder.

Verbetering van de benutting van het privaat fundament is mogelijk waar het gaat om het *vooraf* verschaffen van meer informatie aan brancheorganisaties over de interpretatie die de CA zal gaan kiezen bij open normen. Dit is overigens geen wettelijke taak voor de CA, maar dat neemt niet weg dat dit positief kan bijdragen aan de

doeltreffendheid van het toezicht. Immers, brancheorganisaties kunnen als gevolg van die duidelijkheid gerichter hun achterban voorlichten, waardoor bekendheid van de normen (en de interpretatie ervan door de CA) toeneemt die op haar beurt ondernemingen in staat stelt om ze na te leven. Bij het bieden van guidance en informatie aan marktpartijen past overigens wel enige selectiviteit in het licht van de niet onbeperkte capaciteit van de CA en het gegeven dat de interpretatie van normen ook afhankelijk is van de context (en er vele contexten zijn waarin een gedraging kan plaatsvinden). In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

2.5 TRANSPARANTIE, EXPLICIET EN VOORSPELBAARHEID

Transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid gaan over de mate waarin de CA helderheid en inzicht verschaft over de wijze waarop zij invulling geeft aan haar wettelijke taken (bijvoorbeeld over prioriteiten, over in te zetten instrumenten, over doorlooptijden en over boetes). Daarnaast gaat het over de wijze waarop duidelijkheid wordt verschaft aan marktpartijen over wat zij wel en niet mogen doen op grond van de regels uit het consumentenrecht (Whc).

2.5.1 BESCHRIJVING

Deze beschrijving begint met een uiteenzetting van de wijze waarop de CA guidance verschaft aan ondernemingen:

- Het ondernemersdeel van de website van de CA bevat - naast de Whc zelf - een toelichting op de regels die consumenten beschermen bij de aankoop van producten en diensten waarop de CA toezicht houdt. Ook worden specials op de website geplaatst voor ondernemers in specifieke sectoren of ten aanzien van specifieke onderwerpen.
- Bij de inwerkingtreding van de Wet oneerlijke handelspraktijken is door de CA een brochure voor ondernemers samengesteld, waarin de belangrijkste regels worden uitgelegd.
- In het kader van de ticketshops heeft de CA een brief gestuurd aan de sector, met daarin een op de sector toegespitste uitleg van de regels.
- De CA verschaft duidelijkheid over de interpretatie van regels en normen door sanctiebesluiten (en rechterlijke uitspraken) openbaar te maken via de website en de maatschappij daarop te attenderen via een persbericht. In de toelichting op het besluit (of de uitspraak) wordt gemotiveerd en onderbouwd op welke wijze de CA tot haar afweging is gekomen: hoe zij de wettelijke regels heeft geïnterpreteerd en hoe zij tot de keuze van de inzet van een specifiek instrument is gekomen. Daarmee zorgt deze informatie voor duidelijkheid voor ondernemers.
- De CA meldt aan opstellers van gedragscodes (zoals de SMS-gedragscode) wanneer de gedragscode volgens de interpretatie van de CA strijdig is met de wet.
- In samenwerking met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel is de zogenoemde e-learning module in gebruik genomen, waarbij werkgevers, werknemers en leerlingen detailhandel op het VMBO en MBO zich kunnen trainen in de belangrijkste regels met betrekking tot garanties. Zo worden toekomstige ondernemers opgeleid. Ook is er hulp verleend aan UNETO-VNI bij het opstellen van een gedragscode inzake garanties.
- Samen met de Belastingdienst is de CA een project gestart waarin aan duizenden webwinkels werd gevraagd om een zelftest te doen met betrekking tot de naleving van de regels, inclusief uitleg van deze regels.
- Voorts worden (incidenteel, veelal op verzoek) bij brancheorganisaties voordrachten gegeven ten einde de leden of de sector in den brede voor te lichten over de regels (en de interpretatie ervan voor zover dat is uitgewerkt). Zo is er in het kader van telemarketing bij VNO-NCW een sessie voor de callcenter-branche georganiseerd, waarbij de CA de regels en de interpretatie daarvan in de telemarketingsector heeft

toegelicht. Ook levert de CA redactionele bijdragen aan ledenbladen van brancheorganisaties, met als doel specifieke groepen ondernemingen voor te lichten.

Echter, de CA geeft geen informatie over hoe een individuele ondernemer in een bepaalde branche in zijn specifieke situatie de regels moet toepassen. De CA heeft niet als taak om bedrijven juridisch te adviseren en beantwoordt dan ook geen vragen van ondernemers (per telefoon of mail), aangezien zij hiertoe qua middelen en capaciteit niet geëquipeerd is. De CA gaat niet in op verzoeken van ondernemers om te controleren of ze de regels goed naleven. Dat is volgens de CA de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer, die daarvoor eigen adviseurs kan inhuren of de brancheorganisatie om advies kan vragen.

Hiervoor is aangegeven hoe de CA duidelijkheid (transparantie) verschaft aan ondernemingen. Hierna wordt aangegeven hoe de CA aan consumenten duidelijkheid verschaft over de rechten van de consument:

- Via ConsuWijzer wordt door middel van voorlichting aan consumenten transparant gemaakt wat de rechten van consumenten zijn. De website is benoemd tot beste Overheidswebsite in 2010. De website van ConsuWijzer is qua taalgebruik aangepast naar een taalniveau dat begrijpelijk is voor 95% van de bevolking.
- Transparantie voor consumenten wordt ook bevorderd door het jaarbericht en halfjaarbericht van ConsuWijzer waarin een link wordt gelegd tussen signalen en vragen die zijn binnengekomen bij ConsuWijzer en de onderzoeken die zijn uitgevoerd en de eventuele sancties die zijn opgelegd aan bedrijven.
- Optredens in de media, zoals bij consumentenprogramma's als Kassa en Radar, dragen ook bij aan transparantie voor consumenten.

Tot slot gaat transparantie over de mate waarin de CA helderheid en inzicht verschaft over de wijze waarop zij invulling geeft aan haar wettelijke taken. De CA doet dat als volgt:

- De CA verschaft via haar website, jaarverslag en (twee)jaarlijkse agenda informatie over de gehanteerde werkwijze, over de gekozen aandachtsgebieden en over de gehanteerde prioriteringscriteria. In de contacten met bedrijven die zijn onderworpen aan een onderzoek informeert de CA hen over de gang van zaken, over de procedures en doorlooptijden en over bijvoorbeeld termijnoverschrijdingen als die aan de orde zijn.
- De CA communiceert in voorkomende gevallen duidelijk wat niet haar taak is, met name als er onterechte verwachtingen bestaan bij politiek, media of maatschappij.

Echter, niet op alle onderdelen van haar taakuitvoering is de CA transparant. Het instrumentenbeleid en boeterichtsnoeren van de CA zijn nog niet openbaar gemaakt. De reden daarvoor is volgens de CA dat dit beleid nog in ontwikkeling is (aangezien de CA nog een jonge organisatie is) en op basis van opgedane ervaringen moet worden aangevuld en aangescherpt. Gegeven het aanstaande samengaan van de CA met OPTA en de NMa, ligt het volgens de CA voor de hand om het instrumentenbeleid openbaar te maken in samenhang met het instrumentenbeleid van de andere twee toezichthouders. Als het gaat om de boeterichtsnoeren, dan is de planning van de CA erop gericht deze eind 2011 openbaar te maken.

2.5.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

Bijna alle door ons gesproken stakeholders - en dan met name de brancheorganisaties en ondernemingen - willen meer guidance vooraf: voorlichting, richtsnoeren, beleidsregels. Ze vinden dat de CA nog transparanter en preciezer moet zijn over wat bedrijven wel en niet mogen doen volgens de Whc. Ondernemingen wensen meer duidelijkheid ten aanzien van de inhoudelijke invulling van het consumentenrecht door de CA. De CA zou in dat licht meer duidelijkheid kunnen geven aan ondernemingen over welk gedrag van hen wordt verwacht, vóórdat tot handhaving wordt overgegaan.

De normen zijn volgens deze brancheorganisaties en ondernemingen relatief open (met name de regels omtrent oneerlijke handelspraktijken die relatief nieuw zijn) en het duurt volgens hen relatief lang voordat ze zijn ingevuld. Daarbij komt dat ondernemingen naar eigen zeggen het niet graag laten aankomen op toetsing door de rechtbank/CBb vanwege de veronderstelde imagoschade die daarvan het gevolg kan zijn. Daardoor ontstaat onzekerheid bij ondernemingen die naar eigen zeggen welwillend zijn zich te conformeren, maar die niet precies weten of ze wel of niet aan de wet voldoen op grond van de interpretatie die de CA aan een norm geeft. Tijdens de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft, heeft volgens deze partijen onduidelijkheid bestaan over vragen als: op welke wijze moet precies op websites worden vermeld dat consumentenprijzen inclusief btw en exclusief leveringskosten zijn? Wat wordt bij telemarketing precies verstaan onder het bekend maken van de identiteit en het commerciële doeleinde aan het begin van het gesprek? Hoe moet de identiteit van de ondernemer op een website worden vermeld? Op welke wijze wordt verwacht dat ticketverkopers melden dat het gaat om secundaire ticketverkoop/doorverkoop? Dit zijn enkele voorbeelden.

De behoefte van ondernemingen aan guidance gaat ver. Enkele ondernemingen hebben zelfs aangegeven de mogelijkheid te willen hebben hun (aangepaste) websites of mailings te toetsen bij de CA om te vernemen of het conform de regels is (ofwel: de interpretatie die de CA aan de regels geeft).

Overigens hebben enkele brancheorganisaties ook aangegeven het op prijs te stellen dat de CA bijvoorbeeld een presentatie heeft gegeven voor hun leden of op andere wijze informatie heeft versterkt.

2.5.3 BEOORDELING

De guidance en geboden transparantie (en expliciteit/voorspelbaarheid) door de CA wordt beoordeeld als 'voldoende' gegeven haar capaciteit en gegeven het feit dat ondernemingen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om de regels te interpreteren. De CA geeft op verschillende wijzen guidance: via het ondernemersdeel van de website van de CA, via specials op de website, via een brochure over de OHP-normen die voor ondernemers is samengesteld, via het sturen van een brief aan ticketshops met daarin een op de sector toegespitste uitleg van de regels, via sanctiebesluiten (en rechterlijke uitspraken) en openbaarmaking daarvan, via een in samenwerking met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel ontwikkelde e-learning module, via een gezamenlijk met de Belastingdienst ontwikkelde zelftest voor webwinkels en via voordrachten en redactionele bijdragen aan ledenbladen van brancheorganisaties.

Toch zijn wij van mening dat aanvullende guidance in de toekomst nog mogelijkheden biedt om de preventieve werking verder te versterken.

We constateren dat overtredingen van ondernemingen niet alleen kunnen worden verklaard door 'onwil' om zich te conformeren aan de wet, maar ook door 'onwetendheid'. 'Aanbetalingen' is een voorbeeld van een onderwerp waarvoor dat laatste in relatief sterke mate geldt. Het *bij bedrijven* onder de aandacht brengen van regels en normen - in samenwerking met het privaat fundament - en intensivering van de informatieverstrekking aan bedrijven kunnen een positieve bijdrage leveren aan het regelconform gedrag van ondernemingen (preventief effect). Bijvoorbeeld analoog aan de wijze waarop de NMa guidance aan ondernemingen heeft gegeven door richtsnoeren voor de zorgsector op te stellen waarin duidelijkheid is verschaft over de wijze waarop de NMa de aan haar toekomende taken en bevoegdheden in het kader van de handhaving van de Mededingingswet in de zorgsector uitoefent.

We constateren dat bij brancheorganisaties en bedrijven een brede behoefte bestaat aan meer guidance en meer informatie met betrekking tot de wijze waarop de CA (relatief) open normen interpreteert. Wij geven daarom de CA in overweging om met de stakeholders in het Maatschappelijk Overleg (waaronder ook VNO-NCW/MKB-Nederland) en met brancheorganisaties te inventariseren wat de belangrijkste punten zijn waarop

partijen aanvullende guidance wensen, en daar vervolgens invulling aan te geven op een wijze die doeltreffend en doelmatig is.

Bij het bieden van guidance aan marktpartijen past overigens selectiviteit in het licht van de niet onbeperkte capaciteit van de CA en het gegeven dat de interpretatie van normen ook afhankelijk is van de context (en er vele contexten zijn waarin een gedraging kan plaatsvinden). Een selectie van de belangrijkste punten zou kunnen plaatsvinden op grond van criteria als het aantal ondernemingen dat ‘worstelt’ met de norm en de mate waarin ondernemingen op dat punt guidance wensen (omdat er mogelijk zwaarwegende financiële belangen aan de orde zijn). Het voorgaande neemt niet weg dat - ongeachte de intensiteit van de guidance door de CA – ondernemingen ook een sterke eigen verantwoordelijkheid hebben bij het interpreteren van de wettelijke bepalingen. Nationale en of Europese jurisprudentie kan daarbij helpen.

Het beleid dat de CA zich niet als adviseur opstelt van brancheorganisaties en bedrijven (die individuele verzoeken voor advies indienen over wat wel en niet mag volgens de regels) vinden we overigens adequaat en logisch.

De argumentatie van de CA om het instrumentenbeleid en boetebeleid tot op heden nog niet openbaar te maken is volgens ons voldoende onderbouwd: volgens de CA moet op grond van de werking van het beleid in de praktijk dit beleid nog verder worden doorontwikkeld (en mogelijk aangepast en aangevuld), alvorens tot openbaarmaking over kan worden gegaan. Tegelijkertijd vinden we dat - analoog aan hoe bijvoorbeeld de NMa en OPTA in het verleden hiermee zijn omgegaan - het streven wel moet zijn op termijn transparant te zijn over dit beleid, ten einde daar ook preventieve werking van uit te laten gaan.

2.6 ZORGVULDIGHEID EN CONSISTENTIE

Het criterium ‘zorgvuldigheid’ gaat over de wijze waarop de kwaliteit van de onderzoeken en besluitvorming door de CA wordt geborgd. Dat gaat onder meer over aspecten als het borgen van de onafhankelijkheid of het voorkomen van tunnelvisie. Hierbij is ook gekeken naar de mate waarin de door de CA genomen besluiten houdbaar zijn in bezwaar- en beroepsprocedures (juridisch ‘track record’).

Het criterium ‘consistentie’ heeft overeenkomsten met zorgvuldigheid en gaat over de wijze waarop wordt geborgd dat de CA op consistente wijze taken vervult en op consistente en voorspelbare wijze gebruik maakt van haar bevoegdheden. Daarnaast gaat het over de wijze waarop voorzieningen zijn getroffen om te borgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

2.6.1 BESCHRIJVING

Er zijn door de CA verschillende voorzieningen getroffen die bijdragen aan (juridische) zorgvuldigheid en consistentie:

- De werkprocessen zijn per taak gedetailleerd beschreven in handboeken en procesbeschrijvingen. Het beleid is intern geëxpliciteerd, bijvoorbeeld het instrumentenbeleid en het boetebeleid. De beschrijvingen en het beleid zijn beschikbaar via Intranet. Deze beschrijvingen worden regelmatig geactualiseerd. Dat draagt bij aan een zorgvuldige en consistente taakuitvoering.
- Zorgvuldigheid is een doorslaggevend criterium bij het vormgeven van de werkwijzen en het invullen van de teambezetting. Zo hanteert bijvoorbeeld de Juridische Dienst (JD) naar eigen zeggen altijd een team van twee of meer personen om objectiviteit en *checks and balances* te waarborgen, is gekozen voor een relatief seniore formatie van de JD en worden besluiten altijd getoetst door het Hoofd JD.
- Kennismanagement heeft de aandacht binnen de organisatie. Er is een Kennis en Informatiesysteem (KEI) en er wordt kennis uitgewisseld met andere toezichthouders via het Toezichthoudersoverleg (juristen-managers-overleg van diverse toezichthouders bedoeld voor afstemming en kennisdeling). Bovendien zijn

bij aanvang van de CA medewerkers aangetrokken met veel inhoudelijk-relevante expertise, bijvoorbeeld vanuit andere toezichthouders en vanuit het ministerie.

- Er wordt structureel geëvalueerd ten einde te kunnen leren. Nadat de CA in een zaak een sanctiebesluit heeft genomen of in een zaak waarin sprake is van een verzoekschrift, vindt er een evaluatie van de zaak plaats. De JD wisselt haar ervaringen in de zaak uit met de betrokken zaakbehandelaars bij Toezicht. Aandachtspunten voor de dossiervorming en juridisch inhoudelijke punten in (nieuwe) zaken worden besproken. Bevindingen en afspraken tussen JD/Toezicht naar aanleiding van de evaluatie in een zaak worden vastgelegd in 'wiki's' op het intranet van de CA, in werkbeschrijvingen in CA-handleidingen (bijvoorbeeld de 'Handleiding dossiervorming en vertrouwelijkheidstoets'), en soms in een notitie. Tot slot worden algemene punten die voortvloeien uit de evaluaties van individuele zaken besproken in het zogenaamde Driehoeksoverleg. Tot slot worden algemene punten die voortvloeien uit de evaluaties van individuele zaken besproken in het zogenaamde Driehoeksoverleg. De drie partijen die deelnemen aan dit driemaandelijkse interne overleg van de CA zijn medewerkers van de afdeling JD en de afdeling Toezicht en de directeur CA.⁶⁷
- Om onafhankelijke oordeelsvorming te bevorderen zijn er *chinese walls* tussen de afdeling Toezicht en de Juridische Dienst waar het bestuursrechtelijke handhavingstrajecten betreft. Toezicht draagt door middel van een 'rapport' het dossier over aan de JD die al dan niet toewerkt naar een sanctiebesluit.
- Er zijn klachtenfunctionarissen aangewezen door de CA in het Besluit klachtenfunctionaris CA (een uitwerking van de klachtenregeling in de Algemene wet bestuursrecht).
- Tot slot: de mogelijkheid van rechtelijke toetsing aan het eind van het proces en ook de constructie met de BAC 'dwingen' de CA zorgvuldig en consistent te opereren, omdat onzorgvuldigheid zal worden blootgelegd en bovendien schadelijk kan zijn voor ondernemingen.

Er zijn door de CA voorts voorzieningen getroffen die bijdragen aan consistentie zodat een gelijke behandeling van gelijke gevallen is gewaarborgd:

- De prioritering van zaken en de keuze voor de in te zetten instrumenten is niet ad hoc, maar gebaseerd op uitgewerkt beleid. Er liggen criteria ten grondslag aan de keuze om een zaak op te pakken (bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen) en aan de keuze om bepaalde instrumenten in te zetten. Dat is een waarborg voor een gelijke omgang met soortgelijke zaken.
- Er is afstemming met collega-toezichthouders ten einde - waar mogelijk - een consistent geluid naar sectoren af te geven en/of dubbelingen te voorkomen.

2.6.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN STAKEHOLDERS

Nagenoeg alle stakeholders geven aan dat de CA een hoge mate van (juridische) zorgvuldigheid bereikt in haar taakuitvoering. Wel wordt daarbij de zorg uitgesproken dat deze zorgvuldigheid mogelijk te veel ten koste gaat van de snelheid van het optreden.

Over consistentie in de zin van het gelijk behandelen van gelijke gevallen zijn stakeholders als brancheorganisaties en ondernemingen overwegend positief. Een enkele onderneming geeft aan naar eigen zeggen steviger te zijn aangepakt dan één van de concurrenten die zich volgens deze onderneming schuldig zou hebben gemaakt aan een zelfde overtreding. Daarnaast kan inconsistentie zijn ervaren als gevolg van het gehoor geven aan internationale handhavingverzoeken. Immers, daarbij hanteert de CA geen brede, programmatische aanpak in het geval het een aandachtsgebied betreft dat niet tot prioriteit is benoemd, waardoor de concurrenten van de overtredende onderneming mogelijk niet of minder hard worden aangepakt. Bovendien wordt door enkele stakeholders gewezen op de cruciale Europese harmonisatie die nog niet tot

⁶⁷ Om te voorkomen dat het principe van de *chinese walls* wordt geschonden wordt er in dit overleg niet over individuele zaken gesproken maar vindt er kennisdeling plaats ten aanzien van generieke zaken zoals de interpretatie van definities.

stand is gekomen. Dat is volgens deze stakeholders bezwaarlijk aangezien ondernemers vaak onderdeel zijn van internationale ondernemingen die in verschillende landen te maken krijgen met verschillende nationale invullingen van de Europese richtlijnen. Dat draagt niet bij aan consistentie op een internationale schaal.

2.6.3 BEOORDELING

De (juridische) zorgvuldigheid en consistentie van de CA wordt beoordeeld als 'zeer goed'.

De CA verliest weinig juridische procedures en heeft een goed juridisch track record. De procedures en werkwijzen zijn goed uitgewerkt, het kennismanagement is op orde en er wordt structureel geleerd van afgeronde projecten/besluiten.

De zorgvuldigheid wordt ook door veel stakeholders herkend, waarbij de juridische deskundigheid van de CA als positief wordt beoordeeld. Wel wordt daarbij de zorg uitgesproken dat deze zorgvuldigheid mogelijk te veel ten koste gaat van de snelheid van het optreden. Daar wordt bij het criterium 'snelheid' verder op ingegaan.

Het aantal en de aard van de binnengekomen klachten (op grond van het Besluit klachtenfunctionaris) over het functioneren van de CA geven geen aanleiding te veronderstellen dat de CA onzorgvuldig heeft geopereerd. Er zijn slechts twee formele klachten ingediend over het functioneren van de CA.⁶⁸ Naast deze twee klachten zijn er in de afgelopen vier jaar nog enkele klachten binnengekomen die niet formeel als klacht zijn geregistreerd omdat ze in een vroeg stadium telefonisch zijn afgehandeld. Overigens moet beperkte betekenis worden ontleend aan het lage aantal klachten, omdat wij constateren dat de vindbaarheid en toegankelijkheid van de klachtenregeling op de website beperkt is. We adviseren om de vindbaarheid en toegankelijkheid ervan te vergroten.

Het signaal dat een enkele onderneming aangeeft steviger te zijn aangepakt dan één van de concurrenten (die zich volgens deze onderneming schuldig zou hebben gemaakt aan dezelfde overtreding) vormt geen aanleiding kritisch te oordelen over de zorgvuldigheid en consistentie, omdat we tegelijkertijd constateren dat de detectiefunctie van de CA zeer goed is (en de CA de omvang en ernst van overtredingen goed kan inschatten en vergelijken met andere overtredingen) en de criteria voor het aanpakken van zaken en selecteren van instrumenten goed zijn uitgewerkt. Dat inconsistentie kan zijn ervaren door ondernemingen (bijvoorbeeld als gevolg van het verplicht gehoor geven door de CA aan internationale handhavingsverzoeken) kunnen we ons voorstellen, maar is tegelijkertijd geen reden voor het aanpassen van het optreden aangezien we constateren dat er zorgvuldige afwegingen worden gemaakt door de CA.

2.7 PRIORITERING EN HIGH TRUST

De high trust benadering houdt in dat toezichthouders de middelen daar inzetten waar het risico op overtreding het grootst is en hard optreden indien de regels worden overtreden (zogenaamd risicogeoriënteerd toezicht). Daar wordt door de CA invulling aan gegeven door prioritering op drie niveaus:

- Prioritering van aandachtsgebieden;
- Prioritering van zaken;
- Prioritering van instrumenten;

⁶⁸ Voor één klacht (februari 2008) geldt dat deze over ConsuWijzer ging (een persoon was naar zijn/haar mening telefonisch onbehoorlijk te woord gestaan door een medewerker van de frontoffice ConsuWijzer) en is afgehandeld met een hoorzitting conform de Awb-klachtenprocedure. De klacht is opgelost doordat de medewerker van ConsuWijzer zijn excuses heeft aangeboden. Voor de andere klacht (juli 2009) geldt dat die al door de civiele rechter werd getoetst, en dus niet in behandeling is genomen.

2.7.1 BESCHRIJVING

Door de beperkte capaciteit en het grote spectrum aan mogelijke overtredingen is de CA genoodzaakt om prioriteiten te stellen en zich te richten op een beperkt aantal aandachtsgebieden. Die aandachtsgebieden worden beschreven in de Agenda. De Agenda die de CA aanvankelijk jaarlijks opstelde is nu vervangen door een tweejaarlijkse Agenda omdat (1) de termijn van een jaar relatief kort is voor de aanpak van (soms hardnekkige) problemen die lange adem vergen, (2) er dan meer ruimte is om een volgende agenda weer voor te bereiden. Een onderwerp kan opnieuw op de Agenda worden gezet als blijkt dat het onderwerp nog steeds prioritaire aandacht van de CA behoeft.⁶⁹ Hierna volgt een overzicht van de aandachtsgebieden in de periode 2007-2010:

Agenda 2007:

- *Algemene voorwaarden*
- *Misleidende prijzenfestivals en neploterijen*
- *Internethandel*
- *Garantie en conformiteit*
- *Reisbranche*

Agenda 2008:

- *Algemene voorwaarden*
- *SMS-diensten*
- *Garantiestelling reisbranche*
- *Oneerlijke handelspraktijken*
- *Garantie en conformiteit*

Agenda 2009:

- *SMS-diensten*
- *Garantie en conformiteit*
- *Telemarketing*
- *Verkoopdemonstraties*

Agenda 2010-2011:

- *Oneerlijke handelspraktijken online*
- *Agressieve en misleidende werving*
- *Garantie en non-conformiteit*
- *Daarnaast: 'Nieuwe wettelijke taken' en 'De grensoverschrijdende consument'*

De keuze van de aandachtsgebieden is gebaseerd op informatie uit diverse bronnen. Voor een belangrijk deel gaat het om signalen die de CA heeft ontvangen via ConsuWijzer. Daarnaast ontvangt de CA signalen via stakeholders (zoals onder meer via de Consumentenbond, het ECC, het Juridisch Loket, de Stichting Mijn Kind Online, de SRC, brancheorganisaties, OPTA, de NMa en buitenlandse toezichthouders). Ook doet de CA zelf actief onderzoek naar collectieve consumentenproblemen, bijvoorbeeld via het raadplegen van internetfora, via consumentenprogramma's (Radar, Kassa), via sociale netwerken, via het uitvoeren van vooronderzoeken ten aanzien van een specifiek aandachtsgebied (zoals de reisbranche). Aan de keuze liggen criteria ten grondslag, zoals de omvang van de schade voor de consument, de impact op het consumentenvertrouwen en de impact op de markt. Een concept van de Agenda wordt ter consultatie voorgelegd aan eenieder die erop wil reageren. Daarnaast wordt de Agenda getoetst in het Maatschappelijk Overleg.

Tegelijkertijd houdt de CA capaciteit beschikbaar om op te treden tegen ernstige inbreuken op andere terreinen.

⁶⁹ Overigens heeft de CA daarnaast in haar capaciteit ruimte gereserveerd om internationale handhavings- en informatieverzoeken te kunnen afhandelen.

Ook bij het selecteren van de 'zaken' speelt ConsuWijzer (naast andere bronnen) een belangrijke rol en worden criteria gehanteerd: Zijn er maatschappelijke redenen, zoals een brede maatschappelijke verantwoordiging, die maken dat een bepaalde zaak aandacht verdient? Lost handhavend optreden door de CA het gesignaleerde probleem effectief op? Of is een andere partij beter in staat het gesignaleerde probleem aan te pakken? En hoe verhoudt de inzet van mensen en middelen zich tot de verwachte resultaten?

Internationale handavings- en informatieverzoeken worden niet door de CA geprioriteerd, aangezien de CA verplicht is ze (onverwijld) in behandeling te nemen. Het gaat om buitenlandse verzoeken om informatie of bijstand via het Verbindingsbureau. Op grond van Verordening nr. 2006/2004 dient de CA hier gehoor aan te geven. Vanwege het relatief grote aantal verzoeken vanuit België in de beginperiode van de CA heeft er bilaterale afstemming plaatsgevonden met de toezichthouder uit België, ten einde te bezien hoe met inachtneming van wederzijdse belangen doeltreffend en doelmatig kan worden omgegaan met deze verzoeken.

2.7.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

Partners uit het Maatschappelijk Overleg geven aan dat de CA zelf via ConsuWijzer een uitstekend beeld heeft van de gebieden waarop mogelijk overtredingen plaatsvinden. Ze hebben in het algemeen weinig toe te voegen aan het beeld dat de CA heeft.

Bij enkele stakeholders leeft de zorg dat de afhandeling van internationale handavings- en informatieverzoeken sterk ten koste gaat van de handhaving op grond van de eigen prioritering van de CA.

Daarnaast geven enkele brancheorganisaties aan dat de in hun ogen strenge interpretatie die de CA aan sommige relatief open normen geeft, als consequentie heeft dat de CA zich onnodig veel richt op gevestigde ondernemingen die 'het in vergelijking met anderen helemaal niet slecht doen'. Volgens hen zou de CA zich meer zou moeten richten op de 'echte boeven' in de sector en minder op de ondernemingen die al behoorlijk goed aan de regels voldoen (maar naar eigen zeggen misschien net niet voldoen aan de interpretatie die de CA aan de normen geeft).

2.7.3 BEOORDELING

De prioritering door de CA wordt beoordeeld als 'zeer goed'.

Dat oordeel is gebaseerd op de indrukwekkende ontvangst van signalen (waaronder meldingen over individuele ondernemingen) via ConsuWijzer en het gebruik ervan. Voorts blijkt dat de prioritaire aandachtsgebieden die de CA benoemt in haar Agenda door relevante stakeholders worden gezien als de juiste prioriteiten: de prioriteiten van de CA zijn erg herkenbaar. Er bestaat bijvoorbeeld volgens de SGC en de Consumentenbond een correlatie tussen de meldingen die binnenkomen bij ConsuWijzer en de klachten van consumenten die bij SGC en bij de Consumentenbond binnenkomen.

Er zijn goede voorzieningen getroffen voor het zorgvuldig bepalen van de aandachtsgebieden en het selecteren van de zaken die worden aangepakt. De criteria die worden gehanteerd (zoals de ernst van de overtreding en de verwachte effectiviteit van optreden door de CA) zijn toepasbaar, logisch en goed uitgewerkt. Daardoor is op een goede wijze invulling gegeven aan het 'risico georiënteerd' toezicht: de middelen die de CA tot haar beschikking heeft zijn ingezet waar het risico op schade voor de consument het grootst is.

Enkele stakeholders geven aan dat de CA zich meer zou moeten richten op de 'echte boeven' in de sector en minder op de ondernemingen die relatief kleine overtredingen hebben begaan. Wij zijn echter van mening dat er ook voor relatief kleine overtredingen een zekere pakkans moet bestaan, omdat daar een preventief effect

van uit gaat. Een te sterke focus op alleen de allergrootste overtreders lijkt misschien op de korte termijn doeltreffend, maar is vanwege de matige afschrikwekkende werking op kleine overtreders op de lange termijn juist niet doeltreffend (omdat kleine overtredingen mogelijk toenemen als gevolg van de te beperkte pakkans).

Bij enkele stakeholders leeft voorts de zorg dat de afhandeling van internationale handhavings- en informatieverzoeken sterk ten koste gaat van de handhaving op grond van de eigen prioritering van de CA. Wij denken dat deze beeldvorming wordt verklaard door het relatief grote aantal internationale verzoeken. Het aantal internationale handhavings- en informatieverzoeken (bijna 200 verzoeken in 4 jaar) is bijvoorbeeld veel groter dan het aantal 'nationale' onderzoeken dat heeft geleid tot een rapport (23 rapporten in 4 jaar) en vervolgens tot een sanctiebesluit (oplegging boete en/of last onder dwangsom). Echter, we constateren ook dat die internationale verzoeken gemiddeld veel minder tijd kosten dan nationale onderzoeken. Veel informatieverzoeken aan de CA hebben bijvoorbeeld betrekking op het verkrijgen van adresgegevens van de ondernemer. De CA geeft aan maximaal 25% van de tijd hieraan te besteden, waardoor 75% van de tijd resteert voor de nationale onderzoeken. Voorts constateren we dat de CA strategisch verstandig omgaat met de verzoeken. De CA vraagt namelijk verzoekers actief om het dossier op orde te maken en aanvullende informatie aan te leveren in plaats van daar zelf naar op zoek te gaan. Daarnaast zoekt de CA tijdens onderzoeken wel eens contact met de lidstaten om de kernovertredingen vast te stellen op grond waarvan wordt gehandhaafd. Op grond van het voorgaande constateren we dat de CA binnen de mogelijkheden die ze heeft doeltreffend en doelmatig omgaat met de internationale handhavings- en informatieverzoeken. Overigens tracht de CA de discussie over 'verplicht' optreden op basis van internationale verzoeken te agenderen (bijvoorbeeld bij de jaarlijkse bespreking van het Enforcement Action Plan in CPC-verband, bij andere agendapunten in CPC-verband en in bilaterale contacten met anderen landen) om te bezien of een ander systeem efficiënter zou kunnen zijn.

2.8 SNELHEID

Het criterium 'snelheid' betreft de tijd die nodig is om een overtreding van een onderneming te beëindigen. Omdat de snelheid afhankelijk is van de inzet van het instrumentarium worden beide criteria hier gecombineerd.

2.8.1 BESCHRIJVING

Er is geen goede geaggregeerde informatie beschikbaar met betrekking tot de gemiddelde tijd tussen de aanvang van een inbreuk door een onderneming en de beëindiging ervan (als gevolg van de interventie door de CA). Als gevolg daarvan kan niet de gemiddelde duur van een inbreuk worden uitgerekend. Om vervolgens een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de snelheid waarmee de CA intervenueert, is vervolgens een analyse gemaakt van de doorlooptijden van de verschillende procedures.

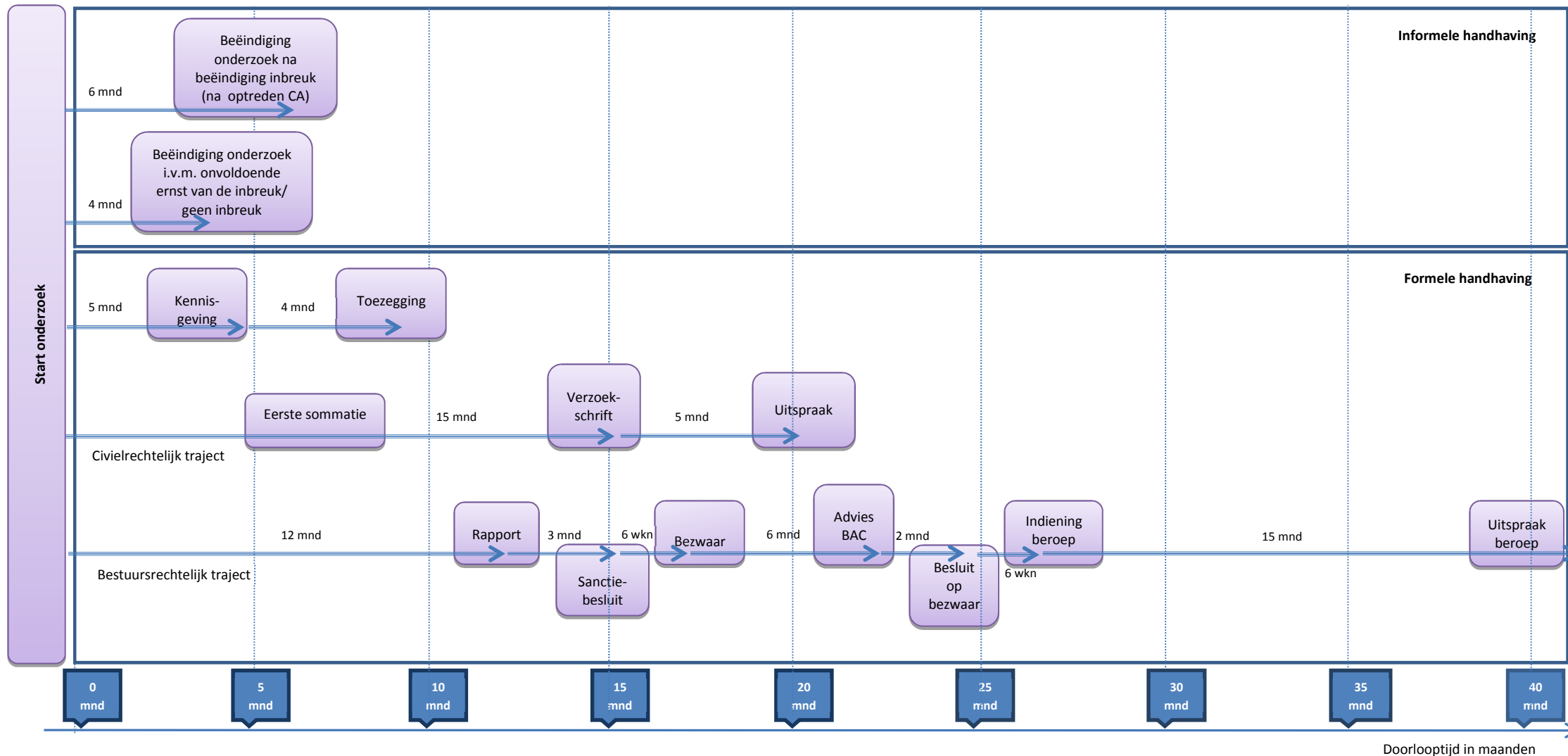
Daarbij past een belangrijke kanttekening: doorlooptijden van procedures zijn niet één op één te vertalen naar de snelheid waarmee overtredingen worden beëindigd. Relevant zijn de volgende constatering op dat punt:

- De overtreding van de onderneming is reeds gestart voorafgaand aan de startdatum van het onderzoek door de CA. Die startdatum van het onderzoek is bekend, maar dat geldt niet voor de startdatum van de overtreding.
- Er mag bij de informele handhaving worden verondersteld dat de overtreding eerder is beëindigd dan dat het onderzoek is beëindigd. Immers, de CA constateert de beëindiging van de overtreding en zal pas daarna het onderzoek beëindigen. Daarnaast is het van belang te onderkennen dat de CA bij informele handhaving de onder toezicht gestelde partij een redelijke termijn geeft om tot naleving te komen, maar dat die redelijke termijn afhankelijk is van de aard van de overtreding. Het aanpassen van een website kan

bijvoorbeeld sneller dan het aanpassen van een reisgarantierегeling. Daarom kunnen ook niet zomaar de doorlooptijden van verschillende gevallen met elkaar worden vergeleken.

- Voor de trajecten die hebben geleid tot een rapport (en later een sanctiebesluit) is het niet altijd duidelijk wanneer een inbreuk precies is beëindigd. De overtreding kan al voor publicatie van het sanctiebesluit zijn beëindigd, bijvoorbeeld bij het verschijnen van het rapport of al tijdens het onderzoek van de CA (naar aanleiding van contacten met de CA, zoals het opvragen van informatie of een bedrijfsbezoek). Maar ook kan de overtreding ten tijde van het sanctiebesluit zijn beëindigd (hier is relevant dat bij de bestuursrechtelijke procedure bezwaar en beroep geen opschortende werking hebben ten aanzien van het sanctiebesluit). Echter, daarnaast kan het zo zijn dat een onderneming pas de inbreuk staakt na invordering van een last.
- Bij de verzoekschriftprocedure (civielrechtelijke procedure) wordt de overtreder eerst in gebreke gesteld (sommatie). Daarna wordt een verzoekschrift ingediend bij het Gerechtshof en moet vervolgens de rechtelijke uitspraak worden afgewacht ten aanzien van het verzoekschrift. De overtreding zal doorgaans worden beëindigd ergens tussen het indienen van het verzoekschrift en het moment direct na de uitspraak van het Hof. Echter, daar zijn geen precieze cijfers over beschikbaar.

In de figuur hierna zijn de doorlooptijden weergegeven van zowel de informele handhaving als de formele handhaving (zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk).



Doorlooptijd in maanden

In de figuur zijn de gemiddelden weergegeven. Echter, in de praktijk zijn er uitschieters en lopen de doorlooptijden van zaken (sterk) uiteen. Dat hangt samen met bijvoorbeeld de complexiteit en omvang van de desbetreffende onderzoeken en zaken. Een websiteonderzoek is bijvoorbeeld veel eenvoudiger en minder tijdrovend dan een onderzoek naar telemarketing waarbij vele geluidsbanden moeten worden afgeluisterd.

Hierna volgen enkele van de belangrijkste observaties met betrekking tot de doorlooptijden in de figuur hiervoor:

- De informele handhaving heeft een gemiddelde doorlooptijd van 6 maanden (van start onderzoek tot beëindiging onderzoek na beëindiging van de inbreuk door optreden van de CA).
- De gemiddelde doorlooptijd tot een sanctiebesluit in de bestuursrechtelijke procedure is 15 maanden.
- De gemiddelde doorlooptijd tot een uitspraak van het Hof in de civielrechtelijke procedure is 20 maanden.
- De gemiddelde doorlooptijd tot een sanctiebesluit in de bestuursrechtelijke procedure is korter (15 maanden) dan de doorlooptijd tot een uitspraak van het Hof in de civielrechtelijke procedure (gemiddeld 20 maanden). Naast de notie dat hier twee verschillende grootheden met elkaar worden vergeleken (die zich in beginsel niet gemakkelijk lenen voor vergelijking aangezien een rechterlijke uitspraak wordt vergeleken met de uitspraak van een bestuursorgaan), past hier nog een andere kanttekening. Immers, in de bestuursrechtelijke procedure volgt na het sanctiebesluit mogelijk nog een bezwaarfase (gemiddeld 8 maanden tot op heden), een beroepsfase (gemiddeld 15 maanden tot op heden) en een hoger beroepsfase. Met betrekking tot de duur van de hoger beroepsfase zijn geen gemiddelden te geven, aangezien er één hoger beroepsprocedure is, waarvan de zitting van het CBb nog moet volgen. Dit traject loopt al ongeveer 4 jaar.⁷⁰
- De toezegging kent een gemiddelde doorlooptijd van 9 maanden (tussen geconstateerde start van de overtreding - en dus niet de start van het onderzoek - en de daadwerkelijke toezegging door het bedrijf). Hierbij past de kanttekening dat deze berekening is gebaseerd op drie van de vijf de gevallen waarvan de startdatum van de overtreding bekend was. Overigens is hierin niet de casus meegenomen waarin de totstandkoming van een rapport is voorafgegaan aan de toezegging.

Er zijn geen wettelijke normen voor de doorlooptijden van procedures, anders dan de termijnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

De wettelijke termijn voor het te nemen van een sanctiebesluit naar aanleiding van het rapport is 13 weken. Deze termijn is door de CA in ongeveer de helft van de gevallen gehaald. Een belangrijke reden voor het niet halen van de norm is gelegen in de omvang en de complexiteit van zaken (meerdere overtredingen, ingewikkeld aan te tonen overtredingen).

De wettelijke termijn van orde om tot een besluit op bezwaar te komen (na indiening van dat bezwaar) is 10 weken. Die termijn is in geen van de gevallen gehaald. De gemiddelde doorlooptijd van dit traject is ongeveer 8 maanden en daarmee wordt de norm ruimschoots overschreden. Hierbij is relevant op te merken dat deze doorlooptijden maar in zeer beperkte mate door de CA kunnen worden beïnvloed. De doorlooptijd inzake het advies van de BAC is bijvoorbeeld al gemiddeld 6 maanden. Voorts is de CA afhankelijk van onder meer de snelheid waarmee anderen informatie aanleveren en de planning van gezamenlijke hoorzittingen waarbij meerdere organisaties aanwezig moeten zijn.

De vraag die zich vervolgens voordoet is op welke wijze de CA de doorlooptijden van de hiervoor geduide procedures zo kort mogelijk probeert te houden. De CA spant zich op een aantal manieren in om de doorlooptijden kort te houden en overtredingen zo snel mogelijk te beëindigen. Een aantal voorbeelden:

⁷⁰ Het rapport door Toezicht is opgeleverd op 29 oktober 2007. Daar is nog een onderzoek aan voorafgegaan.

- Er is veel managementaandacht voor de planning van onderzoeken en van de sanctieprocedure. Plannings van onderzoeken en de realisatie ervan zijn onderdeel van het wekelijkse toezichtoverleg en van het JD-overleg. Na afronding van een fase van het onderzoek wordt de volgende fase weer opnieuw gepland.
- Er is meer dan in de beginperiode focus op mogelijke 'kernovertredingen'. Tijdens onderzoeken komt de CA vaak meerdere gedragingen tegen die mogelijk als overtreding kunnen worden aangemerkt. Waar de CA in de beginperiode relatief veel aandacht liet uitgaan naar de 'randgedragingen' en compleet wilde zijn, wordt nu veel meer gefocust op de 'kerngedragingen'. Daardoor verlopen onderzoeken sneller.
- Er is afstemming tussen het hoofd Toezicht en het hoofd JD in het licht van de werkvoorraadbeheersing bij de JD (ten einde rekening te houden met de capaciteit van de JD).
- Hoorzittingen worden zodanig voorbereid dat tijdens de hoorzitting al direct kan worden ingegaan op gestelde vragen. De CA maakt daartoe bijvoorbeeld Q&A's en uitvoerige pleitnota's.

2.8.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

Veel stakeholders (waarbij nadrukkelijk ook organisaties uit het Maatschappelijk Overleg) geven aan de doorlooptijden van onderzoeken door de CA lang te vinden: overtredingen kunnen daardoor volgens hen lang voortduren met nadelige effecten voor de consument. Ze geven daarbij ook aan dat ze wel begrip kunnen opbrengen voor de lange duur van de onderzoeken: die kunnen volgens hen ingewikkeld zijn. Bovendien erkennen zij dat de CA begrensd is in haar capaciteit.

Er wordt door stakeholders - waaronder partners uit het Maatschappelijk Overleg - een spanning bemerkt tussen snelheid en zorgvuldigheid in het handelen van de CA. De CA is volgens stakeholders erg zorgvuldig, maar de vraag rijst volgens hen of die zorgvuldigheid niet (te veel) ten koste gaat van de snelheid van het optreden (waardoor overtredingen onnodig lang voortduren). Stakeholders begrijpen de focus op zorgvuldigheid en het opbouwen van een goed track record, maar geven aan meer snelheid te willen zien. Volgens hen zou de CA vaker een versnelde last onder dwangsom kunnen opleggen. Een versnelde last betekent dat het niet meer vereist is om eerst een rapport op te maken voordat een last wordt opgelegd. Overigens is die versnelde last onder dwangsom - die sinds 1 juli 2009 mogelijk is door de invoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) - in een aantal cases toegepast (online ticketshops ten aanzien van doorverkoop van tickets).⁷¹

2.8.3 BEOORDELING

Op grond van ons onderzoek scoort de CA op dit onderdeel 'voldoende tot goed'. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn die het mogelijk maken eenduidig vast te stellen hoe snel overtredingen precies worden beëindigd, was het beoordelen van de CA op dit criterium niet eenvoudig.

We hebben in positieve zin gewogen dat de CA verschillende voorzieningen heeft getroffen om overtredingen zo snel mogelijk te beëindigen (met gelijktijdige borging van zorgvuldigheid) en de doorlooptijden van procedures zo kort mogelijk te houden: er wordt veel managementaandacht gegeven aan planning, in de onderzoeken wordt meer dan in de beginjaren gefocust op de kernovertredingen en verschillende afdelingen stemmen met elkaar af over de timing van de overdracht (van Toezicht naar de JD). Daarnaast wordt in de meeste gevallen informele handhaving door de CA toegepast, die in vergelijking met formele handhaving leidt tot een relatief snelle beëindiging van inbreuken. Dat de CA de snelste is in de EU voor wat betreft afhandeling van internationale verzoeken (om bijstand of om informatie) is in dat licht positief.

⁷¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 29 702.

Overigens zijn wel de doorlooptijden van onderzoeken op grond van ons onderzoek vastgesteld, gebaseerd op de start van een onderzoek door de CA (met de kanttekening dat de overtreding al daarvoor is aangevangen). De belangrijkste kengetallen: Een onderzoek dat leidt tot informele handhaving wordt na gemiddeld 6 maanden beëindigd; in 80 tot 90% van de gevallen wordt informeel gehandhaafd. De procedure om te komen tot een sanctiebesluit duurt gemiddeld 15 maanden (inclusief het onderzoek van gemiddeld 12 maanden dat er aan voorafgaat). Van sanctiebesluit tot een uitspraak van de Rechtbank (in het geval bezwaar en beroep volgend op het sanctiebesluit) duurde het in beide gevallen meer dan twee jaar. Het totaaltraject van start onderzoek tot uitspraak in beroep duurt daarmee al snel meer dan 4 jaar. Een uitspraak van het Hof volgt gemiddeld 20 maanden na de start van het onderzoek (verzoekschrift volgt na 15 maanden).

De wettelijke termijnen voor het nemen van een sanctiebesluit (13 weken) en het nemen van een besluit op bezwaar (10 weken) wordt in veel gevallen niet gehaald, maar naar ons oordeel zijn daar verklaarbare redenen voor. Voorts laten de doorlooptijden van andere toezichthouders als OPTA en de NMa een soortgelijke score zien. Redenen voor het niet halen van die wettelijke termijnen liggen bijvoorbeeld in het feit dat één sanctiebesluit meerdere, complexe overtredingen kan omvatten, of dat er sprake is van ingewikkeld aan te tonen overtredingen of dat het meerdere partijen betreft waarvan het lastig is om die gelijktijdig bij elkaar te brengen voor een hoorzitting.

De CA stuurt weliswaar actief op het beperkt houden van de doorlooptijden, toch denken we dat hier verbeteringen te realiseren zijn. We bevelen de CA aan met een plan te komen hoe op dit vlak nog tot een versnelling te komen is. Daarbij merken we op dat ons is opgevallen dat de CA weliswaar strak stuurt op de doorlooptijden van individuele zaken, maar dat de CA tegelijkertijd in het kader van deze evaluatie niet eenvoudig geaggregeerde informatie kon opleveren met betrekking tot de gemiddelde doorlooptijden van de belangrijkste procedures. De gemiddelde doorlooptijden van de procedures zijn door ons als onderzoekers berekend op basis van de door de CA aangeleverde informatie. Wij zijn van mening dat een goede sturing op doorlooptijden vraagt dat de CA een beter inzicht heeft in de gemiddelde doorlooptijden van procedures (en de beëindiging van de overtreding) en deze informatie in de toekomst ook gaat verzamelen. We hebben begrepen dat er momenteel wordt gewerkt aan een organisatiebrede planningstool waarin de planning van de JD en van Toezicht zullen worden samengevoegd en waarin de managementinformatie die wij bedoelen beschikbaar zal worden gemaakt.

Hierbij passen wel twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste: zorgvuldigheid kost tijd en sturen op snelheid zou er niet toe moeten leiden dat de CA bijvoorbeeld alleen de gemakkelijke onderzoeken selecteert en niet langer de meer tijdrovende onderzoeken ter hand neemt. Ten tweede: de CA is en blijft afhankelijk van anderen (BAC, rechterlijke macht, en anderen) voor het realiseren van snellere doorlooptijden.

Bij nagenoeg alle stakeholders is het beeld ontstaan dat onderzoeken relatief lang duren en dat daarmee overtredingen lang kunnen voortduren. Wij hebben echter gemerkt dat veel stakeholders niet weten dat juist veel overtredingen 'onzichtbaar voor de buitenwereld' worden beëindigd via de informele handhaving. Het gaat hier om ongeveer 80 tot 90% van de onderzoeken. We constateren dan ook dat overtredingen doorgaans veel sneller worden beëindigd dan de 'buitenwereld' opmerkt.

Een van de stakeholders heeft aangegeven dat de CA vaker een versnelde last onder dwangsom zou kunnen opleggen. Inmiddels heeft de CA in een aantal cases een versnelde last opgelegd, zonder dat een rapport is opgemaakt (ten aanzien van ticketshops). Het is voor ons als onderzoekers op basis van dit onderzoek lastig te beoordelen of de CA te terughoudend is met de inzet van sommige instrumenten. Wij hebben in ieder geval geconstateerd dat de CA bij de instrumentinzet zorgvuldige afwegingen heeft gemaakt op grond van goed uitgewerkte criteria die ten grondslag liggen aan de besluitvorming). Daarmee is naar onze mening in ieder

geval gewaarborgd dat een goede afweging is gemaakt tussen enerzijds de gewenste zorgvuldigheid en anderzijds de gewenste snelheid.

Overigens is het hier relevant op te merken dat er ten tijde van deze evaluatie een wetsvoorstel in voorbereiding is dat nu voor advies bij de Raad van State ligt om de instrumenten van de CA te versterken, hetgeen ook moet leiden tot snellere handhaving en dus snellere beëindiging van overtredingen dan conform de huidige wetsformulering mogelijk is.⁷²

⁷² Dit wetsvoorstel loopt vooruit op de uitkomsten van deze evaluatie, omdat de praktijk al de dringende behoefte heeft aangetoond van aanscherping van het instrumentarium van de CA opdat zij in een eerder stadium dan nu het geval is kan optreden tegen een mogelijke overtreding van consumentenregels waarop zij toeziet. De Tweede Kamer heeft bovendien de urgentie tot aanscherping van het instrumentarium van de CA bepleit (Handelingen 2008/09, nr. 81, p. 6301-6303 en 6385).

3 SAMENWERKINGSRELATIES

3.1 AANLEIDING VOOR EN VISIE OP SAMENWERKING

Bij de uitvoering van haar taken zoekt de CA om verschillende redenen samenwerking met andere organisaties.

De redenen voor afstemming en samenwerking zijn divers. Het kan gaan om het ontvangen van signalen van samenwerkingspartners ten aanzien van mogelijke overtredingen, maar ook is sprake van samenwerking in of afstemming over concrete dossiers of onderzoeken. Andere redenen om samen te werken zijn het leren van elkaars methoden en technieken (bijvoorbeeld digitaal rechercheren) en het delen van elkaars visie op organisatorische en strategische vraagstukken. Ook zoekt de CA samenwerking in de uitvoering van haar voorlichtingsactiviteiten voor consumenten. Daarnaast is samenwerking in bepaalde gevallen verplicht, zoals de samenwerking met bevoegde autoriteiten en autoriteiten in andere Europese landen op basis van Europese regelgeving.

Al vanaf de oprichting zoekt de CA zowel formeel als informeel samenwerking en afstemming met uiteenlopende stakeholders. Eind 2007 constateerde de CA dat er in de toenmalige aanpak van het relatiebeheer een overkoepelende strategie ontbrak. Er is vervolgens een plan van aanpak gemaakt voor een meer gestructureerde en proactieve aanpak van relatiebeheer met als doel de positionering van de CA en ConsuWijzer en de samenwerking met derden te versterken, het beter gebruik maken van bestaande initiatieven en kansen en het snel kunnen inspringen op ontwikkelingen. Halverwege 2010 is er teruggeblikt op de aanpak. In de terugblik werd geconstateerd dat van de geplande activiteiten het account- en relatiebeheersysteem nog niet was uitgevoerd. Reden hiervoor was dat de CA in eerste instantie de mogelijkheden van het Kennismanagementsysteem wilde afwachten, alvorens te investeren in een nieuw systeem. Naar aanleiding van de terugblik op de relatiebeheerstrategie is er een verdeling gemaakt van type relaties van de CA en is er per type relatie een medewerker binnen de CA aangesteld als relatiehouder.

Wijze van beoordeling samenwerking

Op basis van gesprekken met een aantal van de samenwerkingspartners van de CA en de accounthouders bij CA zelf, kan een beeld worden geschetst van de wijze waarop de CA samenwerking zoekt en hier invulling aan geeft. Het beperkte aantal gesprekken betekent dat dit beeld niet volledig is. Wel kunnen we op basis van de verzamelde inzichten een inschatting maken van de mate waarin de samenwerking bijdraagt aan doelmatigheid en doeltreffendheid.

Hierna geven we voor de voornaamste categorieën van samenwerkingsrelaties (bilaterale samenwerking; multilaterale samenwerking; internationale samenwerking) steeds eerst een *'beschrijving'* van de samenwerkingsrelatie en - daar waar we beschikken over beelden van zowel stakeholders als de CA met betrekking tot het functioneren van de relatie in de praktijk - geven we ook de beelden over het *'functioneren van de samenwerking in de praktijk'* weer. Vervolgens beschrijven we de belangrijke ontwikkelingen in de samenwerkingsrelaties gedurende de evaluatieperiode. Tot slot vormen we ons oordeel door in de laatste paragraaf te beschrijven in hoeverre de samenwerkingsrelaties bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CA.

3.2 BILATERALE SAMENWERKING

3.2.1 BESCHRIJVING

Met andere toezichthouders

De CA werkt samen met 'bevoegde autoriteiten' in Nederland op basis van de Europese Verordening 2006/2004. Verordening 2006/2004 heeft als doel de samenwerking tussen Europese autoriteiten die toezien op consumentenbescherming te bevorderen bij de bestrijding van intracommunautaire inbreuken met een collectief karakter. De samenwerking tussen bevoegde autoriteiten komt tot uiting in 'verzoeken om wederzijdse bijstand'. Elke lidstaat is verplicht om 'bevoegde autoriteiten' aan te wijzen, evenals een 'verbindingsbureau'. Het verbindingbureau is belast met de coördinatie van de toepassing van Verordening 2006/2004 binnen de betreffende lidstaat. De bevoegde autoriteiten zijn de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). De CA heeft in Nederland de rol van Verbindingsbureau. Naast samenwerking in het kader van internationale handhavingsverzoeken, werkt de CA ook samen met de bevoegde autoriteiten als het gaat om nationale aangelegenheden. Zo is de samenwerking met de AFM sinds 2008 geïntensiveerd vanwege de implementatie van de Wet Oneerlijke handelspraktijken. De CA ziet toe op de OHP-normen daar waar het om niet-financiële producten en diensten gaat en de AFM ziet toe op de naleving van de OHP-normen voor wat betreft de financiële producten en diensten.

De CA werkt daarnaast samen met andere toezichthouders en overheidsinstanties, namelijk de NZa, OPTA, de NMa en de Belastingdienst/FIOD-ECD. Deze overheidsinstanties zijn op grond van sectorspecifieke regelgeving in bepaalde gevallen ook bevoegd om op te treden tegen gedragingen waartegen de CA op basis van de Whc kan optreden. Indien er sprake is van een dergelijke samenloop zijn de sectorspecifieke toezichthouders in eerste instantie aangewezen om op te treden. Naast het afstemmen over en aanpakken van inbreuken werkt de CA ook nauw samen met de NMa en OPTA in het kader van het gezamenlijke informatieloket voor consumenten: ConsuWijzer. Ook met het Openbaar Ministerie vindt regelmatig overleg plaats waarbij concrete casussen aan de orde komen.

Met zowel de bevoegde instanties als de andere toezichthouders zijn er samenwerkingsprotocollen opgesteld tussen de CA en de betreffende partij. Deze protocollen omvatten afspraken over het doorverwijzen van consumenten en het uitwisselen van signalen (met consumentenorganisaties); afspraken over de uitvoering van grensoverschrijdende en niet-grensoverschrijdende situaties, samenloop, taakverdeling en informatie-uitwisseling (toezichthouders); en specifieke afspraken ten aanzien van ConsuWijzer.

Met organisatie uit het Maatschappelijk Overleg en media

De CA werkt samen met verschillende organisaties uit het Maatschappelijk Overleg⁷³, zoals de Consumentenbond, SOM, SRC en de SGC. Deze organisaties maken onderdeel uit van het privaat fundament. Zoals in paragraaf 2.4 (Benutting privaat fundament) beschreven, neemt de CA geen taken of bevoegdheden van dergelijke organisaties over, maar grijpt pas in bij inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht, daar waar de markt niet voldoende in staat is door middel van zelfregulering of civielrechtelijke procedures schadelijke praktijken te stoppen. Dus als er bijvoorbeeld sprake is van misleidende reclame, is de SRC in eerste instantie verantwoordelijk om hiertegen op te treden. Pas als een onderneming geen gehoor zou geven aan een oordeel van de SRC, wanneer sprake is van recidive of wanneer de CA de inschatting maakt dat haar instrumenten effectiever zijn, kan de CA ook direct optreden.

Ook werkt de CA samen met het Juridisch Loket en het ECC, met name als het gaat om het gezamenlijk ontplooiën van activiteiten op het gebied consumentenvoorlichting.

⁷³ De CA organiseert twee maal per jaar een Maatschappelijk Overleg (MO) met consumentenorganisaties, centrale ondernemersverenigingen en private organisaties en initiatieven van zelfregulering. Deelnemers aan het overleg zijn Consumentenbond, De SOM, SRC, VNO-NCW, ECC, SGC, MKB Nederland en Het Juridisch Loket.

Verder werkt de CA samen met dag- en vakbladen en participeert in consumentenprogramma's op de televisie zoals Radar en Kassa. Deze samenwerkingsrelaties zijn gericht op het voorlichten van consumenten en hebben een minder structureel karakter dan de hiervoor beschreven relaties. Er zijn geen samenwerkingsprotocollen voor de relaties met media-gerelateerde partijen opgesteld.

3.2.2 FUNCTIONEREN BILATERALE SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

Met andere toezichthouders

In de praktijk vindt samenwerking tussen de verschillende toezichthouders en de CA plaats op verschillende niveaus. De belangrijkste worden hierna beschreven.

Allereerst vindt er afstemming plaats tussen de CA en andere (sectorspecifieke) toezichthouders inzake de toedeling van onderzoeken of het aangaan van mogelijke samenwerking in onderzoeken. Wanneer zowel de CA als een andere toezichthouder bevoegd is om in een bepaalde sector op te treden, worden zaken op basis van de regels uit de wet en afspraken uit het samenwerkingsprotocol tussen toezichthouders verdeeld. Hierbij wordt naast de formele voorrangsregels voor sectorspecifieke toezichthouders ook een afweging gemaakt op basis van onder andere de vraag wie de meeste capaciteit heeft en wie de meest geschikte instrumenten ter beschikking heeft. In de beginperiode van de CA ontstond soms discussie tussen de toezichthouders om tot een toedeling van zaken te komen. Momenteel bestaat er meer duidelijkheid over elkaars rol en taken, en verloopt afstemming zonder problemen, zo geven de meeste toezichthouders aan. Veelal is vooraf (op het niveau van signalen en klachten van consumenten) niet meteen duidelijk van welke overtreding nu exact sprake is (welk wetsartikel wordt overtreden) en welke toezichthouder de meest geschikte instrumenten ter beschikking heeft, gelet op de aard en ernst van de overtreding. Dit is een belangrijke reden om in sommige gevallen in eerste instantie gezamenlijk op te trekken in (voor)onderzoeken. Concreet heeft de CA met OPTA samengewerkt in een telemarketingonderzoek en met de NMA in een onderzoek naar colportage. Dit bood de mogelijkheid capaciteit te delen en kennis en technieken te bundelen. Overigens hebben de NMa en de CA in het bedoelde onderzoek uiteindelijk ieder een separaat traject gevolgd. Gesprekspartners beoordelen de afstemming en samenwerking met de CA als professioneel en constructief.

Ten tweede wisselt de CA op verschillende niveaus kennis en ervaring uit met andere toezichthouders. Het gaat dan om het leren van elkaars kennis van sectoren en toezichtstaak, het leren van elkaars methoden en technieken (bijvoorbeeld digitaal rechercheren) en het leren van elkaars strategie en werkwijze, dilemma's en toekomstvisie. Daarnaast wordt ook kennis uitgewisseld over de invulling van de voorlichtingsfunctie. Toezichthouders geven aan dat de CA bereidwillig is om haar kennis en ervaring te delen. Waar de CA bij de oprichting nog sterk leunde op de kennis en ervaring van andere toezichthouders, levert zij inmiddels een belangrijke bijdrage in de uitwisseling van kennis en ervaring.

Verder trekken de CA en de NMa (en ook OPTA) samen op bij het inkopen van bijvoorbeeld opleidingen en trainingen en onderzoeksinstrumenten (zoals programma's voor internetresearch). Het gezamenlijk inkopen biedt de mogelijkheid om de kosten over verschillende organisaties te verdelen. Ook hebben de CA en de NMa en OPTA enkele malen medewerkers uitgewisseld. Soms gaat het dan om participatie van medewerkers in concrete onderzoeken en soms is er sprake van detachering (in de vorm van een stage). Gesprekspartners geven aan dat men door het uitwisselen van medewerkers nog beter op de hoogte is van elkaars rol en verantwoordelijkheden en elkaar nog beter weet te vinden.

Tot slot zoekt de CA samenwerking met andere toezichthouders als het gaat om het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten. De belangrijkste vorm van samenwerking vindt plaats door OPTA, de NMa en de CA in ConsuWijzer. Ook hebben de NMa en de CA gezamenlijk een bewustwordingscampagne met betrekking tot colportage georganiseerd. OPTA en de NMa beoordelen de samenwerking in ConsuWijzer en in andere

voorlichtingsactiviteiten beide als professioneel, open en constructief. Daarnaast trekken de CA en andere toezichthouders (met name de NMa en OPTA) soms gezamenlijk op in hun communicatie met de media (wat betreft inhoud en timing) met als doel een consistent geluid naar de samenleving en de betrokken ondernemingen te kunnen afgeven.

Met organisaties uit het Maatschappelijk Overleg en media

Samenwerking met organisaties uit het Maatschappelijk Overleg bestaat onder meer uit het ontvangen van signalen van mogelijke inbreuken, het doorverwijzen van consumenten voor de behandeling van klachten of geschillenbeslechting, het stimuleren van gedragscodes (met SRC) en het samen ontplooiën van initiatieven op het terrein van voorlichting.

Met Het Juridisch Loket en het ECC werkt de CA samen in het kader van met name consumentenvoorlichting. Zo hebben het Juridisch Loket en de CA de zogenoemde Garantieweek georganiseerd en heeft de CA in samenwerking met het ECC en de Europese Commissie haar medewerking verleend aan de Libelle Zomerweek. Verder biedt de samenwerking met het Juridisch Loket de mogelijkheid voor de CA om voorlichtingsmateriaal via de fysieke loketten van het Juridisch Loket te verspreiden.

De samenwerkingspartners zijn over het algemeen tevreden over de samenwerkingsrelatie met de CA. Gelet op de beperkte capaciteit van de CA is men van mening dat de CA relatief veel resultaat heeft geboekt op het gebied van consumentenbescherming. Als kritische punten noemen consumentenorganisaties de relatief eenzijdige informatie-uitwisseling (en terugkoppeling door de CA op geleverde input) en de wijze waarop consumentenorganisaties als 'belanghebbende' door de CA worden betrokken. In de behandeling van het toetsingscriterium *privaat fundament (paragraaf 2.4)* wordt dit punt nader toegelicht.

Hoewel de samenwerking met de CA door het merendeel van de samenwerkingspartners als open en laagdrempelig wordt gekwalificeerd, geeft een tweetal samenwerkingspartners aan dat de CA een zeer zorgvuldige, maar daarmee in sommige gevallen ook een onnodig formele werkwijze hanteert. Concreet betekent dit dat de CA soms kiest voor een brief of nota, waar de samenwerkingspartners een snellere, meer informele werkwijze (op basis van een telefoontje of per email) sneller en effectiever zouden vinden in de communicatie.

Media worden door de CA in de praktijk veelvuldig benut bij de voorlichting van consumenten en voor het bekendmaken van sanctiebesluiten die zijn genomen. De CA maakt hierbij een slimme koppeling tussen de doelgroep (jongeren, senioren, et cetera) en het type communicatiekanaal (via radiozenders of internetfora om jongeren te bereiken, en via speciale seniorenkanalen voor ouderen). Ook schrijft de CA wekelijks voor de gratis krant Sp!ts een column waarin een consumentenkwestie aan de hand van een 'vraag en antwoord-model' wordt behandeld. Deze initiatieven zijn goed voor de naamsbekendheid van de CA en genereren extra meldingen bij ConsuWijzer.

De CA heeft de afgelopen jaren verschillende malen (ongeveer 10 keer) opgetreden bij consumentenprogramma's op televisie als Radar en Kassa. Daarnaast treedt de CA regelmatig op in verschillende radio-uitzendingen. De CA kiest bewust haar rol als het gaat om het optreden in dergelijke televisieprogramma's. Uitgangspunt daarbij voor de CA is dat deelname aan televisieprogramma's als Kassa en Radar een duidelijke meerwaarde moet bieden in het kader van voorlichting, en dat de inbreng van de CA zich uitsluitend richt op het voorlichten van consumenten over een bepaald thema (of sector) in het algemeen. Wanneer het echter om één bepaalde onderneming gaat, betracht de CA terughoudendheid. De CA wil en kan namelijk op voorhand geen uitspraak doen over een mogelijke overtreding van één bepaalde onderneming in verband met een mogelijk vooringenomen opstelling van de CA jegens deze onderneming. Ook in geval van een lopend onderzoek tegen een specifieke onderneming wil en kan de CA hierover geen uitspraken (in televisieprogramma's) doen.

Op basis van eerdere ervaringen met deelname aan het televisieprogramma Kassa heeft de CA haar uitgangspunten ten aanzien televisieoptreden aangescherpt. De CA heeft in haar voorlichtende rol binnen ConsuWijzer in 2007 deelgenomen aan Kassa, waar de problemen rond één specifieke onderneming besproken werden. Deze onderneming betichtte de CA daarna van 'vermenging van belangen'. De rechter heeft de betreffende onderneming daarop in het gelijk gesteld. De CA is naar aanleiding hiervan terughoudender geworden in haar afweging omtrent deelname aan deze programma's. Zo behoudt de CA de mogelijkheid om deel te nemen aan dergelijke programma's vanuit haar voorlichtingsfunctie, maar doet dat alleen als er een algemeen thema (of een sector als geheel) centraal staat, en niet wanneer het om één specifieke onderneming gaat. Daarnaast heeft de CA intern regels geformuleerd waarmee de CA de afweging kan maken of de media wel of niet wordt benaderd en of er wel of niet op verzoeken van de media zal worden ingegaan. Voorts heeft de Staatssecretaris op verzoek van de CA een instructie opgesteld inzake de informatieverstrekking aan consumenten, waarbij met inachtneming van zorgvuldigheidseisen namen van bedrijven genoemd kunnen worden.⁷⁴

3.3 MULTILATERALE SAMENWERKING

3.3.1 BESCHRIJVING

Markttoezichthoudersberaad en Toezichthoudersoverleg

In het Markttoezichthoudersberaad (MTB) komen de toezichthouders bij elkaar die zich volledig of als onderdeel van het takenpakket richten op het functioneren van markten en het gedrag van marktpelers. Naast de CA zijn dit AFM, De Nederlandse Bank (DNB), de NMa, NZa en OPTA. Hoewel elke toezichthouder een eigen specifieke taak vervult, hebben zij bij het uitoefenen van toezicht op markten regelmatig met elkaar te maken. Daarnaast zijn de vraagstukken en ontwikkelingen van het toezicht vaak vergelijkbaar.

Bestaande samenwerkingsprotocollen regelen bilaterale samenwerking in specifieke zaken. Het MTB is bedoeld om in een open setting kennis te delen en ervaringen over zaakoverstijgende thema's uit te wisselen. Daartoe wordt jaarlijks een agenda opgesteld en wordt één van de leden van het beraad aangewezen om het eerstvolgende beraad voor te bereiden.⁷⁵

Het Toezichthoudersoverleg is een regulier (informeel) overleg tussen de juristen van de CA, AFM, DNB, de NMa, NZa, OPTA en College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Dit overleg is gericht op het delen van ervaringen en gedachten betreffende juridische onderwerpen. In het overleg worden regelmatig presentaties gegeven over een juridisch thema of ten aanzien van recente jurisprudentie, gevolgd door een inhoudelijke discussie.

Maatschappelijk Overleg

De CA organiseert twee maal per jaar een Maatschappelijk Overleg (MO) met consumentenorganisaties, centrale ondernemersverenigingen en private organisaties en initiatieven van zelfregulering. Deelnemers aan het overleg zijn Consumentenbond, SOM, SRC, VNO-NCW, ECC, SGC, MKB Nederland en Juridisch Loket. Het overleg heeft allereerst als doel om de wettelijke taken van de CA zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij private initiatieven ter bescherming van de consument. Ten tweede heeft het overleg als doel om het Ministerie van EL&I, de bevoegde autoriteiten en andere overheidsinstanties te kunnen informeren over de effecten en de doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de CA. Bevoegde autoriteiten

⁷⁴ Staatscourant, 26 maart 2008, Instructie van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 maart 2008 aan de CA inzake de informatieverstrekking aan consumenten betreffende schadeveroorzakende handelspraktijken waarbij de namen van bedrijven worden genoemd.

⁷⁵ Website CA: <http://www.consumentenautoriteit.nl>.

en andere overheidsinstanties kunnen toehoorders aanwijzen voor het overleg. Toehoorders die tijdens de evaluatieperiode het Maatschappelijke Overleg hebben bijgewoond zijn het Ministerie van EL&I, OPTA, de NMa en incidenteel de NZa.

Met enkele partijen uit het Maatschappelijk Overleg heeft de CA samenwerkingsprotocollen afgesloten: SRC, Consumentenbond, Juridisch Loket en SGC. De in de protocollen neergelegde afspraken gaan onder andere over de manier waarop consumenten worden doorverwezen en over het uitwisselen van informatie die van belang kan zijn bij de dienstverlening aan consumenten.

3.3.2 FUNCTIONEREN MULTILATERALE SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

Markttoezichthoudersberaad & Toezichthoudersoverleg

Onderwerpen die in het MTB worden behandeld volgen uit de agenda die jaarlijks wordt opgesteld. In 2010 was het thema van het MTB bijvoorbeeld 'toezicht in tijden van (vertrouwens-)crisis'. In het toezichthoudersoverleg worden onderwerpen besproken zoals hoe toezichthouders kunnen omgaan met leugenachtige verklaringen, beslissingen tot openbaarmaking van informatie, gegevensuitwisseling tussen toezichthouders en de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten. Gesprekspartners geven aan dat de CA een actieve en nuttige bijdrage levert in zowel het MTB als het Toezichthoudersoverleg.

Maatschappelijk Overleg

MO-leden beoordelen dat de CA het Maatschappelijk Overleg als een effectief instrument heeft ingezet om signalen uit de markt en opvattingen van stakeholders te vernemen, aandachtsgebieden te toetsen en zo goed mogelijk te laten aansluiten bij private initiatieven van consumentenbescherming en om in brede zin draagvlak te creëren onder belangrijke stakeholders ten aanzien van het functioneren van de CA. De aandachtsgebieden van de CA worden door de samenwerkingsrelaties veelal goed herkend, zo geven gesprekspartners aan. Ook wordt aangegeven dat de CA open staat voor input ten behoeve van haar tweejaarlijkse Agenda. Partners uit het Maatschappelijk Overleg hebben daarnaast aangegeven dat zij tevreden zijn over de wijze waarop de CA tot haar aandachtsgebieden komt. Mede dankzij de meldingen via ConsuWijzer heeft de CA goed zicht op (mogelijke) overtredingen. Ook geven MO-partners aan dat de CA (merkbaar) over veel expertise beschikt op het gebied van consumentenbescherming.

3.4 INTERNATIONALE SAMENWERKING

3.4.1 BESCHRIJVING

Op basis van de Europese Verordening 2006/2004 is de CA verplicht bilateraal samen te werken met collega-autoriteiten in de andere EU-lidstaten zoals het Directoraat Generaal Controle en Bemiddeling van de Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. (België), het Direction du marché intérieur et de la consommation van het Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur (Luxemburg) en bijvoorbeeld The Office of Fair Trading (Verenigd Koninkrijk) en het Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Duitsland).

Alle Europese autoriteiten die werkzaam zijn op het gebied van consumentenbescherming zijn verenigd in het Consumer Protection Cooperation netwerk (CPC-netwerk). Dit netwerk heeft als doel samenwerking tussen consumententoezichthouders (die optreden tegen grensoverschrijdende overtredingen) te versterken. De autoriteiten uit het CPC-netwerk doen grensoverschrijdende verzoeken (informatie- en handhavingsverzoeken en waarschuwingen) aan elkaar via het CPC systeem. ICPEN is een ander, mondiaal samenwerkingsverband van autoriteiten die toezicht houden op consumentenbescherming. Toezichthouders uit meer dan 40 landen nemen hieraan deel. In de tweede helft van 2010 is de CA voorzitter van ICPEN geworden (tot en met juni

2011). Doel van het netwerk is het stimuleren van samenwerking op het gebied van handhaven, het onderling uitwisselen van ervaringen en 'best practices' op het gebied van toezicht en handhaving, het versterken van consumentenvoorlichting en het uitwisselen van informatie. Jaarlijks wordt wereldwijd aandacht besteed aan misleidende handelspraktijken tijdens de zogeheten Fraud Prevention Month. Ook vindt elk jaar een 'internetsweep' plaats; dit is een gelijktijdige zoekactie op internet naar mogelijke overtredingen. Ook zoekt de CA op bilateraal niveau samenwerking met internationale autoriteiten buiten Europa zoals de Federal Trade Commission (VS).

Naast participatie in CPC en ICPEN, maakt de CA onderdeel uit van een samenwerkingsverband tussen de Benelux-landen (met de autoriteiten van België en Luxemburg). Het samenwerkingsverband voert onder andere gezamenlijk onderzoek uit. In 2008 onderzochten zij bijvoorbeeld de algemene voorwaarden bij internationaal opererende bedrijven in de meubel- en keukenbranche en in 2009 onderzochten zij de naleving van de regels voor garantie en conformiteit in de consumentenelektronica-sector. Ook hebben de toezichthouders uit de Benelux samen onderzoek uitgevoerd naar de aanbieders van concert- en evententickets.

3.4.2 FUNCTIONEREN MULTILATERALE SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

De frequentie van samenwerking met individuele buitenlandse autoriteiten loopt uiteen. Met sommige Europese autoriteiten (maar ook met de Verenigde Staten) heeft de CA soms wekelijks contact. Wanneer samenwerking zich beperkt tot contacten in het kader van het CPC-netwerk dan wel ICPEN, is de frequentie veelal tenminste maandelijks.

Samenwerkingspartners zijn tevreden over de rol van de CA als verbindingsbureau. Ook laten cijfers uit de database van het CPC zien dat hoewel de CA op EU-niveau de meeste handavings- en informatieverzoeken krijgt, de CA koploper is als het gaat om de snelheid van het afhandelen van de verzoeken. In een enkel geval komt het voor dat in bilaterale samenwerking tussen Europese toezichthouders sprake is van een verschil in interpretatie van wetgeving of in aanpak. Samenwerkingspartners geven aan dat de CA hier op professionele en constructieve wijze mee om weet te gaan.

Samenwerkingspartners kwalificeren de CA als een betrouwbare en actieve samenwerkingspartner. De CA heeft relatief veel inbreng in CPC-verband, en wordt serieus genomen op de voorstellen die ze in CPC-verband doet. Een andere indicatie van de gezagvolle internationale positie van de CA is het voorzitterschap van ICPEN. Samenwerkingspartners geven aan dat de CA haar voorzittersrol in ICPEN-verband op professionele wijze vervult. De CA wordt hierbij gewaardeerd om haar duidelijke manier van communiceren, de directheid en snelheid van handelen en de wijze waarop de CA guidance geeft aan lopende projecten binnen ICPEN. Verder dienen ConsuWijzer en de tweejaarlijkse Agenda veelal als voorbeeld voor andere Europese autoriteiten. Tenslotte constateren zowel de CA als samenwerkingspartners dat markten en ondernemingen steeds meer grensoverschrijdend opereren. Dit betekent dat er zich steeds meer grensoverschrijdende inbreuken voordoen en afstemming tussen landen daarom niet alleen nuttig, maar vooral ook noodzakelijk is.

3.5 BEOORDELING

Ontwikkelingen in de samenwerkingsrelaties

Wanneer we de samenwerkingsrelaties tussen de CA en haar belangrijkste stakeholders gedurende de evaluatieperiode beschouwen, kan een aantal belangrijke ontwikkelingen worden genoemd.

Ten eerste is de samenwerkingsrelatie tussen de CA en haar stakeholders meer volwassen geworden. Waar de CA in de beginperiode vooral veel kennis, ervaring en technieken heeft ingewonnen bij andere organisaties, is de samenwerking nu gelijkwaardig. De CA heeft inmiddels veel kennis (ten aanzien van voorlichting, over specifieke sectoren en ten aanzien van consumentenrecht) en deelt deze actief met andere organisaties. Samenwerkingspartners beschouwen de CA inmiddels als expert op het gebied van consumentenbescherming. Ook staat de juridische kennis van de CA hoog aangeschreven. Overigens maakt de CA een zorgvuldige en expliciete afweging als het gaat om de vorm en intensiteit van samenwerking waarbij kennis wordt gedeeld (met name inzake ConsuWijzer). De meerwaarde van samenwerking voor de consument is hierbij leidend.

Voor internationale samenwerking en activiteiten hanteert de CA vanaf begin 2010 vaste criteria om te beoordelen welke vorm en intensiteit de samenwerking vraagt, en of een activiteit door de CA wordt opgepakt of niet. Deze criteria hebben betrekking op de vraag of het om verplichte of niet-verplichte verzoeken gaat, of er sprake is van collectieve inbreuken, of het ingeschatte tijdpad en de benodigde capaciteit reëel lijken, of de CA wel het juiste loket is en of het van (strategisch) belang is voor de CA om in te gaan op het verzoek. Door toepassing van deze criteria worden alle internationale activiteiten binnen de CA gecoördineerd en worden prioriteiten gesteld. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid van het functioneren van de CA.

Verder geven stakeholders aan dat met het volwassen worden van de samenwerkingsrelatie met de CA de samenwerking ook meer 'open' is geworden. Waarin de beginperiode door samenwerkingspartners een bepaalde vorm van 'territorium-afbakening' door de CA werd ervaren, is het overleg met andere toezichthouders nu meer 'open' en verloopt afstemming over de toewijzing van onderwerpen gemakkelijker. Ten vierde is met name in de samenwerking met toezichthouders meer duidelijkheid ontstaan over de rollen en taken van de stakeholders ten opzichte van de rollen en taken van de CA.

Beoordeling

Hierna geven wij een beoordeling van de wijze waarop samenwerking met de diverse stakeholders in algemene zin heeft bijgedragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de CA.

Hierbij stellen we vooraf vast dat samenwerking om verschillende redenen niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk is voor de CA omdat:

- Het wettelijk is bepaald (bijvoorbeeld samenwerking in de rol van Verbindingsbureau of afstemming met 'belanghebbenden').
- Veel maatschappelijke organisaties, initiatieven van zelfregulering en toezichthouders een belangrijke rol het gebied van consumentenbescherming spelen. Een goede samenwerking en afstemming met deze partijen is noodzakelijk.
- Bevoegdheden en sectoren overlappen, of raken aan elkaar.
- Markten en ondernemingen steeds meer grensoverschrijdend opereren. Afstemming met andere landen is dus essentieel.

De samenwerking tussen de CA en haar samenwerkingspartners kan worden gekwalificeerd als goed. De samenwerking draagt zowel bij aan de doelmatigheid als de doeltreffendheid. Voor wat betreft de mate waarin samenwerking bijdraagt aan *doelmatigheid* kunnen een aantal indicaties worden gegeven:

- Door samenwerking en afstemming kunnen voorlichtingsactiviteiten (specifieke campagnes) op een doelmatige wijze worden ingevuld. Door gezamenlijk (voorlichtings)activiteiten te organiseren (zoals de Recht-op-recht dagen; foldersverspreiding via Juridisch Loket en ConsuWijzer door OPTA, de NMa en de CA) en het slim benutten van gremia als Kassa en Radar geeft de CA op doelmatige wijze invulling aan de voorlichtingstaak. Maar ook geldt dat als bijvoorbeeld de Consumentenbond al een campagne is gestart rond een bepaald onderwerp (energie-polsbandjes), de CA consumenten hiernaar kan doorverwijzen.

- Doordat de CA gebruik maakt van de signalen van (consumenten)organisaties kan gesteld worden dat de CA op efficiënte wijze haar input verzamelt.
- Verder draagt het gezamenlijk inkopen van opleidingen bij aan doelmatigheid doordat opleidingskosten met andere (toezichthoudende) organisaties worden gedeeld. Daarnaast is het leren van elkaars methoden en technieken een relatief goedkope manier van kennis ontwikkelen.
- Het gezamenlijk afleggen van bedrijfsbezoeken,⁷⁶ het gezamenlijk uitvoeren van onderzoeken en het uitwisselen van medewerkers tussen toezichthouders draagt bij aan doelmatigheid omdat op die manier capaciteit gedeeld wordt en daarmee pieken en dalen in werkzaamheden kunnen worden opgevangen.

Voor wat betreft de mate waarin samenwerking bijdraagt aan *doeltreffendheid* kunnen de volgende indicaties worden gegeven:

- De CA ontvangt informatie en (algemene en individuele) signalen over markten en specifieke bedrijven, waarover ze anders in mindere mate zou beschikken. Dit stelt de CA in staat om een nog completer beeld te krijgen en de juiste aandachtsgebieden te kiezen.
- Doordat de CA en collega-toezichthouders samen optrekken in dossiers (gezamenlijke onderzoeken of gezamenlijke bedrijfsbezoeken) bundelen zij hun kennis en expertise en kunnen daardoor doeltreffender optreden. Zo hebben de CA en de NMa hun slagkracht bijvoorbeeld gebundeld door gezamenlijk (en later beide gelijktijdig maar separaat) een onderzoek naar colportage uit te voeren.
- De CA leert van methoden en technieken van andere organisaties en gebruikt die om haar informatieverzameling, onderzoeks- en handhavingstechnieken te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is het digitaal rechercheren.
- Het samenwerken met andere toezichthouders in communicatie (rond bijvoorbeeld besluiten) resulteert in eenduidigheid en een grotere impact naar bedrijven en sectoren. Immers, door als gezamenlijke toezichthouders een eenduidige boodschap af te geven aan bedrijven, voorkomt de CA dat er inconsistenties ontstaan in de uitingen en opvattingen van toezichthouders als het gaat om eenzelfde onderwerp. Dit zou ten koste kunnen gaan van de gezaghebbendheid van het toezicht.
- Doordat de CA in gremia als het MTB en het Toezichthoudersoverleg toezichtdilemma's uitwisselt en op strategisch niveau naar oplossingen zoekt met andere toezichthouders, benut de CA de mogelijkheid om haar toezicht(visie) nog verder te verbeteren.
- Door het afstemmen over en verdelen van aandachtsgebieden (met name als het gaat om voorlichting) zijn de CA en consumentenorganisaties gezamenlijk in staat om als geheel een optimale breedte in sectoren en thema's te bereiken (waar bijvoorbeeld de Consumentenbond op thema A specifieke voorlichtingsactiviteiten inzet, kan de CA haar prioriteiten bij andere thema's leggen). Deze afstemming doet overigens geen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de CA; de CA bepaalt zelf haar aandachtsgebieden.
- Door de goede samenwerking met internationale toezichthouders en de actieve inbreng in internationale gremia verwerft de CA een gezagvolle internationale positie en creëert korte lijnen naar buitenlandse toezichthouders. Dit stelt de CA in staat snel en doeltreffend te acteren in voor de CA belangrijke grensoverschrijdende gevallen.

Aandachtspunt

Een aandachtspunt voor de toekomst betreft de terugkoppeling naar consumentenorganisaties. Een aantal consumentenorganisaties ervaart een beperkte terugkoppeling van de CA. Wat gebeurt er met signalen die worden doorgegeven aan de CA? Ondanks dat bekend is dat de CA hierin (wettelijk) beperkt is, geven samenwerkingspartners aan dat zij graag zouden zien dat de CA binnen de wettelijke grenzen zou zoeken naar meer mogelijkheden om een terugkoppeling te geven en informatie te delen.

⁷⁶ Met inachtneming van wettelijke restricties ten aanzien van het delen van informatie.

4 BESTUURLIJKE VORMGEVING

4.1 BESCHRIJVING

De bestuurlijke vormgeving van de CA als zodanig wordt niet geëvalueerd in dit onderzoek. Wel is onderzocht wat de status van de CA als ambtelijke dienst betekent voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CA. De CA maakt als ambtelijke dienst onderdeel uit van het Ministerie van EL&I. Hoewel de CA als aparte dienst binnen het ministerie is gepositioneerd, zijn de medewerkers van de CA hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.

Omdat gekozen is voor interne positionering van de toezichthouder binnen het ministerie is het van belang dat de onafhankelijkheid van de CA van de politiek en het bestuur goed is geborgd. In het Relatiestatuu⁷⁷ tussen de CA en het Ministerie van EL&I is dan ook een expliciete functiescheiding gemaakt tussen beleid en toezicht. Zo is in het statuut vastgelegd dat de CA op afstand van de politiek opereert: de CA ontleent toezichts- en handhavingsbevoegdheden rechtstreeks aan de wet en opereert op eigen titel. Daarbij maakt de CA haar eigen keuzes als het gaat om het ontwikkelen en vaststellen van een toezichts-, handhavings-, en communicatiebeleid, als het gaat om het uitoefenen van onderzoeksbevoegdheden in concrete zaken (vorderen van inzage, betreden van plaatsen, e.d.) en als het gaat om het nemen van besluiten. Ook maakt de CA haar eigen keuzes waar het gaat om het informeren en communiceren over (de uitoefening van) haar taken en bevoegdheden, inclusief uitleg over de te handhaven normen.

Verder regelt het statuut dat de minister bevoegd is de CA beleidsregels en bijzondere aanwijzingen in individuele gevallen te geven. Om de CA haar toezichts- en handhavingsbevoegdheden zelfstandig te kunnen laten uitvoeren gaat de minister terughoudend om met het geven van beleidsregels en bijzondere aanwijzingen in individuele gevallen, zo schrijft het statuut voor. Alvorens een beleidsregel of een bijzondere aanwijzing in een individueel geval wordt gegeven, wordt de inhoud ervan afgestemd met de CA. Tot slot stelt de CA beleidsregels met betrekking tot haar wettelijke bevoegdheden vast, maar legt deze daarvóór ter instemming aan de minister voor.

4.2 FUNCTIONEREN VAN DE RELATIE IN DE PRAKTIJK

Er is volgens zowel de CA als het Ministerie van EL&I sprake van een goede verstandhouding. Zowel de CA als het Ministerie van EL&I geven aan dat er sprake is van een open relatie, van korte lijnen en een grote mate van onderling vertrouwen. De contacten zijn intensief, zowel regulier als ad hoc. De contacten hebben betrekking op Kamervragen, vraagstukken die spelen op Europees niveau, afstemming over en uitleg van regelgeving, persberichten over sanctiebesluiten en uitvoeringstoetsen bij voorgenomen wet- en regelgeving. De CA is over het algemeen snel in het beantwoorden van vragen van het Ministerie van EL&I en het antwoord is vaak van goede kwaliteit.

Door het intensieve contact wordt de CA relatief vroegtijdig van beleidsvoornemens op de hoogte gesteld, en kan de CA in een vroeg stadium input leveren/invloed uitoefenen. Verder merkt de CA dat zij door de intensieve contacten met het departement gemakkelijk haar input kan leveren bij het ministerie. De nauwe afstemming draagt ook bij aan de transparantie van de CA naar het departement. Zo wordt de Minister van EL&I op de hoogte gesteld van een boetebesluit, voordat het persbericht openbaar wordt. Dit biedt extra transparantie en een onderbouwing van het besluit voor de bewindspersoon.

⁷⁷ Staatscourant 30 maart 2009, nr. 61, Relationale afspraken Minister van Economische Zaken - Consumentenautoriteit.

Verder maakt de CA gebruik van voorzieningen van het Ministerie van EL&I zoals de hosting van de websites, opleidingen voor haar werknemers, het Management Development (MD)beleid en de participatie in aanbestedingen. Verder betekent de status als ambtelijke dienst dat de CA onderdeel uitmaakt van de reguliere ambtelijke cyclus. De CA heeft bijvoorbeeld –in tegenstelling tot een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)– geen eigen middelen nodig voor bijvoorbeeld accountantscontrole en draait mee in de financiële cyclus van het Ministerie van EL&I.

Ten behoeve van de onafhankelijkheid van de CA wordt inhoudelijke (onderzoeks)informatie niet aan het Ministerie van EL&I verstrekt. Vaak weet het departement zelfs niet dat een onderzoek loopt naar een bepaalde organisatie. Dit onderstreept het onafhankelijk functioneren van de CA.

Er zijn de afgelopen vier jaar geen beleidsregels opgesteld door het Ministerie van EL&I. Wel heeft de Staatsecretaris (op verzoek van de CA) een aanwijzing gegeven in de vorm van een instructie waarin de CA de mogelijkheid krijgt consumenten te waarschuwen tegen ernstige oneerlijke handelspraktijken.⁷⁸

Zowel de CA als het Ministerie van EL&I geven aan dat de onafhankelijkheid van de CA gedurende de evaluatieperiode niet in het geding is geweest. Immers, de CA bepaalt zelf haar Agenda⁷⁹, prioriteiten en aanpak en ook wordt er geen inhoudelijke (onderzoeks)informatie gedeeld met het departement. Maar belangrijker nog: ook marktpartijen geven aan de onafhankelijkheid van de CA geenszins in twijfel te trekken. Bijna alle gesprekspartners geven daarbij aan geen concrete voor- dan wel nadelen te hebben ondervonden van de huidige bestuurlijke vormgeving gedurende de evaluatieperiode.

Naast de hiervoor genoemde positieve aspecten van de relatie tussen de CA en het Ministerie van EL&I ervaart de CA op enkele punten een negatieve invloed van de status als ambtelijke dienst op de doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo moet de CA zich - als gevolg van de status als ambtelijke dienst - voor bepaalde bedrijfsvoeringsaspecten conformeren aan de besluitvorming van het departement, ook als dat ten koste zou gaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CA. Dit betekent dat op het moment dat het Ministerie van EL&I een vacaturestop afkondigt, dit automatisch betekent dat er ook een vacaturestop geldt voor de CA. Met als gevolg dat de CA zelf minder kan sturen op het vervullen van vacatures, doordat de CA gebonden is aan de uitgangspunten die door het ministerie worden verbonden aan een vacaturestop. Dit probleem heeft zich tijdens de evaluatieperiode voorgedaan. In bepaalde gevallen kan overigens wel van de vacaturestop worden afgeweken.

Verder heeft de CA de rijksbrede huisstijl over moeten nemen. Echter, de CA heeft bij haar oprichting geïnvesteerd in een logo en eigen huisstijl waarmee zij naamsbekendheid heeft gerealiseerd. De uniformering die ten grondslag ligt aan de invoering van een rijksbrede huisstijl beoogt vanzelfsprekend ook voordelen ten aanzien van doelmatigheid. Het omzetten van de huisstijl van de CA naar een nieuwe huisstijl betekent echter wel dat dit in het begin effect zal hebben op de herkenbaarheid en naamsbekendheid van de CA.

4.3 BEOORDELING

Wat is, concluderend, de invloed van de status als ambtelijke dienst op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de CA?

Op een aantal punten heeft de status als ambtelijke dienst (mogelijk) een negatieve invloed; soms moet de CA zich conformeren aan de besluitvorming van het departement (vacaturestop, huisstijl), ook als dat ten koste

⁷⁸ Staatscourant, 26 maart 2008, Instructie van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 maart 2008 aan de CA inzake de informatieverstrekking aan consumenten betreffende schadeveroorzakende handelspraktijken waarbij de namen van bedrijven worden genoemd.

⁷⁹ De Agenda wordt overigens wel aan de minister voorgelegd.

zou gaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CA. Zowel voor de vacaturestop als voor het aanpassen van de huisstijl geldt dat hier juist ook een beoogde doelmatigheidswinst aan ten grondslag ligt, en de nadelen zich in de praktijk op dit moment nog niet hebben voorgedaan.

Daar tegenover staat een groot aantal aspecten van de relatie met het Ministerie van EL&I die in positieve zin bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid, en die (mogelijk) zijn te verklaren door status van ambtelijke dienst.

Met name het afnemen van voorzieningen van het Ministerie van EL&I zoals de hosting van de websites, opleidingen voor de CA-werknemers, het Management Development (MD)beleid en het participeren in aanbestedingen draagt bij aan de doelmatigheid, en is direct gekoppeld aan de status van ambtelijke dienst.

Voor de overige positieve bijdragen van de relatie met het Ministerie van EL&I aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de CA geldt dat deze mogelijk verklaard kunnen worden door de bestuurlijke vormgeving, maar in belangrijke mate ook het gevolg zijn van de goede persoonlijke relatie tussen medewerkers van de CA en van het Ministerie van EL&I.

Verder heeft het afbreukrisico ten aanzien van de onafhankelijkheid van de CA zich in praktijk niet gemanifesteerd. Wij constateren dat in het Relatiestatuuut heldere afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop beleid en uitvoering van elkaar worden gescheiden. Ook in de praktijk borgen verschillende voorzieningen dat de CA onafhankelijk kan acteren; het Ministerie van EL&I oefent geen invloed uit op de aanpak van de CA, noch op de agendering en besluitvorming van de CA, en de CA deelt geen inhoudelijke (onderzoeks)informatie met het departement. Tot slot stellen wij vast dat ook de beelden van stakeholders aanleiding geven om te veronderstellen dat de onafhankelijkheid van de CA in de huidige bestuurlijke vormgeving voldoende geborgd is; geen van de stakeholders trekt de onafhankelijkheid van de CA in twijfel.

5 DUALE STELSEL

5.1 BESCHRIJVING

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: Wat zijn, vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid, de ervaringen met het zogenoemde duale stelsel van handhaving?

In deze paragraaf wordt eerst het duale stelsel omschreven. Daarna volgt een beschrijving van de redenen die ten grondslag lagen aan de keuze voor een duaal systeem. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze beide vormen van handhaving in de periode tot en met 2010 zijn gebruikt. Daaropvolgend wordt een beschrijving gegeven van de implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken in het BW in oktober 2008.⁸⁰ Deze paragraaf eindigt met een beschrijving van de hoofdconclusies van een tussentijdse evaluatie van het duale stelsel.⁸¹

Beschrijving duale stelsel

De publiekrechtelijke handhaving van het consumentenrecht door de CA vindt plaats op basis van een zogenaamd duaal stelsel. Hiermee wordt bedoeld dat de CA als publiekrechtelijke toezichthouder, een deel van het consumentenrecht via het civiele recht (onderdeel a van de bijlage van de Whc), en een ander deel van het consumentenrecht via het bestuursrecht (onderdeel b van de bijlage van de Whc) handhaaft.⁸²

Er is voor de CA geen keuzevrijheid ten aanzien van de civielrechtelijke of bestuursrechtelijke handhavingsmodaliteit.

De handhaving via de civiele procedure verloopt via een verzoekschriftprocedure bij het Gerechtshof Den Haag waarbij de CA een verzoek indient tot staking van de gedraging (art. 2:5 Whc, verzoekschriftprocedure, art. 3:305d BW). Het Hof kan naast staking van de inbreuk ook openbaarmaking van de beschikking bevelen, eventueel aangevuld met een civielrechtelijke dwangsom.

In het bestuursrechtelijke handhavingstraject kan de CA besluiten tot het doen staken van een inbreuk, al dan niet gecombineerd met een bestuursrechtelijke sanctie: een last onder dwangsom om de beëindiging van de overtreding af te dwingen, en/of een bestuurlijke boete in geval een punitieve sanctie noodzakelijk wordt geacht. De CA heeft de bevoegdheid sanctiebesluiten openbaar te maken, inclusief de namen van overtredende ondernemingen. Ook kan de CA de toezegging van een onderneming openbaar maken dat de overtreding wordt gestaakt (art. 2:16 Whc). Rechtsbescherming van de gesanctioneerde onderneming vindt in eerste instantie plaats via de bezwaarprocedure. Tegen het besluit op bezwaar kan de onderneming vervolgens beroep aantekenen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam, waarna hoger beroep mogelijk is bij het CBB. Tegen het besluit tot openbaarmaking kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam.

Redenen voor de keuze voor een duaal systeem

Het oorspronkelijke wetsvoorstel behelsde volledig civielrechtelijke handhaving door de CA. Een amendement van kamerlid Crone, dat breed werd ondersteund, stelde voor de handhaving van de Whc volledig

⁸⁰ Geïmplementeerd in de Wet van 25 september 2008 tot Aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, Stb 397, 2008.

⁸¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 27879 nr. 33.

⁸² Voor een uitgebreid overzicht van de wetsgeschiedenis wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van de tussentijdse evaluatie van de Wet handhaving consumentenbescherming door Pro Facto in 2010. (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 27879 nr. 33.)

bestuursrechtelijk vorm te geven.⁸³ Het kabinet kwam hierop met een compromis: normen die voldoende duidelijk zijn en een concreet gebod of verbod bevatten (met andere woorden: normen waarvan de overtreding eenvoudig zou zijn vast te stellen, zogenaamde 'gesloten normen'), worden bestuursrechtelijk gehandhaafd, terwijl 'open' normen, waarbij een nadere uitleg noodzakelijk is, civielrechtelijk worden gehandhaafd.⁸⁴ Het amendement Crone werd hierop ingetrokken.⁸⁵

Het duale handhavingstelsel in de Whc dat hiermee is gecreëerd, zou de voordelen van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving combineren. Bestuursrechtelijke handhaving maakt - ten eerste - punitief optreden tegen schendingen van het consumentenrecht mogelijk. Door de mogelijkheid van het opleggen van een boete en door de openbaarmaking van het besluit heeft dit een relatief grote preventieve en afschrikwekkende werking.⁸⁶ Verder geldt punitieve handhaving als een krachtige stok achter de deur om zelfregulering te bevorderen.

Ten tweede werd bestuursrechtelijke handhaving efficiënt geacht waar het gesloten normen betreft. 'Privaatrechtelijke handhaving blijkt echter niet altijd even effectief te zijn, en kan juridisering en eindeloze processen in de hand werken', zo stelde het amendement-Crone.⁸⁷ Voor die normen in het consumentenrecht die interpretatie behoeven, werd het wenselijk geacht dat de civiele rechter hieraan uitleg zou geven. In de eerste plaats behoort het tot de expertise van de civiele rechter om uitleg te geven aan open normen in het consumentenrecht. In de tweede plaats was dit wenselijk om verschillen in rechtspraak tussen de bestuursrechter en civiele rechter te voorkomen. Die zouden kunnen ontstaan als ook de bestuursrechter civielrechtelijke open normen zou uitleggen.⁸⁸ Bij civielrechtelijke handhaving blijft de eenheid van rechtspraak in het consumentenrecht gewaarborgd.

In de derde plaats werd gesteld dat artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vereist dat een bestuurlijke boete alleen wordt opgelegd als in de wetgeving een nauwkeurig, ondubbelzinnig en duidelijk verbod is geformuleerd, waaruit de onder toezicht gestelde precies kan afleiden in welke gevallen een gedraging tot toepassing van een sanctie kan leiden.⁸⁹ Daarvan zou bij open normen geen sprake kunnen zijn.

Ten vierde: handhaving door civielrechtelijke procedures zou minder capaciteit vergen van de CA. De bestuursrechtelijke procedure vereist dat enerzijds het onderzoek naar de overtreding en anderzijds het bepalen van de sanctie op grond van dat onderzoek door strikt gescheiden teams wordt uitgevoerd. Ambtenaren die toezicht houden en zij die uiteindelijk een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen, moeten conform de Vierde tranche van de Awb⁹⁰ duidelijk gescheiden zijn (de zogenaamde *chinese walls*). In de civiele procedure zijn deze *Chinese walls* daarentegen geen vereiste, en kan de kennis van degenen die zich met een onderzoek hebben beziggehouden, ook worden benut bij het schrijven van het verzoekschrift.

Tot slot - ten vijfde - zou de civiele procedure sneller tot een *definitieve* uitspraak leiden in vergelijking met het bestuursrechtelijk traject waarbij vaak een bezwaarprocedure wordt doorlopen en vervolgens het proces van

⁸³ Amendement Crone, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30411 nr. 10.

⁸⁴ Tweede nota van wijziging, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30411, nr. 18.

⁸⁵ Handelingen II 2005-2006, nr. 98, 7 juli 2006, p. 6087.

⁸⁶ Amendement Crone, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30411 nr. 10. Zie ook Boom, W. van, Inpassing en handhaving van de Wet oneerlijke handelspraktijken, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2008-1, p. 4-24.

⁸⁷ Amendement Crone, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30411 nr. 10.

⁸⁸ Heldeweg, M., Een koekoeksjong in het consumentenrecht? Bestuursrechtelijke aspecten van de nieuwe CA, in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken, 2006-5, p. 147-162; Mout-Vos, E., Het duale stelsel van handhaving van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), een tussenstand, in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2010-6, p. 258-265.

⁸⁹ Wet handhaving consumentenbescherming, Tweede Nota van Wijziging, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30411, nr. 18. Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 144.

⁹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29702, nr. 1 en verder.

beroep en hoger beroep. Het duurt soms enkele jaren voordat over een zaak een onherroepelijke uitspraak is gedaan.⁹¹ Zie hiervoor overigens ook paragraaf 2.8 van dit rapport over het toetsingscriterium 'snelheid'.

Beschrijving gebruik van het duale stelsel in de periode 2007-2010

De CA heeft in de periode 2007-2010 zowel het civiele- als het bestuursrechtelijke traject benut. In de periode 2007-2010 heeft de CA via bestuursrechtelijke handhaving 22 bestuursrechtelijke sanctiebesluiten genomen: 16 keer betrof het een bestuurlijke boete (al dan niet in combinatie met een last onder dwangsom) en 6 keer betrof het een last onder dwangsom zonder rapport (aan organisaties die online tickets verkopen). Gemiddeld duurde het vanaf de start van een onderzoek 15 maanden voordat de CA een sanctiebesluit had genomen. Indien de onderneming bezwaar aantekende tegen het sanctiebesluit, duurde het gemiddeld 8 maanden tot het 'besluit op bezwaar'. Indien de onderneming in beroep ging, duurde het gemiddeld 15 maanden voordat de rechtbank Rotterdam een uitspraak deed in het beroep.

Als het gaat om civielrechtelijke handhaving in diezelfde periode, dan kan worden geconstateerd dat de CA 14 maal een verzoekschriftprocedure bij het Gerechtshof Den Haag is gestart. Daarbij moet worden opgemerkt dat alle verzoekschriften zijn voortgekomen uit één grootschalig onderzoek naar garanties in de reisbranche in 2008 (het betrof in totaal 107 onderzoeken).⁹² Gemiddeld duurde het vanaf de start van een onderzoek 15 maanden voordat de CA een verzoekschrift indiende bij het Gerechtshof. Daarna duurde het gemiddeld 5 maanden alvorens het Gerechtshof een uitspraak deed.⁹³

Het is voorts regelmatig voorgekomen (ongeveer 40 keer) dat de CA een onderzoek is gestart naar een onderneming die zowel bestuursrechtelijk te handhaven (onderdeel b van de bijlage van de Whc), als civielrechtelijk te handhaven regels heeft overtreden (onderdeel a van de bijlage van de Whc).⁹⁴ De CA heeft er tot op heden steeds voor gekozen om in die gevallen één handhavingprocedure te kiezen. De CA heeft voor deze aanpak gekozen om te voorkomen dat marktpartijen met twee afwijkende procedures worden geconfronteerd en de CA zelf met verschillende teams moet gaan werken. De CA heeft in deze gevallen tot dusver steeds voor bestuursrechtelijke handhaving gekozen (dus ten aanzien van overtredingen van bepalingen uit onderdeel b van de bijlage bij de Whc). Daarbij speelde een rol dat van de bestuurlijke boete en de ermee gepaard gaande openbaarmaking een bredere preventieve werking werd verwacht dan van een bevel tot staking van de civiele rechter. Met andere woorden: in die gevallen werd bestuursrechtelijke handhaving het meest doeltreffend en doelmatig geacht.

In het bestuursrechtelijk traject (van handhaving tot rechtspraak) is civielrechtelijke kennis van het consumentenrecht in de bestuursrechtelijke teams ingebed. De CA had in de beginjaren naast in consumentenrecht gespecialiseerde juristen, ook een eigen advocaat in huis voor procedures bij de civiele rechter. Later bleek dat er in verhouding met de bestuursrechtelijke zaken minder procedures bij de civiele rechter werden gestart en is besloten de capaciteit anders te benutten en voor civiele procedures de Landsadvocaat in te schakelen. In zowel de BAC als de meervoudige kamer van de Rechtbank Rotterdam hebben civilisten zitting.

⁹¹ Mout-Vos, E., Het duale stelsel van handhaving van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), een tussenstand, in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2010-6, p. 258-265.

⁹² Overigens loopt er inmiddels een aantal nieuwe procedures bij het Hof Den Haag.

⁹³ Zowel de doorlooptijd tot het nemen van een sanctiebesluit (bestuursrechtelijke handhaving) als de doorlooptijd tot het indienen van een civiel verzoekschrift neemt gemiddeld 15 maanden in beslag. Echter, in de bestuursrechtelijke procedure duurt het dus langer voordat er een einduitspraak beschikbaar is, in het geval een onderneming in bezwaar, beroep en/of hoger beroep gaat.

⁹⁴ Voorbeelden van deze overlap zijn beschreven in het Pro Facto rapport: Schol, M., J. Nagtegaal, en H. Winter, Evaluatie Wet handhaving Consumentenbescherming, Ervaringen met het duale handhavingstelsel en de handhavingsbevoegdheid inzake massaschade, Groningen, Pro Facto, maart 2010, p. 27. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 27879 nr. 33.

Beschrijving Implementatie Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken

Een belangrijke ontwikkeling sinds de inwerkingtreding van de Whc is de implementatie van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in het BW in oktober 2008.⁹⁵ Oneerlijke handelspraktijken zijn handelspraktijken die misleidend of agressief zijn, zoals het verstrekken van feitelijk onjuiste of misleidende informatie en/of het achterhouden van informatie, of agressieve praktijken zoals fysieke dwang, ongepaste beïnvloeding, of beïnvloeding van kinderen. De OHP-normen in het BW zijn door middel van vermelding in artikel 8.8 van de Whc onder de werking van de Whc en de toezichtsbevoegdheid van de CA gebracht. De normen ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken worden volledig bestuursrechtelijk gehandhaafd en zijn toegevoegd aan onderdeel b van de bijlage van de Whc. Waar in de Whc nog werd gekozen voor handhaving van de open normen van het consumentenrecht door de civiele rechter, is dit uitgangspunt bij OHP-normen verlaten. De normen ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken zijn open normen, maar als de CA een bestuurlijke sanctie oplegt en de onderneming in beroep gaat, wordt de interpretatie hiervan door de bestuursrechter gegeven.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel tot implementatie van de OHP-normen kende, net als de Whc, een duaal handhavingstelsel.⁹⁶ Dat uiteindelijk voor volledig bestuursrechtelijke handhaving is gekozen, is het gevolg van een amendement van kamerlid Vos dat voorstelt dat de CA en AFM tegen alle oneerlijke handelspraktijken bestuurlijk kunnen optreden, ook tegen overtredingen van open normen.⁹⁷ Het amendement is met ruime meerderheid aangenomen. Het amendement noemt drie argumenten voor volledig bestuursrechtelijke handhaving. Allereerst wordt bestuursrechtelijke handhaving efficiënter geacht dan het duale stelsel van handhaving. 'De CA en de AFM moeten immers een civielrechtelijk verzoekschrift motiveren, waarna de het gerechtshof in Den Haag het werk moet overdoen. Dat kost tijd en menskracht', aldus het amendement. Ten tweede zou bij een duaal stelsel een discrepantie ontstaan in de zin dat een handelaar voor een overtreding van een gesloten OHP-norm een boete van maximaal 450.000 euro opgelegd zou kunnen krijgen terwijl de handelaar voor een overtreding van een open OHP-norm in het geheel geen straf zou krijgen. Ten derde kan de toezichthouder bij civielrechtelijke handhaving van een open norm, slechts een bevel tot staking van de overtreding verzoeken aan de rechter. Door het ontbreken van punitieve sancties zou van de handhaving onvoldoende afschrikwekkende werking uitgaan om malafide handelaars te weerhouden van het overtreden van open normen, zo stelt het amendement.

Uitkomsten van eerder onderzoek (Tussenevaluatie door Pro Facto)

In 2010 heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden van het duale stelsel door Pro Facto.⁹⁸ Eén van de bevindingen was dat gesloten normen in de praktijk niet altijd eenduidig uit te leggen zijn: zij kennen een meer open karakter. Dat betekent dat ook in het bestuursrechtelijk handhavingstraject, normen interpretatie behoeven. Met andere woorden: de interpretatie van de consumentenregels als genoemd in onderdeel b van de bijlage van de Whc gebeurt mede door de bestuursrechter.

Pro Facto concludeerde in de tussenevaluatie dat er binnen het bestuursrechtelijk traject voldoende waarborgen zijn die er zorg voor dragen dat ook de meer open civielrechtelijke normen op gedegen wijze worden uitgelegd, doordat in het gehele bestuursrechtelijke handhavingstraject, civielrechtelijke expertise is ingeschakeld.

⁹⁵ Wet van 25 september 2008 tot Aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, Stb 397, 2008.

⁹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30928 nr. 2.

⁹⁷ Nader gewijzigd amendement van het lid Vos, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 30928 nr. 14.

⁹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 27879 nr. 33.

Pro Facto stelde bovendien vast dat sommige gedragingen van ondernemingen gekwalificeerd kunnen worden als overtredingen van verschillende bepalingen. Zo kan overlap bestaan binnen de bestuursrechtelijk te handhaven normen, namelijk tussen de OHP-normen en de overige normen als genoemd in onderdeel b van de bijlage, of overlap van civielrechtelijk te handhaven bepalingen als genoemd in onderdeel a van de bijlage bij de Whc en de OHP-normen (onderdeel b). In die laatste gevallen van overlap kan zowel civielrechtelijk als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. De wet laat het aan het oordeel van de CA over welk handhavingstraject wordt gekozen in geval van een dergelijke samenloop. Tot slot is het mogelijk dat ondernemingen meerdere consumentenbepalingen overtreden, waarvan sommige via een procedure bij de civiele rechter, en sommige met bestuursrechtelijke instrumenten moeten worden gehandhaafd.

Ten tijde van het onderzoek dat ten behoeve van de tussenevaluatie werd uitgevoerd, had de CA nog beperkt ervaring opgedaan met de civielrechtelijke handhaving. In de tussenevaluatie kon daarom geen gedegen uitspraak worden gedaan over de slagvaardigheid van de CA op basis van de twee sporen. Het aantal afgedane zaken was daarvoor te gering. Wel kon volgens Pro Facto het systeem van duale handhaving op zichzelf gekenschetst worden als een systeem dat niet optimaal slagvaardig functioneert. Omdat langs twee wegen wordt gehandhaafd, is expertise vereist op twee terreinen en moeten twee verschillende werkprocessen worden gehanteerd. Bovendien moet de CA capaciteit investeren in het uitleggen van de verschillende werkwijzen aan bedrijven. Dat komt de slagvaardigheid niet ten goede, zo wordt in de tussenevaluatie door Pro Facto geconcludeerd.⁹⁹

5.2 BELANGRIJKSTE OPVATTINGEN VAN STAKEHOLDERS

Hierna worden de belangrijkste opvattingen van stakeholders weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de opvattingen over het duale stelsel en anderzijds de opvattingen over de twee sporen binnen het duale stelsel en de wijze waarop de CA er gebruik van heeft gemaakt. Hierna worden eerst de opvattingen over het stelsel weergegeven.

Opvattingen over het duale stelsel (de combinatie van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving)

Bij inwerkingtreding van de Whc en de inpassing van de OHP-normen in het BW is in de literatuur van een ingewikkeld stelsel gesproken.¹⁰⁰ Bovendien werd in de tussenevaluatie van Pro Facto geconcludeerd dat het systeem van duale handhaving niet optimaal slagvaardig functioneert, omdat verschillende werkprocessen moeten worden gehanteerd, de CA expertise moet hebben op twee terreinen, en omdat extra moet worden geïnvesteerd in uitleg van werkwijzen aan ondernemingen.¹⁰¹

Nu meer ervaring is opgedaan met (de combinatie van) civiel- en bestuursrechtelijke handhaving is gebleken dat de vooraf gevreesde praktische problemen met het duale stelsel zich in de praktijk niet voordoen. Het is volgens de meeste respondenten duidelijk in welke gevallen een gedraging valt onder onderdeel a of b van de bijlage van de Whc. Voor geen van de betrokken organisaties (CA, BAC, Rechtbank) brengt het duale stelsel grote organisatorische problemen met zich mee. De CA heeft weliswaar civielrechtelijke én bestuursrechtelijke specialisten in dienst, maar dat is inherent aan handhaven van het consumentenrecht, en hangt niet uitsluitend samen met het instrument van de verzoekschriftprocedure. Handboeken die de werkprocessen beschrijven zijn

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Heldeweg, M., Een koekoeksjong in het consumentenrecht? Bestuursrechtelijke aspecten van de nieuwe CA, in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken, 2006-5, p. 147-162; Boom, W. van, Inpassing en handhaving van de Wet oneerlijke handelspraktijken, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2008-1, p. 4-24.

¹⁰¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 27879 nr. 33. (Pro Facto rapport: Schol, M., J. Nagtegaal, en H. Winter, Evaluatie Wet handhaving Consumentenbescherming, Ervaringen met het duale handhavingstelsel en de handhavingsbevoegdheid inzake massaschade, Groningen, Pro Facto, maart 2010, p. 54-55).

inmiddels opgesteld, waardoor dit geen extra tijd kost, en ook het voorlichten van bedrijven blijkt in de praktijk weinig extra tijd te kosten. De juridische kwaliteit van door de CA voorbereide besluiten is volgens alle respondenten goed: er is in de praktijk geen sprake van een gebrek aan bestuursrechtelijke dan wel civielrechtelijke expertise gebleken. In de BAC en in de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam worden civilisten ingeschakeld. Ook voor ondernemingen leidt het feit dat via twee wegen kan worden gehandhaafd, als zodanig niet tot onduidelijkheid of extra kosten: als duidelijk is welke overtreding aan de orde is, is ook duidelijk of een civielrechtelijk of bestuursrechtelijk gespecialiseerde advocaat moet worden ingeschakeld.

In enkele gevallen hebben zowel de bestuursrechter als de civiele rechter invulling gegeven aan dezelfde open normen, bijvoorbeeld ten aanzien van het begrip 'misleitend'. Van een andere uitleg van het consumentenrecht door de civiele rechter en bestuursrechter is volgens de hoogleraren burgerlijk recht die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd (zie bijlage 1), op dit moment geen sprake. Vanwege de inbedding van civielrechtelijke expertise in het gehele bestuursrechtelijke traject, is er op dit moment geen reden om aan te nemen dat de bestuursrechter onvoldoende rekening houdt met civielrechtelijke jurisprudentie.

Zowel ondernemingen als consumentenorganisaties als andere stakeholders geven aan dat zij een groot verschil ervaren in het effect (voor ondernemingen) van enerzijds civielrechtelijke en anderzijds bestuursrechtelijke handhaving. Een civiele procedure leidt niet tot een (punitieve) boete en brengt in de ogen van de meeste respondenten minder reputatieschade met zich mee. Een bevel tot staking van de civiele rechter wordt door een brede groep respondenten niet als een straf ervaren, zelfs niet als dit gepaard gaat met een dwangsom: een uitspraak van de civiele rechter wordt door ondernemingen opgevat als geschilbeslechting tussen gelijkwaardige partijen, terwijl een boete een hiërarchische verhouding uitdrukt. Dit verschil in verhouding maakt dat er tussen civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in de beleving van respondenten 'een wereld van verschil' zit.

In de beleving van respondenten zijn civielrechtelijk en bestuursrechtelijk te handhaven overtredingen op zijn minst van vergelijkbare orde voor wat betreft schade voor de consument. Ondernemingen vinden het moeilijk te accepteren dat sommige overtredingen (in de afgelopen periode concreet: overtredingen van garantiebepalingen in de reisbranche) tot een bevel tot staking hebben geleid en andere overtredingen (in de afgelopen periode concreet: alle andere gesanctioneerde overtredingen in alle andere branches) tot bestuurlijke boetes en/of lasten onder dwangsom. Deze ongelijkheid - in de zin van een verschillende reactie op als even ernstig ervaren overtredingen - is een ongewenst gevolg van het duale stelsel. Ondernemingen ervaren de handhaving op dit punt als onrechtvaardig.

Opvattingen over de twee sporen binnen het duale stelsel en de toepassing ervan door de CA

Het komt geregeld voor dat een onderneming meerdere overtredingen tegelijk pleegt. In dat geval kiest de CA één handhavingstraject, tot dusver steeds het bestuursrechtelijke traject. Die keuze is volgens de overgrote meerderheid van de respondenten begrijpelijk, omdat de bestuursrechtelijke handhaving doelmatiger wordt geacht dan de civielrechtelijke handhaving, om redenen die worden besproken. In algemene zin kan worden gesteld dat sinds de inwerkingtreding van de Whc de bezwaren tegen bestuursrechtelijke handhaving van het consumentenrecht, die ten grondslag lagen aan de keuze voor het duale stelsel, volgens respondenten aan relevantie hebben ingeboet.

Allereerst signaleren respondenten een toegenomen acceptatie van bestuursrechtelijke handhaving in het markttoezicht in het algemeen. Ook andere toezichtsautoriteiten treden actief punitief op: de bestuurlijke boete is inmiddels gemeengoed geworden. Ook vullen andere markttoezichthouders veelvuldig open normen in ten aanzien van handelsbetrekkingen, bijvoorbeeld als het gaat om mededinging, financiële dienstverlening

en telecommunicatierecht (door respectievelijk de NMa, AFM en OPTA). Het verschil met het consumentenrecht is wel dat het consumentenrecht grotendeels is neergelegd in het BW, terwijl andere markttoezichthouders sectorspecifieke wetgeving handhaven. Echter, ook bij oneerlijke handelspraktijken is er (na amendering door de Tweede Kamer¹⁰²) voor gekozen open normen volledig bestuursrechtelijk te handhaven. De veronderstelde efficiëntie en effectiviteit van bestuursrechtelijke handhaving, onder meer door de mogelijkheid boetes op te leggen, liggen hieraan ten grondslag.¹⁰³ Het onderscheid tussen open, civielrechtelijk te handhaven, en gesloten, bestuursrechtelijk te handhaven, normen, is volgens een van de respondenten zelfs gebaseerd op een enigszins ouderwetse opvatting over de positie van de bestuursrechter. Een belangenafweging door de bestuursrechter wordt inmiddels minder problematisch geacht. Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat de rechten van art. 7 EVRM ook kunnen worden gewaarborgd door voorafgaand aan de handhaving, beleidsregels uit te vaardigen, of door ten aanzien van de meer open normen enkel een reparatoire sanctie op te leggen of een aanwijzing te geven die concreter invulling geeft aan nalevingsgedrag.¹⁰⁴

Bovendien is de behoefte aan punitief overheidsingrijpen ten aanzien van schendingen van het consumentenrecht toegenomen. Verschillende respondenten maken melding van een ontwikkeling in hun denken: waar zij eerst voorstander waren van handhaving via de procedure bij de civiele rechter, is de overtuiging gegroeid dat bestuursrechtelijke handhaving zinvol is. Hiervoor noemen zij verschillende redenen. De belangrijkste reden is dat externe stakeholders en experts een gebrek aan preventieve werking van de civielrechtelijke handhaving ervaren. Een civielrechtelijk bevel tot staking leidt volgens hen in onvoldoende mate tot definitieve beëindiging van de ongewenste gedragingen. De afschrikwekkende werking van de bestuurlijke boete daarentegen wordt door alle stakeholders als relatief groot beschouwd, met name door de wijze van openbaarmaking van de boete. Daarbij tekenen respondenten wel aan dat de boetemaxima voor de 'niet-OHP-overtredingen' in de Whc te laag zijn om als afschrikwekkend te worden beschouwd. De boetebedragen die voor overtredingen van de bepalingen betreffende oneerlijke handelspraktijken kunnen worden opgelegd, zijn veel hoger en schrikken meer af. Overigens worden ook civielrechtelijke uitspraken openbaar gemaakt door de CA, maar dit heeft volgens respondenten minder impact en leidt tot minder reputatieschade. Zowel de CA zelf als externe respondenten stellen dat de hogere boetes die de CA op grond van de OHP-normen kan opleggen, de CA in voldoende mate in staat stellen op te treden tegen schendingen van het consumentenrecht.

Een tweede argument voor bestuursrechtelijke punitieve handhaving is dat volgens een aantal respondenten nog steeds slechts beperkt sprake is van effectieve handhaving door de markt zelf. Volgens deze respondenten is zelfregulering te vrijblijvend gebleken zonder boetes als stok achter de deur. Ook enkele vertegenwoordigers van brancheorganisaties geven aan dat het toezicht noodzakelijk is voor die ondernemingen binnen de branche die zich niet houden aan door zelfregulering tot stand gekomen afspraken. De kans dat zelfregulering effectief is, wordt groter als ondernemingen weten dat de CA boetes oplegt en dat hierop negatieve publiciteit volgt. Een van hen noemt boetes 'een slot op de deur voor zelfregulering'.

Anderen noemden het veranderde speelveld van ondernemingen als argument voor bestuursrechtelijke handhaving. In toegenomen mate worden consumenten benaderd door ondernemingen met een vluchtig karakter, vaak vanuit het buitenland, die snel van naam wisselen of steeds nieuwe variaties op diensten of producten aanbieden. Aanbiedingen van sms-diensten worden hierbij vaak als voorbeeld aangehaald. Een bevel tot staking, voortkomend uit een verzoekschriftprocedure zou voor dit type ondernemingen in de ogen

¹⁰² Nader gewijzigd amendement van het lid Vos, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 30928 nr. 14.

¹⁰³ Boom, W. van, Inpassing en handhaving van de Wet oneerlijke handelspraktijken, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2008-1, p. 4-24.

¹⁰⁴ Mout-Vos, E., Het duale stelsel van handhaving van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), een tussenstand, in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2010-6, p. 258-265.

van de respondenten te weinig preventieve werking hebben: 'de afschrikwekkende werking is minder; de pakkans is kleiner en op het moment dat de rechter een besluit neemt zijn al veel consumenten gedupeerd en heeft het bedrijf zijn geld al verdiend', aldus een respondent. Een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie betwijfelt bijvoorbeeld of een dwangsom 'ook een afschrikwekkende werking heeft op bedrijven die hun bestaansrecht ontlenuen aan het overtreden van regels'.

Een derde argument voor punitieve handhaving vindt zijn grondslag in de waarneming van respondenten in bredere zin dat schendingen van consumentenbelangen minder snel geaccepteerd worden. Ontwikkelingen in de samenleving, zoals media-aandacht voor de zogenaamde woekerpolissen en de aandelenlease-affaire, hebben een groter schadebewustzijn gecreëerd. De behoefte aan krachtige bescherming van de consument door middel van punitieve, bestuursrechtelijke sancties is gegroeid.

Hiervoor zijn verschillende redenen beschreven waarom bestuursrechtelijke handhaving effectiever wordt geacht dan civielrechtelijke handhaving. De CA zelf hanteert naast argumenten van effectiviteit, ook argumenten van doelmatigheid in die gevallen waarin een keuze kan worden gemaakt tussen bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhavingstrajecten (omdat een onderneming meerdere overtredingen heeft begaan). Allereerst brengt de civiele procedure voor de CA, gegeven de keuze om civielrechtelijke procesjuristen extern in te huren, aanvullende kosten met zich mee. Van de kosten die worden gemaakt om externe advocaten in te schakelen, gaat op dit moment ongeveer 40% op aan kosten van bestuursrechtelijke procedures en 60% aan civielrechtelijke procedures. Bovendien zijn de doorlooptijden in civiele procedures minder goed door de CA te beïnvloeden dan bij bestuursrechtelijke handhaving tot aan het sanctiebesluit. Volgens de CA is de inzet van civielrechtelijke procedures in de praktijk wel zinvol gebleken om uitleg van de rechter te krijgen over wettelijke begrippen als reisgarantiemaatregelen.

Zoals al bleek in de tussenevaluatie van Pro Facto, zijn de 'gesloten' normen in onderdeel b van de bijlage bij de Whc vaak toch voor interpretatie vatbaar.¹⁰⁵ Enkele respondenten merken op dat in zulke gevallen de onderneming niet goed op de hoogte kan zijn van de wijze waarop de CA de normen interpreteert, waardoor een last onder dwangsom volgens hen meer voor de hand zou liggen dan een boete. Met een last onder dwangsom wordt het gewenste gedrag immers concreet omschreven. Inmiddels heeft de CA de last onder dwangsom vaker toegepast.

Volgens enkele respondenten, waaronder een vertegenwoordiger van een gesanctioneerde onderneming, blijft een bezwaar van bestuursrechtelijke handhaving dat de bestuursrechtelijke bewijsregels, minder strikt zijn dan de bewijsregels in de civiele procedure omdat volgens hen slechts aannemelijk hoeft te worden gemaakt dat de boete gerechtvaardigd is. Zij zijn van mening dat de verwachting die in het wetgevingstraject is gewekt,¹⁰⁶ namelijk dat de bestuursrechter zware eisen zal stellen aan de bewijslast, in de praktijk niet is gerealiseerd. Niet alle respondenten zijn het hier echter mee eens.

5.3 BEOORDELING

De te beantwoorden onderzoeksvraag is: Wat zijn, vanuit het oogpunt van effectiviteit (doeltreffendheid) en doelmatigheid, de ervaringen met het zogenoemde duale stelsel van handhaving? Hierna wordt het oordeel gegeven over achtereenvolgens de doeltreffendheid en doelmatigheid, zowel van het systeem als van de wijze waarop de CA ermee omgaat.

¹⁰⁵ De tussenevaluatie geeft hiervan enkele voorbeelden, zoals het kenbaar maken van de identiteit van de verkoper aan de consument en het vermelden van een commercieel oogmerk in een gesprek (artikel 7:46h lid 1 BW). De onduidelijkheid geldt zolang de bestuursrechter hierover definitief uitspraak heeft gedaan. Inmiddels is over de in de tussenevaluatie genoemde voorbeelden een uitspraak in eerste aanleg gedaan (AWB 09/4100 6C - T I en AWB 09/4101 BC).

¹⁰⁶ In het amendement Vos (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 30928, nr. 14) p. 3 wordt gesteld: 'Uiteraard staat er voor de handelaar die geconfronteerd wordt met sancties altijd rechtsbescherming open in de vorm van beroep bij de rechter (rechtbank Rotterdam met als hoger beroepsinstantie het College van beroep voor het bedrijfsleven)'.

Oordeel over doeltreffendheid

De CA heeft te maken met een duaal stelsel van handhaving. Hierna geven we onze bevindingen in relatie tot de doeltreffendheid. Daarbij komt eerst aan de orde in welke mate de CA doeltreffend is omgegaan met het duale stelsel en de mogelijkheden die dat stelsel biedt. Daarna wordt nog ingegaan op de doeltreffendheid van het systeem.

Als het gaat om de wijze waarop de CA met het duale stelsel omgaat, dan constateren we op grond van ons onderzoek dat de CA beide wegen van het duale stelsel heeft benut en daarin keuzes heeft gemaakt die de doeltreffendheid ten goede zijn gekomen.

Ten eerste: zowel bij overtreding van normen die bestuursrechtelijk moeten worden gehandhaafd, als bij normen die civielrechtelijk moeten worden gehandhaafd, weegt de CA telkens de ernst van de overtreding en het geschonden consumentenbelang bij het maken van de keuze om al dan niet handhavend op te treden. In beide categorieën vindt dus zorgvuldige beoordeling en prioritering van zaken plaats zodanig dat op die zaken handhavend wordt opgetreden waar de verwachte doeltreffendheid het grootst is. Op grond daarvan hebben via bestuursrechtelijke handhaving in de periode 2007-2010 uiteindelijk 22 bedrijven een sanctie opgelegd gekregen door de CA (boete en/of last onder dwangsom). Voorts hebben via civielrechtelijke handhaving uiteindelijk 13 bedrijven (reisorganisaties) te maken gehad met een uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag op grond van door de CA ingediende verzoekschriften.¹⁰⁷ De rechter heeft in die gevallen dwangsommen opgelegd (€ 500,- per dag, met een maximum van € 100.000,-) teneinde de inbreuken te doen staken. Zowel het civielrechtelijke als het bestuursrechtelijke traject wordt dus door de CA benut. Daarbij moet worden aangetekend dat de verzoekschriften alle zijn voortgekomen uit één grootschalig onderzoek naar garanties in de reisbranche in 2008, en dat het civielrechtelijke traject tot dusver alleen is ingezet om overtredingen van garantiebepalingen in de reisbranche te doen beëindigen. Omdat via beide wegen inbreuken zijn gestaakt, hebben beide wegen een bijdrage geleverd aan een doeltreffend optreden door de CA.¹⁰⁸ De uitspraken van de civiele rechter hebben voorts verder invulling gegeven aan wettelijke bepalingen over reisgarantiemaatregelen.

Ten tweede constateren we dat de CA in gevallen van meervoudige overtredingen (waarbij een onderneming meerdere overtredingen maakt waarvan een deel in onderdeel a van de bijlage bij de Whc is opgenomen en een deel in onderdeel b van de bijlage) er telkens voor heeft gekozen niet via twee wegen te handhaven (en daarmee zowel een bestuursrechtelijk handhavingstraject als een verzoekschriftprocedure te starten tegen de desbetreffende onderneming), maar juist een weloverwogen keuze te hebben gemaakt voor of bestuursrechtelijke handhaving of handhaving via de procedure bij de civiele rechter. De CA kiest voor deze aanpak om te voorkomen dat ondernemingen met twee verschillende procedures worden geconfronteerd en de CA met verschillende teams moet gaan werken. De CA maakt de keuze voor óf bestuursrechtelijke óf civielrechtelijke handhaving op grond van criteria die leiden tot selectie van de meest doeltreffende wijze van handhaving (namelijk die vorm van handhaving met het beste verwachte resultaat in relatie tot de inspanningen die ermee gepaard gaan). De vooraf door sommigen gevreesde problemen van overlap en coördinatieproblemen als gevolg van de combinatie van civiel- en bestuursrechtelijke handhaving hebben zich niet voorgedaan. Wel blijft een deel van de zaak of het probleem onopgelost.

Voorts is het hier belangrijk op te merken dat in de gevallen waarin meervoudige overtredingen aan de orde waren, de CA op grond van de door haar opgestelde criteria telkens heeft gekozen voor bestuursrechtelijke

¹⁰⁷ In totaal zijn 14 verzoekschriften in de periode 2007-2010 door de CA ingediend. In 13 gevallen heeft de rechter een uitspraak gedaan.

¹⁰⁸ Bij deze noties over formele bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving dient te worden opgemerkt dat verreweg de meeste overtredingen door de CA zijn beëindigd door middel van informele handhaving.

handhaving.¹⁰⁹ Die keuze is naar onze mening gunstig voor de preventieve en afschrikwekkende werking van het toezicht. Immers, op basis van ons onderzoek en de door ons gevoerde gesprekken met onder toezicht gestelden hebben we duidelijke signalen gekregen dat de afschrikwekkende werking van de bestuursrechtelijke handhaving door hen als groter wordt ervaren dan die van de procedure bij de civiele rechter. Dat hangt met name samen met de door bedrijven ervaren reputatieschade. Weliswaar zijn zowel de besluiten van de bestuursrechter als de civiele rechter openbaar, toch wordt door ondernemingen de reputatieschade van een in een sanctiebesluit opgelegde boete bij bestuursrechtelijke handhaving als relatief groter ervaren dan die van een civiele dwangsom, onder meer door de volgens hen meer intensieve media-aandacht voor bestuurlijke handhaving. Daarnaast ervaren bedrijven het risico op een relatief hoge sanctie via de bestuursrechtelijke handhaving groter dan het risico op een hoge dwangsom bij een civielrechtelijk traject. Dat risico wordt gestaafd door de omvang van de door de CA opgelegde boetes¹¹⁰ in vergelijking met de omvang van de door het Gerechtshof opgelegde dwangsommen¹¹¹, maar hier geldt uiteraard de belangrijke kanttekening dat deze bedragen niet zomaar met elkaar mogen worden vergeleken aangezien het om andere overtredingen gaat.

Zowel de bestuursrechter als de civiele rechter geven inhoudelijke invulling aan de bepalingen van het consumentenrecht. Op dit moment hebben we op grond van ons onderzoek geen aanleiding te veronderstellen dat de civiele rechter en bestuursrechter een andere uitleg hebben gegeven aan het consumentenrecht. Onafhankelijke juridische experts die door ons zijn bevestigd bevestigen dit beeld. De juridische kwaliteit van door de CA voorbereide besluiten is goed: er is in de praktijk geen sprake van een gebrek aan bestuursrechtelijke dan wel civielrechtelijke expertise gebleken. Civielrechtelijke expertise wordt in voldoende mate ingebouwd in de voorbereiding van de sanctiebesluiten bij de CA en in de bezwaar- en beroepsprocedure. Vanwege de inbedding van civielrechtelijke expertise in het gehele bestuursrechtelijke traject, is er op dit moment geen reden om aan te nemen dat de bestuursrechter onvoldoende rekening zal houden met civielrechtelijke jurisprudentie.

Wij concluderen op grond van het voorgaande dat de CA doeltreffend gebruik heeft gemaakt van de beide wegen van handhaving.

Daarnaast concluderen we dat het duale stelsel als zodanig in de praktijk niet heeft geleid tot beperking van de doeltreffendheid van de CA. Wij merken hierbij wel op dat het duale stelsel noopt tot het maken van keuzes voor een handhavingstraject in geval van meervoudige overtredingen. Dit heeft tot gevolg dat de CA een deel van de overtredingen niet handhaaft door een openbare sanctie, en dus ook de interpretatie die ze geeft aan de betreffende gedraging niet openbaar wordt. Op dit punt bevordert het duale stelsel van handhaving minder goed dat ondernemingen regels uit zichzelf naleven, dan een stelsel waarin via één weg wordt gehandhaafd. Overigens kan dit probleem gemakkelijk worden voorkomen als de CA richtsnoeren uitvaardigt waarin zij deze interpretaties verwoordt – verreweg de meeste overtredingen leiden immers niet tot een formele sanctie.

In de tweede plaats merken we op dat het duale stelsel soms onbegrip en soms ook weerstand opwekt bij ondernemingen. Hoewel de normen die civielrechtelijk en bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, op zijn minst van vergelijkbare orde worden beschouwd wat betreft de schade voor de consument, ervaren ondernemingen sterke verschillen in de gevolgen van civiele en bestuurlijke handhaving in termen van boetehoogte en reputatieschade. Sociaalwetenschappelijk onderzoek naar naleving door ondernemingen heeft uitgewezen dat weerstand van ondernemingen tegen de handhaving er niet toe bijdraagt dat ondernemingen

¹⁰⁹ In de reisbranche, waar civielrechtelijk is gehandhaafd, was geen sprake van meervoudige overtredingen.

¹¹⁰ In 2010 is meer dan € 2,5 mln aan boetes opgelegd en bedroeg de hoogste boete meer dan € 1 mln. Overigens: bij de bestuursrechtelijke handhaving bedraagt de maximumboete per overtreding € 76.000,- voor de 'niet OHP-normen' en in het geval van oneerlijke handelspraktijken € 450.000 per overtreding.

¹¹¹ In de verzoekschriftprocedure is in verschillende uitspraken een last van € 500,- opgelegd voor iedere dag dat de organisatie niet aan de beschikking zou voldoen met een maximum van € 100.000.

uit eigen beweging de wet naleven, maar ertoe kan leiden dat ondernemingen zich afwachtend gaan opstellen.¹¹² Dat risico is ook bij de duale handhaving van het consumentenrecht aanwezig omdat aan overtredingen die als even ernstig worden beschouwd, in de beleving van ondernemingen sterk verschillende gevolgen worden verbonden. Omdat het duale stelsel weerstand oproept, zou dit tot een lager niveau van naleving kunnen leiden.

Oordeel over doelmatigheid

Hierna geven we onze bevindingen in relatie tot de doelmatigheid. Net als bij de voorgaande beschouwing over doeltreffendheid, komt ook hier eerst aan de orde in welke mate de CA doelmatig is omgegaan met het duale stelsel en de mogelijkheden die het stelsel biedt. Daarna wordt nog ingegaan op de doelmatigheid van het systeem.

Als het gaat om de wijze waarop de CA met het duale stelsel omgaat, constateren wij dat de CA binnen haar mogelijkheden op doelmatige wijze invulling heeft gegeven aan de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving door middel van het duale stelsel. Dat baseren we onder meer op de wijze waarop de CA keuzes heeft gemaakt in het al dan niet in eigen huis hebben van zowel de bestuursrechtelijke als civielrechtelijke expertise. Bij die keuzes heeft doelmatigheid een belangrijke (zo niet doorslaggevende) rol gespeeld. De CA had bijvoorbeeld in de beginjaren een eigen advocaat in huis voor procedures bij de civiele rechter. Later bleek dat er in verhouding met de bestuursrechtelijke zaken minder civiele procedures werden gestart en heeft de CA besloten op grond van (doeltreffendheid en) doelmatigheid de capaciteit anders te benutten en voor civiele procedures de Landsadvocaat in te schakelen. Overigens wordt de Landsadvocaat ook voor bestuursrechtelijke procedures ingeschakeld; de verhouding tussen externe kosten voor bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures is respectievelijk ongeveer 40% tegenover 60%.

Als het gaat om het systeem van duale handhaving, dan constateren we dat dit systeem kan worden gekenschetst als een systeem dat op onderdelen niet optimaal bijdraagt aan doelmatigheid. Zo moeten er voor beide rechtswegen werkprocessen zijn uitgewerkt en actueel worden gehouden (handboeken en procedures) en moet de CA soms tijd investeren in het uitleggen van het duale systeem, bijvoorbeeld aan ondernemingen of brancheorganisaties. Overigens zijn deze inefficiënties eerder door Pro Facto ook al genoemd in hun tussentijdse evaluatie.

De omvang van deze inefficiënties voor de CA zijn relatief beperkt. Voor ondernemingen leidt het feit dat via twee wegen kan worden gehandhaafd, als zodanig niet tot extra kosten. Dat komt omdat de CA kiest voor handhaving óf via de bestuursrechtelijke instrumenten óf de procedure bij de civiele rechter. Bovendien gaat een advocaat meestal pas aan de slag als het verzoekschrift dan wel het sanctiebesluit is ontvangen.

¹¹² Zie bijvoorbeeld Ayres, I. en J. Braithwaite, *Responsive Regulation*, 1992; Tyler, T., *Why people obey the law*, 2006; en R. Kagan, *Going by the book, the problem of regulatory unreasonableness*, (1982) 2002. In Nederland zijn deze inzichten onder andere vertaald in de Tafel van 11, zie 'De Tafel van 11, een veelzijdig instrument' van het CCV, <http://www.hetccv.nl>.

6 INTERNE ORGANISATIE (EN BEDRIJFSVOERING)

6.1 INLEIDING

Bij de vaststelling van de scope van dit onderzoek is bepaald dat de volgende drie onderdelen worden onderzocht:

- *Aansturing en inrichting van de eigen organisatie*: analyse van de mate waarin samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen heeft plaatsgevonden - rekening houdend met de *chinese walls* tussen Toezicht en de JD - en of dit voldoende en effectief is geweest.
- *Capaciteit van de organisatie*: analyse van de omvang en de groei van de organisatie (in fte en budget) alsmede een omschrijving van de systemen voor kostenbeheersing.
- *Toepassing en gebruik van interne procedures*: analyse van het gebruik van uniforme procedures, bijvoorbeeld voor een onderzoek, de lengte van doorlooptijden van onderzoek, et cetera.

Dit laatste onderdeel is behandeld bij het criterium 'zorgvuldigheid' in hoofdstuk 2. Daar is aangegeven dat de procedures gedetailleerd zijn uitgewerkt en dat het track record en de opvattingen van stakeholders een positief beeld laten zien ten aanzien van de zorgvuldige toepassing van de interne procedures.

Hierna worden de eerste twee onderdelen nader toegelicht. Daarbij wordt eerst een (feitelijke) beschrijving gegeven en vervolgens het oordeel.

6.2 AANSTURING EN INRICHTING VAN DE ORGANISATIE

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen heeft plaatsgevonden en of dit voldoende en effectief is geweest (rekening houdend met de *chinese walls* tussen de afdeling Toezicht en de Juridische Dienst).

6.2.1 BESCHRIJVING

Aan het hoofd van de organisatie staat de directeur, de Consumentenautoriteit. De CA beschikt over twee stafafdelingen (Strategie & Communicatie en Secretariaat) van beperkte omvang. Daarnaast is de CA opgebouwd uit een drietal afdelingen: de afdeling Toezicht (waartoe ook het Verbindingsbureau en Signalering & Prioritering behoren), de Juridische Dienst (inclusief Griffie) en de afdeling Consumenteninformatie. De rol van deze organisatieonderdelen wordt hierna toegelicht.

De afdeling Toezicht houdt zich bezig met het uitvoeren van onderzoeken en informele handhaving. Daarnaast houdt een beperkt aantal fte zich bezig met signalering en prioritering (S&P) en het optreden als Verbindingsbureau.¹¹³ Deze fte's vormen een aparte eenheid binnen de afdeling Toezicht, onder verantwoordelijkheid van het hoofd Toezicht. Bij de uitvoering van een onderzoek kan gebruik worden gemaakt van de formele onderzoeksbevoegdheden zoals genoemd in de Awb. Deze bevoegdheden hebben betrekking op onder meer het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, de inzage van gegevens en bescheiden en het nader onderzoeken (monsterneming) van zaken. Indien Toezicht besluit deze bevoegdheden in te zetten, is de vermoedelijke inbreukmaker wettelijk verplicht mee te werken aan het onderzoek.

Het Verbindingsbureau is verantwoordelijk voor de coördinatie van grensoverschrijdende verzoeken om wederzijdse bijstand. Bij binnenkomende verzoeken van Verbindingsbureaus uit andere lidstaten bepaalt het Verbindingsbureau in hoeverre deze verzoeken door de CA zelf moeten worden afgehandeld of doorverwezen

¹¹³ Website van CA: <http://www.consumentenautoriteit.nl>.

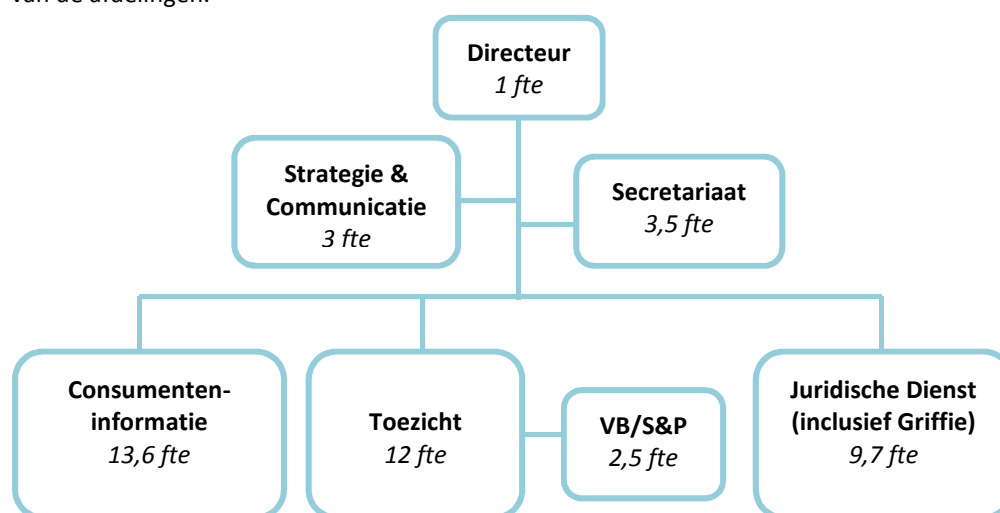
moeten worden naar andere toezichthouders. Naast het doorverwijzen van de verzoeken om wederzijdse bijstand coördineert het Verbindingsbureau op nationaal niveau gemeenschappelijke activiteiten die noodzakelijk zijn voor een effectieve werking van de Verordening 2006/2004 evenals het bereiken van de doelstellingen van de Verordening. Ook coördineert het Verbindingsbureau de verslaglegging aan de Europese Commissie, waarbij alle betrokken Nederlandse toezichthouders informatie verschaffen over de toepassing van de Verordening.

De Juridische Dienst (JD) vormt het sluitstuk van het handhavend optreden van de CA. De JD kan door het opleggen van bestuursrechtelijke sancties of door het aanspannen van procedures via de civiele rechter, naleving van specifieke bepalingen in het consumentenrecht afdwingen.¹¹⁴ Daarnaast draagt de JD zorg voor juridische advisering en het voeren van de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures.

De afdeling Toezicht (inclusief het Verbindingsbureau) en de Juridische Dienst (inclusief Griffie) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken van de Consumentenautoriteit: handhaving van het consumentenrecht en coördinatie van grensoverschrijdende verzoeken om wederzijdse bijstand. De JD is organisatorisch gescheiden van de afdeling Toezicht/Verbindingsbureau aangezien ambtenaren die toezicht houden en zij die uiteindelijk een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen, conform de Vierde tranche van de Awb¹¹⁵ duidelijk gescheiden moeten zijn (de zogenaamde *chinese walls*).

De afdeling Consumenteninformatie heeft als taak het vergroten van de kennis van consumenten over consumentenrechten en -plichten. Dit is geen wettelijke taak, maar deze taak draagt wel bij aan het doeltreffend kunnen uitvoeren van de wettelijke handhavingstaken en komt dan ook expliciet als buitenwettelijke taak aan bod in de Memorie van Toelichting bij de Whc¹¹⁶ De afdeling Consumenteninformatie ondersteunt en faciliteert het gezamenlijk informatieloket ConsuWijzer dat tevens belast is met de registratie van meldingen in een databank met het oog op de handhavingstaken van de CA, de NMa en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).

In het organogram hierna is de formatie in 2010 weergegeven, wat een beeld geeft van de relatieve grootte van de afdelingen.



Figuur 3: organogram CA

¹¹⁴ Consumentenautoriteit, Organisatie- en Formatie Plan (OFP), 2005.

¹¹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29702, nr. 1 en verder.

¹¹⁶ Er is bovendien een wijziging van de Whc in voorbereiding waarbij het geven van consumenteninformatie mogelijk wel wordt opgenomen als wettelijke taak.

De mate waarin er samenwerking is tussen de verschillende organisatieonderdelen blijkt onder meer uit de overleggen en interactie die plaatsvindt tussen deze onderdelen. Een aantal voorbeelden daarvan:

- Spinsessies. Twee keer per week worden spinsessies gehouden. Hieraan nemen Signalering en Prioritering (S&P), Toezicht, Communicatie, het Webteam van ConsuWijzer en de backoffice van de CA deel. Hierin worden de actualiteiten, waaronder de binnengekomen signalen, besproken. Daar wordt ook aan de hand van het instrumentenbeleid bepaald welke actie wordt ondernomen op grond van de signalen. Acties kunnen onder meer betreffen: het geven van voorlichting op de website van ConsuWijzer (of het schrijven van een column in Sp!ts), het starten van een onderzoek door de afdeling Toezicht, het beschikbaar stellen van voorbeeldbrieven, enzovoorts.
- Toezichtsoverleg. Daar komen maandelijks de signalen aan de orde die zijn 'veredeld'. Veredeling van signalen (die bij de CA zijn binnengekomen, al dan niet via ConsuWijzer) betekent dat er meer informatie ten aanzien van een mogelijke overtreding wordt verzameld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of de CA actie gaat ondernemen. Bij het veredelen worden onder meer de ernst van de overtreding en de omvang van de overtreding nader onderzocht en wordt bepaald of de overtreding past binnen het toezichtsterrein van de CA. Signaalrapportages worden door S&P op het kennismanagementsysteem (KEI) gezet zodat alle medewerkers van de CA weten wat er speelt.
- Driehoeksoverleg. Dat is een overleg dat ieder kwartaal plaatsvindt, waarbij medewerkers van de afdelingen JD en Toezicht, alsmede de directeur van de CA aanwezig zijn. Daar wordt, los van individuele zaken, gesproken over bijvoorbeeld de interpretatie van definities. Het overleg heeft een tweeledig karakter: bijpraten en meepraten. Op deze wijze vindt kennisdeling plaats, met inachtneming van *chinese walls* tussen Toezicht en de JD.

Daarnaast is relevant dat er initiatieven zijn om personeel te laten rouleren binnen de organisatie, met als doel het begrip voor elkaars werk te vergroten en synergie tussen afdelingen te bewerkstelligen. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat medewerkers van de afdelingen Toezicht en de JD het eerste half jaar na binnenkomst bij de CA een dagdeel in de week meedraaien op de backoffice. Daarnaast participeren medewerkers van de backoffice structureel in projecten van Toezicht en waar mogelijk in JD-projecten. Daarnaast wordt aan de medewerkers de mogelijkheid geboden te participeren in projecten van andere afdelingen en rouleren medewerkers van Toezicht en de JD. Ook zijn er CA-brede programma's binnen de aandachtsgebieden waar medewerkers van alle afdelingen voor worden ingezet.

6.2.2 BEOORDELING

Er is voldoende aanleiding te veronderstellen dat de samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen effectief is. Er zijn verschillende overleggen tussen de afdelingen, en ook wordt personeel gerouleerd. Daarnaast is de omvang van de organisatie - ongeveer 45 fte - zodanig dat de lijnen tussen afdelingen en tussen personen betrekkelijk kort zijn en medewerkers elkaar snel vinden.

6.3 CAPACITEIT VAN DE ORGANISATIE (FTE'S EN MIDDELEN)

6.3.1 BESCHRIJVING

Deze paragraaf gaat over de ingezette fte's en middelen en over de systemen voor kostenbeheersing. In deze beschrijving worden eerst de belangrijkste kengetallen weergegeven ten aanzien van de fte's en vervolgens ten aanzien van de middelen (zowel verplichtingen als kasgegevens). Daarna wordt een beschrijving gegeven van de voorzieningen voor kostenbeheersing.

Als het gaat om de fte's, dan is relevant te constateren dat de formatie in vier jaar tijd is gegroeid van 24 fte (begin 2007) naar 45,3 fte (eind 2010) als gevolg van de additionele taken die de CA heeft gekregen. Vanwege

de groei van de organisatie in de periode 2007-2010 is de instroom jaarlijks veel groter dan de uitstroom. De jaarlijkse uitstroom is tot op heden in vergelijking met andere organisaties zeer beperkt gebleven: achtereenvolgens 1, 5, 4 en 3 medewerkers. Hierna volgt een overzicht.

	Formatie (aantal fte) per einde jaar	Aantal medewerkers	Toelichting
2006	24	n.v.t.	De formatie van de CA was eind 2006 24 fte.
2007	29	37	In 2007 is een claim toegekend die betrekking had op een andere inrichting van het informatieloket. Dat heeft geleid tot een toename van 5 fte.
2008	33,5	46	In 2008 is een claim toegekend die betrekking had op enkele functies, met name voor de Juridische Dienst en Communicatie. Dat heeft geleid tot een toename van het aantal fte met 4,5.
2009	44,3	54	In 2009 is wegens toekenning van een claim in verband met uitbreiding van de wettelijke taken (9,2 fte voor de OHP-normen, 0,4 fte voor keurmerken en 2,2 fte voor de Dienstenwet). De formatie is met 11,8 fte gegroeid.
2010	45,3	55	In 2010 is wegens toekenning van een claim in verband met uitbreiding van de wettelijke taken (Luchtvaartverordening) 1,0 fte toegevoegd.

Tabel 6: Overzicht formatie CA

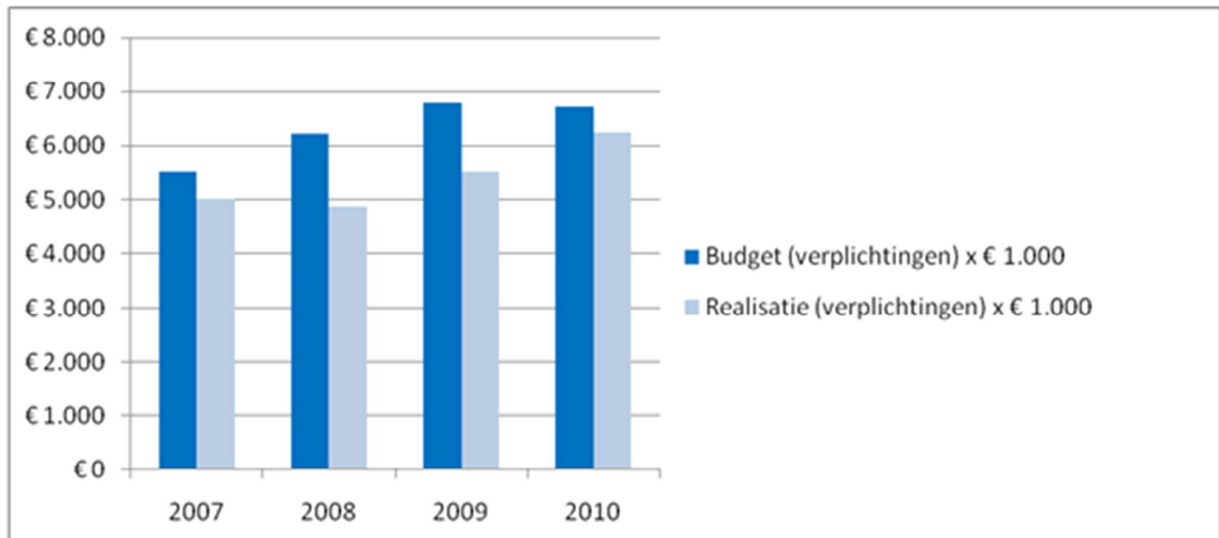
Hierna volgt een overzicht van zowel de verplichtingen (budget en realisatie) als van de kasgegevens. Eerst worden de verplichtingen weergegeven in een tabel en vervolgens is in een staafdiagram budget en realisatie tegen elkaar afgezet.

	Verplichtingen-budget (x € 1000,-)	Verplichtingen-realisatie (x € 1000,-)	Onderuitputting (x € 1000,-)	Percentage onderuitputting
2007	5.507	5.012	469	9%
2008	6.226	4.875	1.351	22%
2009	6.784	5.499	1.285	19%
2010	6.709	6.243	466	7%

Tabel 7: Verplichtingen (budget en realisatie)¹¹⁷

Hierna zijn budget en realisatie van de verplichtingen in een staafdiagram naast elkaar gezet.

¹¹⁷ Financiële verantwoordingen Consumentenautoriteit: 2007, 2008, 2009 en 2010.



Figuur 4: Verplichtingen

Uit de verplichtingen blijkt dat er in de jaren 2007-2010 telkens sprake was van onderuitputting, die met name is veroorzaakt door het uitlopen van projecten en investeringen, die dan niet meer in het begrote jaar konden worden uitgevoerd respectievelijk gepleegd.¹¹⁸

Hierna volgen de kasgegevens (wederom een combinatie van een tabel en een staafdiagram waarin budget en realisatie tegen elkaar zijn afgezet).

	Budget (x € 1000,-)	Realisatie (x € 1000,-)	Onder-uitputting (x € 1000,-)	Percentage onderuitputting
2007	5.031	5.095	-64,26	-1%
2008	6.047	5.450	597	10%
2009	6.784	5.630	1.154	17%
2010	6.709	6.708	1	0,01% ¹¹⁹

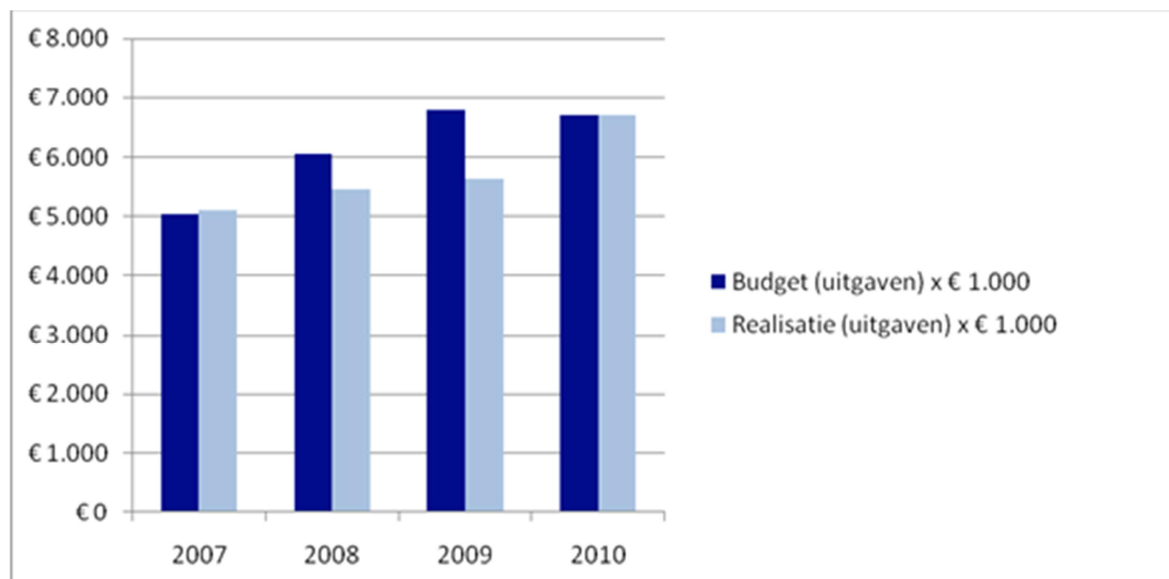
Tabel 8: Kasrealisatie (budget en realisatie)¹²⁰

Hierna zijn budget en realisatie van de kasrealisatie in een staafdiagram naast elkaar gezet.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Gekozen is om in dit geval met twee decimalen achter de komma af te ronden (in verband met onrealistische afronding).

¹²⁰ Financiële verantwoordingen Consumentenautoriteit: 2007, 2008, 2009 en 2010.



Figuur 5: Budget en kasrealisatie

De CA hanteert diverse voorzieningen voor kostenbeheersing en de borging van de doelmatigheid van uitgaven. Zo is er aandacht voor kostenbeheersing via de financiële verantwoordingsstructuur binnen de CA en naar buiten toe (aan het Ministerie van EL&I):

- Binnen de organisatie: Er zijn interne financiële maandrapportages en kwartaalrapportages, op grond waarvan monitoring en bijsturing plaatsvindt ten aanzien van de uitputting van budgetten.
- Aan het Ministerie van EL&I: De Secretaris-Generaal (SG) van het Ministerie van EL&I moet, als ambtelijk eerstverantwoordelijke van de CA, het werkplan, de halfjaarrapportage en de financiële verantwoording goedkeuren.
- De CA is gehouden aan budgetfinanciering. Dit houdt in de praktijk in dat de CA twee budgetten tot haar beschikking heeft op basis van een budgetbrief: een personeelsbudget dat is gebaseerd op de formatieve samenstelling van de CA en een materieel budget.
- De CA maakt grotendeels gebruik van de voorzieningen van het Ministerie van EL&I voor wat betreft inkopen en is hierbij gehouden aan de aanbestedingsregels die gelden voor de overheid. Daardoor kan gebruik worden gemaakt van schaalvoordelen (aanbestedingen) en van mantelovereenkomsten. Zo is de ontwikkeling van het kennismanagementsysteem (KEI) aanbesteed via de mantelpartijen van het Ministerie van EL&I. Voor decentrale inkopen volgt de CA het EL&I-inkoopproces. In dat proces zijn waarborgen ingebouwd voor doelmatig inkopen.
- De bedrijfsvoering is met een Service Level Agreement (SLA) uitbesteed aan de NMa, wat efficiencyvoordelen met zich brengt. De CA maakt daarin weloverwogen afwegingen. Zo heeft bijvoorbeeld een onderzoeksbureau in opdracht van de CA de ICT-dienstverlening van de NMa aan de CA doorgelicht, waarbij meerdere scenario's voor de toekomst werden beschouwd: (1) zelf de ICT-dienstverlening uitvoeren, (2) door EL&I laten uitvoeren, (3) bij de NMa houden en (4) outsourcen aan een andere derde partij. Op grond van het onderzoek is besloten de dienstverlening te blijven inkopen bij de NMa en daartoe voor de ICT een aanvullende SLA op te stellen voor de periode vanaf 2011.

In aanvulling op het voorgaande wordt geconstateerd dat kosten en uitgaven niet structureel worden gebenchmarkt met andere organisaties. Wel geeft de CA aan informeel contact te hebben met vergelijkbare organisaties qua omvang, waardoor bijvoorbeeld vergelijking van kostenposten interessante informatie kan opleveren.

6.3.2 BEOORDELING

De kasrealisatie en verplichtingenrealisatie van de CA zijn in de periode 2007-2010 gegroeid naar € 6,7 mln. In 2007 bedroegen ze 5,0 mln. respectievelijk 5,5 mln.

Uit audits van de departementale Auditdienst komt naar voren dat het financieel beheer van de CA in algemene zin op orde is. Daarnaast lijkt de sturing op de kas- en verplichtingenuitputting te zijn verbeterd, aangezien realisatie en budget in 2010 in vergelijking met voorgaande jaren minder van elkaar afwijken. Dit duidt op verbetering en optimalisering van het budgetbeheer.

Er zijn verschillende voorzieningen voor kostenbeheersing en doelmatige besteding van middelen door ons aangetroffen. Er is aandacht voor kostenbeheersing via de financiële verantwoordingsstructuur binnen de CA en via de verantwoordingsstructuur naar het Ministerie van EL&I. De CA maakt grotendeels gebruik van de voorzieningen van het Ministerie van EL&I voor wat betreft inkopen. Daardoor kan gebruik worden gemaakt van schaalvoordelen (aanbestedingen) en van mantelovereenkomsten. Voor decentrale inkopen volgt de CA het EL&I-inkoopproces. In dat proces zijn waarborgen ingebouwd voor doelmatig inkopen. De bedrijfsvoering/facilitaire diensten worden ingekocht bij de NMa, wat efficiencyvoordelen met zich meebrengt. Tot slot geeft de CA aan informeel contact te hebben met een vergelijkbare organisaties qua omvang om kostenposten te vergelijken. We constateren dat er weliswaar niet structureel wordt gebenchmarkt, maar de CA toont zich voldoende kritisch op haar uitgaven. De CA heeft bijvoorbeeld weloverwogen afwegingen gemaakt in het licht van de inkoop van bedrijfsvoering/facilitaire diensten bij de NMa (en heeft alternatieven onderzocht).

De formatie is in vier jaar tijd gegroeid van 24 fte (begin 2007) naar 45,3 fte (eind 2010) als gevolg van de additionele taken die de CA heeft gekregen. De uitstroom van personeel is in de periode tot 2010 weliswaar beperkt gebleven (met positieve gevolgen voor de borging van kennis), maar voor de nabije toekomst is de kans op (sterke) toename van de uitstroom volgens ons relatief groot om een aantal redenen. Ten eerste: De CA was een pioniersorganisatie die nu meer trekken krijgt van een volwassen organisatie. Ten tweede: Er is een fusie met OPTA en de NMa in het vooruitzicht, organisaties die respectievelijk 3 en 10 keer zo groot zijn als de CA. Verandering van cultuur, werkwijzen en werksfeer is daarbij onvermijdelijk en dat brengt een verhoogde kans op uitstroom met zich mee. Ten derde: Relatief veel medewerkers werken nu gemiddeld al 4 jaar bij de organisatie waardoor een nieuwe uitdaging mogelijk steeds aantrekkelijker zal worden.

Vervolgens is van belang of er voldoende waarborgen zijn om het vertrek of de eventuele uitval van medewerkers op te vangen. De CA geeft aan dat een groot deel van de medewerkers in staat is om andermans werk over te nemen, dat er herprioritering van activiteiten kan plaatsvinden (waarbij *going concern* de hoogste prioriteit heeft) en dat er tijdelijk personeel kan worden ingehuurd (voor zover dat past binnen de inhuurtaakstelling).

Tegelijkertijd geeft de CA aan dat er geen vooraf uitgewerkt beleid is waarbij bijvoorbeeld in kaart is gebracht wat de niet (of lastig) te vervangen functies zijn in de organisatie (op grond waarvan bijvoorbeeld anticiperende maatregelen zijn genomen). Op grond van het risico van uitstroom in de komende jaren verdient dat volgens ons aanvullende aandacht van de CA.

Hierbij moet worden opgemerkt dat uitstroom (en instroom) van nieuw personeel uiteraard ook positieve gevolgen kan hebben. Nieuw personeel kan een verfrissende blik hebben op de organisatie en nieuwe ideeën aandragen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat een fusie ook kansen biedt voor medewerkers op het gebied van loopbaanontwikkeling en verbreding, wat juist ook kan bijdragen aan het behouden van personeel.

BIJLAGE 1: LIJST GEÏNTERVIEWDEN

Organisaties die participeren in het Maatschappelijk Overleg
Consumentenbond
Stichting Reclame Code
VNO-NCW/ MKB Nederland
Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken
Stichting De Ombudsman
Europees Consumenten Centrum
Juridisch Loket
Raad Nederlandse Detailhandel
Andere toezichthouders en overheidsorganisaties
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)
Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
Openbaar Ministerie (OM)
Nederlandse Zorgautoriteit (NZA)
Autoriteit Financiële Markten (AFM)
Ministerie van Veiligheid & Justitie
Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
Directie Mededinging en Consument
Directie Financieel Economische Zaken
Directie Energiemarkt
Directie Telecommarkt
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Marktpartijen en brancheorganisaties
ANVR
BOVAG
CBW Mitex
Dynabyte
Energie Nederland
Hoofdbedrijfschap Detailhandel
KPN
Stichting SMS-gedragcode
Thuiswinkel.org
Uneto-Vni
UPC Nederland
Internationale samenwerkingsrelaties (en buitenlandse toezichthouders)
Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Directoraat Generaal Controle en Bemiddeling (België)
Office of Fair Trading (Verenigd Koninkrijk)
DG Health and Consumers (Europese Commissie)
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Duitsland)
Federal Trade Commission (Verenigde Staten)

Overige geïnterviewden
Rechtbank Rotterdam
Erasmus Universiteit Rotterdam – Prof. Dr. W. Van Boom (tevens voorzitter BAC)
Sociaal Economische Raad / Universiteit Utrecht – Prof. Mr. E.H. Hondius
Universiteit van Amsterdam – Prof. Dr. M.B.M. Loos
Bird&Bird (advocatenkantoor)
De Bok, Roijers & Gasseling (advocatenkantoor)
Meines & Partners (namens brancheorganisatie Eusta)

BIJLAGE 2: LEDEN BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Dhr. Jeroen Sas (voorzitter)	Ministerie van EL&I, Directie Mededinging & Consument
Dhr. Jan Luuk de Ridder	Ministerie van EL&I, Directie Mededinging & Consumenten
Mw. Susanne van Steenbergen	Ministerie van EL&I, Directie Mededinging & Consumenten
Mw. Karima Saïdi	Ministerie van EL&I, Directie Mededinging & Consumenten
Dhr. Ernst Paul Nas	Ministerie van EL&I, Wetgeving en Juridische Zaken
Dhr. Emile Verviers	Ministerie van EL&I, Wetgeving en Juridische Zaken
Mw. Mijntina Goudriaan	Ministerie van EL&I, Wetgeving en Juridische Zaken
Mw. Petra Smits	Ministerie van EL&I, Financieel Economische Zaken
Dhr. Bart-Jan Westerhof	Ministerie van Financiën
Mw. Jeanette Kok	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. Paul de Bijl (onafhankelijk lid)	CPB

BIJLAGE 3: LIJST AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen
app	Applicatie (voor mobiele telefoons met internet)
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BAC	Bezwaar Adviescommissie
BW	Burgerlijk Wetboek
CA	Consumentenautoriteit
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CPC	Consumer Protection Cooperation (network)
CPCS	Consumer Protection Cooperation System
CvdM	Commissariaat voor de Media
DNB	De Nederlandse Bank
ECC	Europees Consumenten Centrum
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst
Fte	Fulltime equivalent
HBD	Hoofdbedrijfschap Detailhandel
ICPEN	International Consumer Protection and Empowerment Network
IGZ	Staatstoezicht op de Volksgezondheid / Inspectie voor de Gezondheidszorg
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
JD	Juridische Dienst
KEI	Kennis- en Informatiesysteem
KTO	Klanttevredenheidsonderzoek
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MO	Maatschappelijk Overleg
MTB	Markttoezichthoudersberaad

NJR	Nationale Jeugd Raad
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OHP	Oneerlijke Handelspraktijken
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
Q&A	Question and Answer
RCC	Reclame Code Commissie
SER	Sociaal Economische Raad
SG	Secretaris-Generaal
SGC	Stichting Geschillencommissies
SGR	Stichting Garantiefonds Reisgelden
SLA	Service Level Agreement
SMS	Short Message Service
SOM	Stichting de Ombudsman
S&P	Signalering & Prioritering
SRC	Stichting Reclame Code
UHT	Uitvoerings- en handhavingstoets
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VNO-NCW	Een fusie van het Verbond Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)
VS	Verenigde Staten
nVWA	De nieuwe Voedsel en Warenautoriteit
Whc	Wet handhaving consumentenbescherming
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan