

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

# Woorden als daden

Communicatie als toezichtsmiddel bij de Autoriteit Consument & Markt



Masterscriptie Publiek Management

8 mei 2017, Delft

Joost Julius Twisk 323238jt

Eerste lezer: Dr. J.L.M. Hakvoort

Tweede lezer: Dr. M.A. Beukenholdt – ter Mors

 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

# Voorwoord

Jaren geleden werd het rookverbod ingesteld. Het zorgde ervoor dat er niet meer binnen in een café gerookt mocht worden. Toen rookte ik nog en ik vond het allemaal maar onzin. Ik wilde gewoon lekker met een biertje in mijn hand en een sigaret erbij in mijn favoriete kroeg staan. ‘Het is toch helemaal niet gezellig om voor elke sigaret naar buiten te moeten gaan.’ Gelukkig dacht de kroegbaas er ook zo over. De eerste periode na het verbod werd er daarom nog gewoon ‘doorgepapt’. De politieke discussie of er in een klein café wél of niet zou mogen gerookt worden, hielp er aan mee het verbod niet zo serieus te nemen. Geleidelijk aan verdween echter dat idee. De politiek kwam met een eenduidige boodschap, de controles werden scherper en er kwamen steeds meer verhalen in de media over aangepakte cafés. De kroegbaas werd steeds voorzichter tot het moment dat hij zwichtte voor de druk en ik naar buiten moest voor een sigaret. Uit armoede stopte ik maar met roken.

Met deze herinnering in mijn achterhoofd begon ik met mijn stage bij de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt. Ik was erg geïnteresseerd in de werking van toezicht. Want de politiek kan wel wetten schrijven en het openbaar bestuur kan wel beleid maken, maar hoe zorg je ervoor dat mensen ook doen wat is afgesproken. Van dat onderdeel van de bestuurskunde wilde ik graag meer weten en ik was daarom blij dat ik dat bij een toezichthouder kon ontdekken. Ik vond het interessant om te zien dat de werking van toezicht en het handhaven van wetten nog veel complexer bleek te zijn dan ik dacht. Zo zag ik veel verschillende middelen om mensen te beïnvloeden en daarmee er voor te zorgen dat ze zich aan de regels houden. En juist de middelen die ik nog niet goed kende, de middelen die anders zijn dan boetes of andere sancties, prikkelde mij. Ik ben daarom blij dat ik met mijn masterscriptie die kennis heb weten uit te breiden en dat ik bij kan dragen aan de wetenschappelijke literatuur over toezicht, naleving en gedragsbeïnvloeding.

Tot slot wil ik van deze mogelijkheid gebruik maken om de Autoriteit Consument en Markt te bedanken voor de hulp die zij mij boden bij de uitwerking van dit onderzoek. Zonder hun medewerking was ik niet tot dit resultaat gekomen. Ook wil ik graag mijn begeleider Dr. J.L.M. Hakvoort en tweede lezer Dr. M.A. Beukenholdt – ter Mors bedanken voor de steun, begeleiding en feedback die zij mij hebben gegeven.

Delft, 8 mei 2017

Joost Julius Twisk

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	5
1.1	Probleemanalyse.....	5
1.2	Probleemstelling.....	5
1.3	Relevantie .....	6
1.4	Concepten en afbakening .....	7
1.5	Casus .....	8
1.6	Onderzoek.....	9
1.7	Leeswijzer .....	9
2	Autoriteit Consument en Markt .....	11
2.1	Inleiding.....	11
2.2	Het ontstaan .....	11
2.3	Strategie .....	12
2.4	Beleidsmiddelen en bevoegdheden .....	13
2.5	Context.....	13
3	Theoretisch kader .....	15
3.1	Toezicht.....	15
3.2	Context .....	16
3.3	Strategieën in toezicht.....	18
3.4	Bevoegdheden en beleidsinstrumenten .....	20
3.5	Naleving .....	22
3.6	Communicatie als toezichtsmiddel .....	23
3.7	Theoretisch model.....	25
4	Onderzoeksmethoden .....	27
4.1	Onderzoeksaanpak .....	27
4.2	Selectie cases .....	27
4.3	Dataverzameling .....	28
4.4	Analyse.....	29
5	Empirisch onderzoek .....	30
5.1	Case 1: 'Elke app heeft een prijs' .....	30
5.1.1	Het probleem.....	30
5.1.2	De oplossing .....	31
5.1.3	Rol van communicatie.....	33

---

5.1.4	Effecten .....	35
5.2	Case 2: 'Niets doen kost je poen' .....	38
5.2.1	Het probleem.....	38
5.2.2	De oplossing .....	39
5.2.3	Rol van communicatie.....	40
5.2.4	Effecten .....	41
5.3	Case 3: Voorwaarden van sportschoolketens.....	43
5.3.1	Het probleem.....	43
5.3.2	De oplossing .....	44
5.3.3	Rol van communicatie.....	45
5.3.4	Effecten .....	46
5.4	Case 4: Waarschuwing voor Maaltijdbox-aanbieders .....	48
5.4.1	Het probleem.....	48
5.4.2	De oplossing .....	49
5.4.3	Rol van communicatie.....	50
5.4.4	Effecten .....	50
6	Analyse.....	53
6.1	Gebruik communicatie bij ACM.....	53
6.2	Vergelijking cases .....	55
6.2.1	Keuze voor communicatie .....	55
6.2.2	Kenmerken van communicatie.....	59
6.2.3	Effecten .....	62
6.2.4	Evaluatie .....	65
6.3	Toetsing van verwachtingen.....	68
7	Conclusies .....	70
7.1	Beantwoording deelvragen.....	70
7.2	Beantwoording hoofdvraag .....	73
7.3	Discussie en aanbevelingen.....	74
8	Literatuurlijst .....	76
9	Bijlages .....	80

## Afkortingenlijst

ACM	Autoriteit Consument en Markt
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	Buitenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CA	Consumenten Autoriteit
EL&I	Economische zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	Economische Zaken
NJR	Nationale Jeugdraad
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
TA	Toezichtarrangement
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

# 1 Inleiding

## 1.1 Probleemanalyse

Ten tijde van de bouwfraude was de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) een gevreesde organisatie. De mededingingstoezichthouder was keihard voor bedrijven in de bouwsector die de mededingingsregels overtraden. Met hoge boetes zorgde ze ervoor dat toekomstige potentiële regelovertreeders afschrikt werden. De vrees voor een sanctie is zo misschien wel hét fundament om naleving van de regels af te dwingen. In het politieke debat wordt er daarom vaak geroepen de hoogte van de boetes te verhogen in de veronderstelling dat het potentiële regelovertreeders afschrikt. Echter is het werk van toezichthouders meer dan sanctioneren. Er komt steeds meer aandacht voor contextuele factoren zoals sociale normen, kennis over de regels en de mate waarop de regels worden geaccepteerd, maar ook het takenpakket van de toezichthouder verandert (WRR, 2013).

In 2012 is de NMa met de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumenten Autoriteit (CA) gefuseerd naar één organisatie: de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Zij houdt nu, buiten mededinging, ook toezicht op de markten op het gebied van energie, post en vervoer en het heeft nieuwe taken in de zorg. De consument wordt centraal gesteld en interventies worden hierop aangepast. Het centrale doel van ACM is dan ook het bevorderen van kansen en keuzes voor de consument (ACM, 2013, p.3). Naast de toezichtstaken van opsporing, beoordeling en bestraffen van overtredingen, heeft de organisatie ook taak om de markt goed te laten werken. Hiervoor is soms een aanpak nodig die zich richt op de consument zelf. Door middel van voorlichtingscampagnes kunnen consumenten er op gewezen worden wat hun rechten zijn ten opzichte van de rechten van bedrijven, of kan ACM bewustwording creëren over bijvoorbeeld voorwaarden van een bepaald contract. Hierin zit een tweedeling van motieven. Enerzijds helpt het de consument bij het maken en bevorderen van keuzes, anderzijds stimuleert het bedrijven om hun gedrag aan te passen (ACM, 2013, p.6).

Zo heeft ACM campagne gevoerd om mensen zich ervan bewust te maken dat ze voor apps vaak niet met geld betalen, maar met hun gegevens (Bierling, 2015). Als de consument bewust is van gevaren in het gedrag van bedrijven kunnen zij andere keuzes maken. Op die manier treed er voor bedrijven die discutabel gedrag vertonen een verlies van reputatie, en dus een verlies van klanten, op. Hetzelfde principe werkt bij '*naming and shaming*', waar de angst voor verlies van klanten en reputatie een prikkel wordt om gedrag op aan te passen (Van Erp, 2009, p.13). Als bijvoorbeeld de consument wordt geïnformeerd over oneerlijke contractvoorwaarde bij sportschool-abonnementen worden de consumenten hier bewust van en gaan zij keuzes maken op basis van die nieuwe informatie. Keuzes die nu waarschijnlijk in het voordeel zijn van sportscholen met heldere voorwaarden. Hierdoor krijgen sportscholen de neiging om met heldere voorwaarden te komen zodat ze beter concurreren met andere sportscholen. Op die manier gaat voorlichting werken als toezichtmiddel.

## 1.2 Probleemstelling

De afweging die gemaakt wordt om de consument voor te lichten door middel van communicatie staat of breekt bij kennis over de effectiviteit ervan. Daarom is het doel van dit onderzoek om inzicht te krijgen in de effectiviteit van communicatie als middel. ACM worstelt met dat probleem. Het is namelijk heel lastig om voor communicatie als middel te kiezen en die keuze te verantwoorden, sinds er weinig bekend is van de effecten

die het heeft. Het zou zonde zijn als voordelen van communicatie niet worden benut doordat kennis over de effecten ontbreekt. Het onderzoek naar communicatie is in lijn met de handelswijze van ACM, omdat zij veel verschillende middelen kunnen inzetten. Zij stellen het probleem centraal en zoeken daar de beleidsmiddelen bij (ACM, 2013, p. 9). Met dit onderzoek wil ik één van die beleidsmiddelen, waar nog niet veel over bekend is, analyseren. Daarbij komt dat het moeilijk is voor ACM om voor communicatie te kiezen als er vanuit de politiek wordt gevraagd om hoge boetes en een harde aanpak van overtreders. Die context maakt het een interessant vraagstuk om te onderzoeken. Ik wil hieraan bijdragen aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *'In hoeverre is communicatie een effectief toezichtsinstrument van de Autoriteit Consument en Markt?'* Om tot het beantwoorden van die vraag te komen formuleer ik de volgende deelvragen:

1. *Welke ontwikkelingen zijn zichtbaar in het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel bij de Autoriteit Consument en Markt?*
2. *Bij wat voor problemen wordt communicatie effectief ingezet als beleidsmiddel?*
3. *Wat is de verhouding tussen communicatie en andere gebruikte beleidsmiddelen van de Autoriteit Consument en Markt?*
4. *Welke rol spelen de media bij communicatie van de Autoriteit Consument en Markt?*
5. *Hoe wordt communicatie als beleidsmiddel verantwoord binnen de Autoriteit Consument en Markt?*
6. *Wat beveel ik aan bij het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel?*

Naar aanleiding van de beantwoording van de onderzoeksvraag formuleer ik tot slotte een aantal aanbevelingen. Die behandel ik in de laatste paragraaf van dit onderzoek.

Mijn verwachting is dat communicatie een effect heeft op het gedrag van bedrijven. Als ACM communicatie inzet dan leidt dat tot een aanpassing van gedrag door bedrijven. Dit verwacht ik omdat via principes uit *naming and shaming* bedrijven geneigd zijn om gedrag aan te passen uit angst voor het verlies van klanten. Communicatie door ACM kan voor dat verlies van klanten zorgen, waardoor ACM dus zorgt voor een prikkel om gedrag aan te passen. Daarbij verwacht ik dat communicatie een steeds grotere rol gaat spelen voor ACM. Ontwikkelingen in het toezichtsdomein en door de opkomst van *social media* bieden ACM de kans om communicatie te benutten en effectief in te zetten voor problemen die zich hiervoor lenen.

## 1.3 Relevantie

Wetenschappelijk kennis over de effecten van toezicht is nog niet in elk toezichtsdomein goed ontwikkeld. Veel toezichthouders doen eigen onderzoek naar de effecten van hun toezicht in speciale leerstoelen of interne onderzoeksbureaus. Zij ervaren dat het bepalen van de effecten in toezicht niet eenvoudig is. Het is moeilijk of zelfs onmogelijk om een harde causale relatie vast te stellen tussen de aanwezigheid van toezicht en de feitelijke ontwikkelingen in een domein (WRR, 2013, p.121). Om dat te doen zijn er namelijk statistische en valide cijfers nodig over regel naleving om te analyseren of de naleving van bedrijven is verbeterd door de interventie. Omdat die cijfers ontbreken bestaat er rond naleving altijd een bepaalde onzekerheid (Sparrow, 2010, p.113). Veel toezichthouders missen systematische cijfers over naleving en kunnen daarom niet bewijzen welke interventies wél en welke er niet werken (Sparrow, 2010, p.114). Mijn onderzoek over de effectiviteit van een toezichtsinstrument is hierdoor een toevoeging aan de wetenschappelijke kennis over de effecten van communicatie als toezichtsmiddel.

Ook over de precieze effecten van voorlichting zijn we slecht op de hoogte. Zeker als het gaat om

voorlichting die plaatsvindt naast andere beleidsinstrumenten. Omdat voorlichting zich vaak richt op sociale verschijnselen is de invloed ervan moeilijk meetbaar. Voorlichting kan een centralere plaats innemen in het beleidsproces en daarmee soms ook boven andere instrumenten worden geprefereerd, als de effecten ervan te bewijzen zijn. De effectiviteit van dit instrument is echter dat het vooral in combinatie met andere beleidsinstrumenten werkt (Witteveen, 1984, p.412).

ACM houdt toezicht op markten waar miljarden aan euro's per jaar in omgaan. Bedrijven die de regels overtreden kunnen zorgen voor grote economische schade. Zo claimt ACM in 2015 een voordeel van 1,3 miljard euro op te hebben geleverd voor consumenten (ACM, 2016). Dit bedrag geeft aan wat voor belangen er spelen bij het goed functioneren van een toezichthouder. Daarnaast stelt ACM met haar eigen beleid het belang van alle Nederlandse consumenten centraal. ACM doet aan voorlichting om consumenten bewust te maken over gevaren in de markt (ACM, 2013, p.9).

Zonder verkenning op het gebied van nieuwe vormen van interventies ontwikkelt het toezicht zich niet verder. Daarmee, en het feit dat onder toezicht staande organisaties zich mee ontwikkelen, is er kans op nieuw overtredend gedrag. ACM moet vooruit blijven kijken, om toekomstige overtredingen te voorkomen. Er is altijd sprake van een wedloop tussen de bevoegdheden van toezichthouders en 'duikgedrag' van onder toezichtstaande bedrijven die nieuwe manieren vinden om de regels naar hun hand te zetten. Daarom moet ACM zich mee ontwikkelen met de tijd. Kennis over een nieuw toezichtsmiddel in de vorm van communicatie is deels nog niet verkend maar relevant omdat het kan zorgen voor een groter arsenaal aan toezichtsmiddelen. Dit onderzoek draagt daar aan bij.

Voorlichting en de rol van communicatie bij overheidsinstellingen is veel aan bod gekomen in verschillende onderzoekscommissies. Er is echter nog weinig bekend over communicatie als toezichtsmiddel. Zo is het moeilijk in geld uit te drukken wat voorlichting kan doen als middel. Dit heeft ook tot gevolg dat zonder die kennis het moeilijk is voor ACM om een besluit te nemen om communicatie in te zetten als interventie. Want als je niet zeker kan zeggen wat voor effecten communicatie heeft, hoe kan je hier dan geld voor vrijmaken en hiertoe besluiten? Door meer kennis hierover te hebben wordt het makkelijker om te kiezen voor voorlichting als toezichtsinstrument.

## 1.4 Concepten en afbakening

Literatuur over toezicht is erg breed. Hierdoor is het van belang dat de concepten die in dit onderzoek worden gebruikt, worden afgebakend. Het toezicht waar het in dit onderzoek over gaat, namelijk het toezicht van de toezichthouder ACM, is extern toezicht. Dat wil zeggen dat toezicht gedaan wordt door een onafhankelijk en wettelijk aangewezen partij over een domein wat bepaald is en waarin de bevoegdheden van de toezichthouder vastliggen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) definieert toezicht als *"het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren"* (BZK, 2005, p.10). Concepten van extern toezicht worden in het theoretisch kader uitgewerkt, te beginnen met een verdere definiëring van toezicht en een toezichthouder. Verder komt aan bod welke taken, bevoegdheden en instrumenten een toezichthouder heeft. Hiervoor wordt voornamelijk het werk van Ruimschotel, Mertens, Sparrow en de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gebruikt.

Een ander belangrijk concept wat behandeld wordt is naleving. Inzicht in naleving is belangrijk omdat een belangrijk doel van toezicht is om naleving van wetten af te dwingen. Zo werken interventies van een toezichthouder op verschillende manieren om naleving te bevorderen. Hiervoor is de tabel van elf een belangrijke bron. In dit schema staan elf factoren die tot naleving leiden verdeeld over twee categorieën:



spontane nalevingsfactoren en handhavingsfactoren. Om erachter te komen of communicatie als toezichtsmiddel werkt moet ook duidelijk worden hoe de factoren die de naleving beïnvloeden werken bij communicatie (WRR, 2013, p.3). Toezicht en handhaving worden vaak in één adem genoemd, maar handhaving wordt niet expliciet uitgewerkt in dit onderzoek. Dit is een specifiek onderdeel van toezicht waar het in dit onderzoek niet over gaat.

Een andere belangrijk concept voor dit onderzoek is overheidscommunicatie. Ook hierover is de wetenschappelijke literatuur erg breed. Zo grenst communicatie door de overheid bijvoorbeeld aan vraagstukken over openbaarheid, zoals welke zaken wél en niet naar buiten mogen worden gecommuniceerd en op welk moment dat mag. Openbaarheid wordt verder niet verhandeld in dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich wel op overheidscommunicatie in de vorm van voorlichting. Om een koppeling te maken tussen voorlichting en een toezichtsmiddel wordt *naming and shaming* uitgewerkt. Tot slot speelt de media een grote rol bij voorlichtingscampagnes. Principes van medialogica kunnen invloed uitoefenen op het bereik van de boodschap, de interpretatie van de boodschap en kan hiermee de boodschap dus maken of breken. Een verdere analyse hiervan is noodzakelijk (RMO, 2013).

## 1.5 Casus

Het onderzoek richt zich op de Autoriteit Consument en Markt. Zij zijn door de fusie van NMa, OPTA en CA een jonge organisatie die een groot spectrum van bevoegdheden en een groot toezichtsdomein heeft. Door de fusie wordt er op verschillende onderwerpen toezicht gehouden vanuit een nieuwe invalshoek. Het gevolg van meerdere jurisprudenties binnen een organisatie is dat het mededingingsrecht nu uitdrukkelijk in het licht wordt geplaatst van consumenten, zowel de bescherming van de consument als in het belang van de consument. De minister van EZ zette een eerste stap met het koppelen van consumentenbelangen en de positie van de consument aan het concurrentievermogen van het bedrijfsleven (De Bree, 2013, p.142). Dat zorgt voor complexiteit in hun werkzaamheden en ACM beantwoordt dat met een duidelijke toezichtsstrategie.

ACM is een interessante casus omdat zij werken volgens de principes van probleemoplossend toezicht. Deze vorm van toezicht houdt in dat het probleem voorop wordt gesteld en daarover worden de interventies gekozen die voor dat probleem voor het meeste effect zorgen. Er wordt dus niet routinematig toezicht gehouden of gesanctioneerd, maar per probleem wordt er opnieuw gekeken welke interventiemogelijkheden er het beste toegepast kunnen worden. Die principes brengen ook met zich mee dat ACM zich openstelt voor nieuwe- en alternatieve interventies (Sparrow, 2010, p.138). Communicatie als toezichtsmiddel is hier één van.

Voor mijn analyse kies ik vier interventies van ACM die een duidelijk consumentenperspectief hebben. Daarvoor kies ik, omdat ACM ook veel zaken behandelt waarbij dat consumentenperspectief minder aanwezig is en bij die zaken verwacht ik dat communicatie moeilijk is in te zetten. In sommige gevallen is het probleem moeilijk te zien in het licht van consumenten. Daardoor kies ik voor twee voorlichtingscampagnes met een duidelijk en actieve communicatiestrategie. Het is voor de gekozen interventies aannemelijk dat het informeren van de consument invloed heeft op het gedrag van bedrijven en het daarmee dus als toezichtsmiddel kan worden gezien. Als tegenhanger voor die campagnes kies ik twee interventies waarbij ACM toezeggingen heeft afgedwongen. Ik verwacht dat hiermee tegenstellingen in het gebruik van communicatie aan het licht komen.

De eerste interventie die ik onderzoek is de campagne 'Elke app heeft een prijs'. Dit was een bewustwordingscampagne om mensen te informeren over hun rechten op het gebied van privacy in mobiele apps en om consumenten bewust te maken van het feit dat veel 'gratis' apps helemaal niet gratis zijn (Bierling, 2015). De tweede interventie is de campagne 'Niets doen kost je poen'. Ook dit is een gerichte

consumentencampagne. ACM wilde consumenten aansporen om over te stappen van contracten (Bierling, 2013). ACM streeft namelijk naar goed werkende markten in brede zin en als mensen lang dezelfde contracten blijven houden kan de markt op slot vallen. ACM wil daarom zo min mogelijk drempels voor consumenten om over te stappen, maar naast het verlagen van overstapdrempels richtte ACM zich met deze campagne ook puur op het gedrag van de consument (ConsuWijzer, n.d.<sup>b</sup>). De derde interventie is de aanpak tegen sportschoolketens om hun voorwaarden aan te passen. Zij hanteerde niet de juiste voorwaarden en zijn hier door ACM op aangesproken (Hermie, 2015). De laatste interventie die ik onderzoek is de waarschuwing voor maaltijdbox-aanbieders om zich te houden aan de regels rond de wettelijke bedenktijd (Bierling, 2016).

## 1.6 Onderzoek

De methoden die nu voornamelijk worden gebruikt voor het meten van resultaten van toezichthouders zijn verslagen van effecten en *outcomes* in de vorm van economische baten. Hiertoe behoren de hoeveelheid activiteiten van de toezichthouders zoals invallen, onderzoeken, rechtszaken en beleidssuccessen en de *resource efficiency*. Al die factoren worden afgezet tegen de uitgaven van de toezichthouder om uitspraken te kunnen doen over het resultaat van de toezichthouder (Sparrow, 2010, p.119). Hiermee wordt echter de totale *outcome* van de toezichthouder berekend en niet de effectiviteit van een bepaalde interventie. Om uitspraken te doen over de werking van een interventie is een combinatie van onderzoeksmethoden nodig. Zo kunnen er experimentele benaderingen worden aangewend, maar ook observationele en kwalitatieve methoden nemen een belangrijke rol in. Die methoden zijn voor dit onderzoek niet relevant, omdat daar de middelen en de tijd niet voor aanwezig zijn. Maar door alle relevante informatie over de werking van maatregelen, de context en het functioneren van een toezichthouder bijeen te brengen en te wegen, ontstaat er meer inzicht in de wijze waarop een toezichtinterventie tot een uitkomst leidt (WRR, 2013, p.121, p.122). De strategie van het combineren van onderzoeksmethoden volg ik in dit onderzoek. Door op verschillende vlakken data te verzamelen en die te combineren kom ik tot de beantwoording van mijn onderzoeksvraag.

Effectmeting blijft echter een uitdagende factor bij toezicht. Vandaar dat er in dit onderzoek, bij het ontbreken van direct te meten effecten, flexibel moet worden omgegaan met beschikbare data. Om effecten te meten van communicatie wordt er bij de verschillende onderzochte interventies een systematisch overzicht gemaakt van het bereik van de communicatie van ACM. Naast cijfermateriaal over het bereik zijn er interviews afgenomen met de belangrijkste betrokkenen van ACM bij de onderzochte interventies. Hierbij zijn er vragen gesteld aan de projectleider van de interventie, de betreffende communicatieadviseur die verantwoordelijk was voor de communicatie en tot slot de betrokken woordvoerder. De interviews dienen als verdieping en aanvulling op de data over het bereik.

## 1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 is de inleiding van het onderzoek, waar ik het thema en bij behorende begrippen en concepten introduceer. Hoofdstuk 2 is een beschouwing van de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt. Omdat ACM het onderwerp is van dit onderzoek kies ik ervoor om eerst te beginnen met een schets van de organisatie. Dit is belangrijk omdat ACM een jonge organisatie is die volop in ontwikkeling is. Die ontwikkeling kan een rol spelen in het gebruik van communicatie als toezichtmiddel. In het hoofdstuk beantwoord ik vragen over de algemene kenmerken van de organisatie, hoe de organisatie is ontstaan, welke strategie zij hanteert,

welke beleidsmiddelen zij tot hun beschikking hebben en hoe dat wettelijk geregeld is. Ik sluit het hoofdstuk af met enkele contextfactoren waarmee ACM te maken heeft bij de uitvoering van haar taken.

Na een schets van de organisatie zal ik in hoofdstuk 3 een theoretisch kader opstellen aan de hand van de belangrijkste wetenschappelijke teksten over toezicht en communicatie. Dit wordt het raamwerk waaraan ik de werkelijkheid bij ACM kan toetsen. Het hoofdstuk begint met een algemene beschouwing van het concept toezicht. Vervolgens geef ik de context weer waarin toezicht zich bevindt en hier komt onder andere aan bod met welke ontwikkelingen toezicht te maken heeft. Vervolgens zal ik de verschillende strategieën behandelen die een toezichthouder kan gebruiken bij het uitvoeren van haar taken. Daarna behandel ik de bevoegdheden en de beleidsmiddelen die toezichthouders hebben. Die bevoegdheden hebben allemaal een andere werking op naleving. Vervolgens beschouw ik de theorieën achter communicatie als toezichtsmiddel. Ik eindig het hoofdstuk met een paragraaf waarin ik mijn theoretische verwachtingen formuleer en het causaal verband bespreek.

In hoofdstuk 4 zet ik uiteen welke onderzoeksmethoden ik gebruik om mijn hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Hierbij begin ik met een uitleg van de onderzoeksaanpak. Vervolgens beschrijf ik welke cases van ACM ik ga onderzoeken en hierbij verantwoord ik mijn keuze. Vervolgens leg ik uit hoe ik mijn data heb verzameld en tot slot leg ik uit hoe ik de gevonden data ga analyseren om zo tot een beantwoording van mijn vragen te komen.

In hoofdstuk 5 beschrijf ik de onderzochte cases aan de hand van de volgende structuur. Bij elke case geef ik antwoord op vragen over wat bij die case precies het probleem was, welke oplossing daarvoor door ACM is gevonden, wat voor rol communicatie speelde bij de oplossing en wat de effecten waren van de interventie.

In hoofdstuk 6 zal ik de data en beschouwing uit hoofdstuk 5 analyseren door de cases met elkaar en met het theoretisch kader te vergelijken. Hierbij begin ik met de algemene ontwikkeling van het gebruik van communicatie door ACM. Daarna vergelijk ik de cases op de volgende punten met elkaar: de keuze voor communicatie, de kenmerken die communicatie had bij de interventie, en effecten die zijn behaald en tot slot hoe er intern over is geëvalueerd. Ik eindig het hoofdstuk met een terugkoppeling naar mijn theoretische verwachting en kijk ik in hoeverre die overeenkomen met de werkelijkheid bij ACM.

In hoofdstuk 7 kom ik tot het beantwoorden van mijn deelvragen en daarmee kom ik tot het beantwoorden van mijn onderzoeksvraag. Ik sluit het hoofdstuk en daarmee het onderzoek af met een paragraaf met aanbevelingen en discussiepunten die ik naar aanleiding van het onderzoek maak.

## 2 Autoriteit Consument en Markt

### 2.1 Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt is een onafhankelijke toezichthouder die zich sterk maakt voor consumenten en bedrijven, met als doel om een gelijk speelveld te creëren van bedrijven die zich aan de regels houden en geïnformeerde consumenten die voor hun recht opkomen. Daarom pakt ACM overtredende bedrijven aan en geven ze advies en informatie aan consumenten (ACM, n.d.<sup>a</sup>). Werkzaamheden van ACM omvatten het toezicht op algemene mededingingsregels, de regulering van de markten voor energie, telecommunicatie, post en vervoer en beschermen ze consumenten. De werkzaamheden hebben het gezamenlijke doel het zorgen voor goed functionerende markten waar consumenten eerlijk worden behandeld door bedrijven (ACM, 2013, p.1).

ACM is georganiseerd als een ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) en is daarmee een onafhankelijke autoriteit. De minister van Economische Zaken (EZ), hoewel hij voor grote delen verantwoordelijk is voor de toezichthouder, heeft nauwelijks invloed op de werkwijze van ACM. Zo stelt ACM haar eigen beleidsregels op. Op sommige aspecten is de invloed van de minister nog wel aanwezig. Zo kadert hij het boeterecht met beleidsregels die de wettelijke boetebevoegdheid blijft geven. Ook moet ACM jaarlijks hun werkwijze aan de minister verantwoorden in de vorm van een jaarverslag (De Bree, 2013, p.143).

De doelstelling van ACM is: “ACM bevordert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten” (ACM, n.d.<sup>b</sup>). ACM is er op gericht om de welvaart van consumenten te vergroten. Dit wordt bewerkstelligd door de markten optimaal te laten werken. Want markten waarin de consument echt kan kiezen en ondernemers moeten concurreren om de klant voor zich te winnen, zorgen voor de laagste prijzen voor consumenten. Het is belangrijk om ook de positie van de consument te versterken, zodat zij beter geïnformeerd zijn en in staat zijn weloverwogen keuzes te maken (ACM, 2013, p.2).

De kosten die ACM maakt door de uitvoering van haar taken worden doorberekend aan de marktorganisaties waarop zij toezicht houdt. Dat betekent dat de markt betaalt voor het uitvoeren van toezicht van ACM. Niet alle activiteiten en werkzaamheden worden echter aan de markt doorgerekend. Bepaalde aspecten worden gefinancierd door het Ministerie van EZ, zoals het uit eigen beweging doen van marktonderzoek en rapportages en de dagelijkse organisatieprocessen. Wanneer er een boete wordt betaald aan ACM, komt dit in de Staatskas van Nederland. Op deze manier heeft ACM er geen direct belang bij om boetes op te leggen en wordt zo de integriteit gewaarborgd (Instellingswet, art.6a).

### 2.2 Het ontstaan

In maart 2011 kondigde de Minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) de samenvoeging van NMa, OPTA en CA aan. Het doel was een vergroting van ‘de effectiviteit en efficiëntie van het markttoezicht’ door de samenvoeging omdat er flexibel kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen en beter gebruik kan worden gemaakt van beschikbare kennis en kunde. Ook speelde mee dat de overheid wilde bezuinigen (De Bree, 2013, p.142). Het toenmalige kabinet streefde naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder ambtenaren, regels en bestuurders. Een gefuseerde toezichthouder met minder personeel past in die visie (KWINK, 2015, p.8). Een belangrijk voordeel van het creëren van één toezichthouder is dat alle ingekomen informatie, op enkele uitzonderingen na, intern vrijelijk gedeeld kan worden. Dit draagt bij aan een effectieve uitoefening van de toezichttaken van ACM. Er hoeft maar één keer

bepaalde informatie aan ondernemingen worden gevraagd (De Bree, 2013, p. 143).

Door het samenbrengen van de taken van de afzonderlijke toezichthouders verdwijnt de overlap en wordt een integrale en evenwichtige aanpak van markt- en consumentenproblemen mogelijk. Er ontstaan synergievoordelen tussen mededingingstoezicht, regulering en consumententoezicht (ACM, 2013, p.2). Een gevolg van meerdere jurisprudenties binnen één organisatie is dat het mededingingsrecht uitdrukkelijk in het licht werd geplaatst van consumenten, zowel de bescherming van de consument en in het belang van de consument. De minister zette een eerste stap met het koppelen van consumentenbelangen en de positie van de consument aan het concurrentievermogen van het bedrijfsleven (De Bree, 2013, p.142).

De NMa, OPTA en de CA zagen toe op handhaving van verschillende wetten, zoals de Telecomwet, de Elektriciteitswet 1998, Wet handhaving consumentenbescherming en de Mededingingswet (Trienekens, 2014). De Instellingswet (2013) bepaalde dat de handhaving van die verschillende wetten en de bevoegdheden van elk afzonderlijke toezichthouder werden overgezet naar de ACM. Dat alle bevoegdheden nu waren ondergebracht onder één organisatie betekende nog niet dat er geen overlap meer was tussen de bevoegdheden. Dit werd een jaar later recht getrokken in de Stroomlijningswet (2014). In die wet werden verschillende bevoegdheden, instrumenten en procedures geharmoniseerd en vereenvoudigd. Ook werd er in die wet bepaald dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vaker als basis zal dienen voor de wijze van handhaving (Trienekens, 2014).

## 2.3 Strategie

ACM heeft veel verschillende instrumenten tot haar beschikking om problemen op te lossen. Er is door ACM een duidelijke strategie geformuleerd om haar werkwijze aan te koppelen. Bij de keuze voor een aanpak zet ACM de consument centraal. Dit betekent dat ACM in sommige gevallen het bedrijf de kans geeft zijn gedrag snel aan te passen waardoor consumenten er niet langer schade van ondervinden. In andere gevallen kan ACM kiezen om een boete op te leggen (Trienekens, 2014). ACM wil voornamelijk de positie van de consument versterken. Markten waarin de consument echt kan kiezen zorgt voor een vergroting van de welvaart. ACM bevordert de concurrentie en reguleert markten zodanig dat de uitkomsten voor consumenten optimaal zijn (ACM, 2013, p.6).

Handhaving is een van de kerntaken van ACM, maar ACM wil niet handhaven om het handhaven: *“het effect van ons optreden staat centraal”*. ACM kijkt daarom naar de bredere context bij de uitvoering van wettelijke taken. Dit wordt een probleemoplossende toezichtsstijl genoemd. ACM kijkt met een breed vizier en onderzoekt niet alleen wat de mogelijke overtreding is, maar ook wat de oorsprong is van het probleem. Vervolgens kiest ACM het instrument, of een combinatie van instrumenten, erbij die het meeste kans op een structurele oplossing geeft. Daarbij is het volledige palet aan formele- en informele instrumenten van belang. Het gaat om maatwerkoplossingen op basis van een gedegen probleemanalyse (ACM, 2013, p.9).

ACM vindt het niet altijd wenselijk om mededingingswetgeving in te zetten om onwenselijke gedragingen tegen te gaan en kan in die gevallen ook gebruik maken van andere oplossingen (Van der Vijver, et al. 2015, p.210). ACM geeft aan dat consumentenwelvaart het belangrijkste uitgangspunt is bij de keuze van ACM om al dan niet te handhaven. Bij het stellen van prioriteiten in haar strategie, houdt ACM naast consumentenwelvaart ook rekening met het openbaar belang en met haar kansen om doeltreffend en doelmatig op te treden (Van der Vijver, et al. 2015, p.212).

## 2.4 Beleidsmiddelen en bevoegdheden

De bevoegdheden van ACM zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals de Algemene Wet bestuursrecht (Awb), de Instellingswet (2013), Stroomlijningswet (2014) en recent de Wet Boetebeleidsregel ACM (2014). ACM heeft een groot arsenaal aan wettelijke beleidsmiddelen. Het opleggen van sancties is een belangrijk instrument. Daarnaast gebruikt ACM andere middelen zoals norm overdragende gesprekken, toezeggingen, informele zienswijzen, monitoring en marktscans. Ook alternatieve beleidsmiddelen zoals strategische communicatie worden door ACM ingezet om de nalevingsbereidheid te vergroten. Dit is vooral relevant in gevallen die van toepassing zijn op consumenten (ACM, 2013, p.9). Verder heeft ACM de taak om de consument voor te lichten over marktsituaties en de mogelijkheid om zelf een marktonderzoek te starten (Trienekens, 2014).

Sanctionering blijft vanuit traditioneel oogpunt het belangrijkste beleidsmiddel wat ACM tot haar beschikking heeft om overtredingen aan te pakken. De boetehoogte hangt af van de ernst en de duur van de overtreding en specifieke omstandigheden (ACM, n.d.<sup>b</sup>). Boete inkomsten gaan naar de Staatskas om te voorkomen dat ACM zelf beter wordt van het opleggen van boetes, wat kan zorgen voor doelverschuiving (Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr.9). De boete moet in verhouding staan tot de overtreding, daarbij erop lettend dat het voldoende afschrikking creëert voor andere bedrijven. Daarom worden boetes ook altijd bekend gemaakt via de website van ACM (ACM, n.d.<sup>c</sup>). De boetes dienen niet alleen als bestraffing van de overtreder, maar er gaat ook een preventieve afschrikkende werking van uit. Hoe hoger die afschrikking, hoe groter de prikkel is voor ondernemingen om de wet na te leven (Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr.9).

ACM kan naast het opleggen van een boete of een last onder dwangsom ook een door een marktorganisatie gedane toezegging bindend verklaren. Hiermee kunnen bedrijven verdere sanctionering voorkomen door een aanpassing van hun gedrag toe te zeggen (Instellingswet, art.12h). Een voorbeeld van dit middel uit 2013 is auteursrechtenorganisatie Buma/Stemra, die muzikanten in de tang had. ACM startte een onderzoek waarna Buma/Stemra een bindende toezegging deed die muzikanten meer vrijheid gaf. Buma/Stemra vermeed door die toezegging een boete en muzikanten kregen snel meer keuze in de registratie van hun auteursrechten (Mijnheer, 2016).

ACM heeft sinds de Stroomlijningswet de bevoegdheid gekregen om een waarschuwing te geven en die te publiceren als er een vermoeden is van overtreding van de Wet handhaving consumentenbescherming. Ook zonder dat er een overtreding daadwerkelijk bewezen is. Hierdoor kunnen consumenten sneller gewaarschuwd worden voor schadeveroorzakende handelspraktijken van bedrijven (Trienekens, 2014). In lijn met die actieve communicatie is ACM bevoegd om binnen het kader van de wettelijke opgedragen taken en bevoegdheden, voorlichting te geven over de rechten en plichten van consumenten. Hiervoor wordt het consumentenloket ConsuWijzer gebruikt (Instellingswet Art.2). Het geven van waarschuwingen of voorlichting kan ACM doen via twee manieren. Ze kunnen een waarschuwing publiceren op de site van ACM of via het consumentenloket van ACM, ConsuWijzer. Via ConsuWijzer kunnen consumenten bijvoorbeeld informatie en adviezen raadplegen, voorbeeldbrieven downloaden en klachten indienen over bedrijven die hun rechten als consument schenden. De website is een belangrijk medium voor het voorlichten van consumenten over hun rechten en plichten (KWINK, 2015, p.47).

## 2.5 Context

Vanaf 1 juli 2016 is er een nieuwe wet in werking getreden die de boetevoorschriften van ACM op een aantal punten wijzigt. De minister van EZ wilde de preventieve afschrikwekkende werking van het markttoezicht verbeteren door de voor ACM geldende boetemaxima te verhogen. Het boetemaxima is van 450.000 naar

900.000 verhoogd, er is een ACM-breed relatief boetemaxima ingesteld en het wettelijk maximum voor kartelboetes is afhankelijk gemaakt van de duur van het kartel (NJB, 2016). Deze bepaling komt voort uit het Regeerakkoord van 2012 waarin werd opgenomen dat ACM een minimum aan boete-inkomsten moet halen (Rutte, Samsom, 2012, p.71). Op basis van dat regeerakkoord heeft de Minister van EZ onderzoek laten uitvoeren naar de juridische haalbaarheid van de verhoging van de boete-inkomsten. De Minister gaf hiermee aan de boetes te zien als inkomsten, met het gevaar dat die visie leidt tot doelverschuiving. Een narekening van het onderzoeksbureau liet zien dat de in het regeerakkoord afgesproken verhoging van inkomsten niet haalbaar was (Appelman et al. 2013, p.4).

De verhoging van het boetemaxima laat zien dat de politiek zich nadrukkelijk mengt in de werkzaamheden van ACM en die bemoeienis staat haaks tegenover de onafhankelijke positie van de toezichthouder. Zoals bestuursvoorzitter Fonteijn in een interview reageert over het minimum voor opgelegde boetes: *“Dat kan niet, want wij zijn een onafhankelijke toezichthouder waardoor de overheid ons niet zo’n opdracht kan geven.”* (Mijnheer, 2016). Daarnaast is ACM het niet eens met de gedachtes achter een hogere boetemaxima. Hoewel hogere boetes een machtig middel is, is het maar de vraag of dit doeltreffend kan worden ingezet. Boetebesluiten worden bijna altijd aangevochten wat zorgt voor vaak lange procedures. Bij kartelovertradingen kunnen na een beroepszaak de boetes alleen maar lager uitvallen. Het is dus in het voordeel van de bedrijven om in ieder geval in beroep te gaan, omdat de boete nooit hoger kan worden als dat het was. Ook is in Nederland de bewijslast hoger, omdat de rechters zeer kritisch zijn. Daarbij komt dat kartelafspraken vaak lastig te bewijzen zijn omdat ze niet schriftelijk worden vastgelegd. Een kartelproces wordt op die manier zeer complex wat in combinatie met een hoge bewijslast het lastig maakt om succesvol een hoge boete te kunnen opleggen (Mijnheer, 2016).

Ook rijst uit recent onderzoek naar de effectiviteit van boetes in de Rotterdamse haven de vraag of hoge boetes wel zo effectief zijn. De hoge boetes die ACM uitdeelt, lijken volgens de onderzoekers namelijk niet het gewenste afschrikwekkende effect te hebben. Zij stellen dat de traditionele aanpak door middel van afschrikking weinig effectief is voor het ontmoedigen van concurrentievervalsing. De nadruk op de kosten (consequenties) die gepaard gaan met overtradingen is niet altijd de beste keuze (Denkers, Jellema, 2016). Een gebrek aan kennis over mededingingsregels is voornamelijk een groot risico. Op dit terrein is bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting veel winst te behalen (Lalkens, 2016).

ACM benadrukt wel het belang van het opleggen van boetes. Zonder boetes is de toezichthouder niet geloofwaardig wanneer andere methodes worden toegepast. ACM vindt het echter niet gepast om boetes op te leggen om puur een boeteminima te behalen. Andere oplossingen en middelen passen soms beter bij het probleem. In een interview zegt bestuursvoorzitter Fonteijn (Mijnheer, 2016): *“De grote kunst is het vinden van de balans tussen de afschrikwekkende werking van boetes en het oplossen van een probleem. De prioriteit van de boetes ligt in het feit dat je niet afschrikwekkend bent als je geen boetes oplegt. Dan kunnen andere methodes niet geloofwaardig worden ingezet.”* Die mening wordt door onderzoeksbureau KWINK gedeeld. Zij hebben een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van ACM (2015). Zij kwamen tot de conclusie dat het gevolg van het gebruik van een gecombineerde inzet van instrumenten is dat bij sommige delen van de ‘buitenwereld’ een beeld ontstaat dat bedrijven en brancheorganisaties regelmatig een tweede kans krijgen om hun gedrag aan te passen. Dit kan leiden tot opportunistisch gedrag. Het nodigt bedrijven uit om de randen van de wet op te zoeken. Daarom was een aanbeveling van KWINK om de relatie tussen instrumentinzet en de consequenties voor de afschrikwekkende werking te monitoren en nader te analyseren (KWINK, 2015, p.62).

# 3 Theoretisch kader

## 3.1 Toezicht

Een veel gehanteerde definitie van toezicht is van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2005, p.10): *“Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”* Deze definitie vindt Ruimschotel (2014, p.3) te breed. Goed bekeken gaat deze definitie niet over toezicht, maar over intentioneel-, of rationeel- ofwel doelgericht handelen. Toezicht gaat hier verder in. De definitie van Mertens past daarom beter (2011, p.24): *“Toezicht is wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken.”* Hierbij is het van belang om de geldende norm of het maatschappelijk gewenst handelingspatroon te identificeren. Bij formele toezichthouders zoals markttoezichthouders, interne toezichthouders en inspecties liggen deze normen vast in regelgeving en wetten (Schillemans, 2014, p.147).

Toezicht is meer dan pure uitvoering (Ruimschotel, 2014, p.6). Zo heeft toezicht drie functies of een combinatie daarvan: een signalerende-, een corrigerende- of regelende functie. Signalerend in de zin dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft informatie door te sturen naar het bevoegd gezag, dat vervolgens concrete maatregelen kan nemen. Bij corrigerend toezicht heeft de toezichthouder de mogelijkheid om aan de hand van bevindingen zelf maatregelen te treffen om regelnaleving te bereiken. Bij regelend toezicht heeft de toezichthouder de mogelijkheid om zelf normen te bepalen waaraan actoren zich moeten houden. Deze vorm van toezicht zorgt voor verstrekking van bevoegdheden omdat ze zelf de regels mogen stellen (Commissie-Holtslag, 1998, p.19). Toezicht gaat steeds meer om een cluster van activiteiten zoals beschermen, waken, zorgen (Ruimschotel, 2014, p.6). De burger moet beschermd worden tegen nalatigheid en incompetenties van bedrijven waar de consument op is aangewezen (Mertens, 2011, p.13).

Toezicht maakt geen beleid, maar bewaakt beleid slechts. Toezicht is op die manier altijd volgend. Het creëert geen nieuwe belangen of waarden (Ruimschotel, 2014, p.6). Toch kan toezicht worden gezien als een indirecte vorm van besturen (Mertens, 2011, p.23). De directe besturing is de verantwoordelijkheid van leiding van het bedrijf, maar doordat een toezichtsfunctie een ander in zijn gedrag beïnvloedt, oefent de toezichthouder wel invloed uit op het besturen van de onderneming (Mertens, 2011, p.14). Ook als toezicht zich richt op het vergroten en handhaven van kwaliteit in een sector wordt de toezichthouder een beleidsinstantie die kwaliteit definieert en daarmee dus ook beleid scheidt in plaats van beleid slechts bewaakt (Ruimschotel, 2014, p.6).

Een toezichthouder heeft een door een ander benoemde verantwoordelijkheid. Dat kan de overheid zijn, maar ook op initiatief van een sector en een groep bedrijven. Zelf is de toezichthouder belangeloos omdat toezicht voor of namens iemand anders uitgevoerd wordt. Toezichthouder is een activiteit in een relatie, waarbij er duidelijk een rol is toegekend in een tweedeling. Aan de ene kant is er een entiteit aangewezen die verantwoordelijk is voor toezicht, aan de andere kant is ook het object van toezicht aangewezen zoals specifieke gebieden, sectoren of wetten. Het veronderstelt een scheve machtsverhouding waarbij de één meer macht heeft dan de ander (Ruimschotel, 2014, p.7, p.8, p.9). Er wordt dan ook gesproken van een gezagsrelatie. Metaforisch is toezicht altijd verticaal, omdat in de gezagsrelatie een toezichthouder altijd boven de onder toezicht gestelde staat (Mertens, 2011, p.23).

Het toezicht is gericht op een bepaalde verzameling van organisaties, die vanuit het toezicht beschouwt, een aantal karakteristieken met elkaar gemeen hebben. Vaak is de wetgever die door de aard van de



regelgeving de domeinen definieert, maar de definitie van het toezichtsdomein wordt ook gedaan door de toezichthouder zelf (Mertens, 2011, p.157). Meestal wordt er geen toezicht gehouden op de gehele rechtspersoon maar alleen op bepaalde aspecten. Toezicht vanwege de wetgever omvat meestal meer aspecten en dan wordt er gesproken van meervoudig toezicht (Mertens, 2011, p.24).

Toezichthouders moeten in toenemende mate hun wijze van werken scherper verantwoorden. Toezichthouders kunnen niet andere 'de maat nemen' en zelf oncontroleerbaar blijven. Daarom werken toezichthouders volgens beredeneerde werkplannen en ze communiceren op een systematische wijze over hun werk, vaak in de openbaarheid (Mertens, 2011, p.25). Ook omdat modern toezicht vraagt om een moderne toezichthouder die een flexibele wijze van werken hanteert, blijft er veel bewegingsruimte voor de toezichthouder bestaan (BZK, 2005, p.26). Nalevingstoezichthouders zoals inspecties mogen bijvoorbeeld zelf bepalen wanneer, en hoe zwaar ze interveniëren. Markttoezichthouders bepalen het moment en de zwaarte van de interventies en zijn daarvoor zelf verantwoordelijk. De minister is hier alleen maar systeemverantwoordelijk, wat inhoudt dat de minister verantwoordelijk is voor de organisatie van de toezichthouder, maar niet voor de werkzaamheden van de toezichthouder (BZK, 2005, p.28). In die gevallen waarin de toezichthouder zelf kan bepalen wat ze doen is het voor de verantwoording belangrijk dat de formele en inhoudelijke aspecten van het toezicht expliciet worden gemaakt (Commissie-Holtslag, 1998, p.6).

De wijze waarop een toezichthouder werkt wordt omschreven in het toezichtarrangement (TA). Dat omvat de principes waarop het toezicht gebaseerd is, de normen die in het toezicht gehanteerd worden en de regels waarin de normen zijn uitgewerkt. Ook worden de aard van de interventiemogelijkheden en de omstandigheden waaronder deze worden ingezet vastgelegd (Mertens, 2011, p.154). De wijze van toezicht krijgt zo een wettelijke basis. Ook de keuzes die gemaakt worden in toezicht, de doelen, de methoden en de inzet van capaciteit worden hierin vastgelegd. Hoe meer keuzevrijheid een toezichthouder heeft, hoe sterker de noodzaak van transparantie en uitleg (BZK, 2005, p.25). Zo kan er in het politieke debat een oordeel gevormd worden over het functioneren van de toezichthouder (Mertens, 2011, p.156).

Het is een complex proces om de effecten en opbrengsten van toezicht in het jaarverslag inzichtelijk te maken. Het is voor toezichthouders vaak moeilijk te onderzoeken of hun werk wel effect heeft (Mertens, 2011, p.16). Een zuivere *output indicator* is altijd ex post en biedt in zichzelf geen aanknopingspunten voor interventies gericht op beïnvloeding. Het toezicht is gericht op het voorkomen van een ongewenste waarde. Als de 'waarde' niet direct te meten is, dan is het toezicht gericht op de voorspelling van de kans dat er een ongewenste uitkomst te verwachten is (Mertens, 2011, p.164).

## 3.2 Context

Toezichthouders werken in een tijd waar in het openbaar bestuur de begrippen deregulering, autonomie, eigen verantwoordelijkheid, decentralisatie en zelfregulering populair zijn. Deze begrippen drukken 'wenselijkheden' uit en toezicht staat met al deze begrippen op gespannen voet (Mertens, 2011, p.15). Toezichthouders zoeken naar hun rol tegen de achtergrond van publieke discussies, waarin vaak meer en strenger toezicht wordt geëist, maar waarin tegelijkertijd de toezichtslasten en de omvang van toezichthoudende organisaties worden gehekd. Daarbij is het zicht op de meerwaarde van toezicht nog beperkt. Waar rond wetgeving en beleid wordt geëist dat deze op bewijs gebaseerd zijn, is daarvan bij toezicht nog geen sprake. Toezichthouders kijken weinig achterom en hebben maar beperkt zicht op de effecten van hun interventies (Winter, 2010).

Andere ontwikkelingen die een invloed hebben op de manier van toezicht houden zijn benoemd door Baarsma in zijn publicatie over mededingingstoezicht (2013). Marktwerving onder politici en in het bedrijfsleven

verliest aan populariteit. Toezicht op mededinging komt zo onder druk te staan, omdat draagvlak uit de maatschappij en de politiek versmalt. Het wordt daarmee belangrijk om dat draagvlak op een andere manier te genereren. Dit kan worden gedaan door de belangen te verbreden zodat ook publieke belangen gaan meespelen. Het verbreden van belangen is niet alleen voor het vergroten van draagvlak nodig. Ondanks het feit dat mededingingstoezicht noodzakelijk is, wordt namelijk met de kennis van nu duidelijk dat het niet genoeg is om markten effectief te laten werken. Om de markten beter te laten functioneren dient het toezicht te verbreden met een andere aanpak (Baarsma, 2013, p.36). Ook politiseert toezicht steeds meer en dit tast de onafhankelijkheid van de toezichthouder aan. Die onafhankelijkheid is essentieel voor de effectiviteit. De partijpolitieke dagkoersen moeten het toezicht niet kunnen beïnvloeden. Het moet ten alle tijden onafhankelijk van de politiek en marktpartijen kunnen worden uitgeoefend. Als er bepaald wordt hoeveel boetes er minimaal moeten worden opgelegd, mengt de politiek zich nadrukkelijk in de werkzaamheden van de toezichthouder en dit is ongewenst (Baarsma, 2013, p.37).

Om strategisch gedrag de baas te zijn moet het toezichtsklimaat zich constant ontwikkelen. Veranderende condities leiden namelijk tot nieuwe mogelijkheden om de wet te overtreden. Technologie ontwikkelt zich overal in de samenleving en zo ook bij de relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelden. Bedrijfsprocessen worden steeds complexer en van de toezichthouder wordt verwacht dat ze deze processen doorgronden en kunnen beoordelen, tegen de achtergrond van veranderende en dan geldende regels en voorschriften (Ten Heuvelhof, 2014, p.176, p.177). Een voorbeeld hiervan is de 'vernetwerking' van actoren. Ondernemingen hebben bijvoorbeeld vaak onderling veel financiële relaties. Zij bezitten aandelen van elkaar of zijn verweven via moeder en dochterondernemingen. Om in die complexiteit tot juiste conclusies te komen over mogelijke overtredingen is goed onderzoek nodig (Ten Heuvelhof, 2014, p.175).

Overheidstoezicht wordt steeds vaker uitgeoefend samen met burgers of vanuit het belevingsperspectief van burgers via consumentenprogramma's of websites. Toezichthouders kunnen burgers betrekken bij het bepalen van hun prioriteiten (WRR, 2013, p.56.). Die ontwikkeling staat in lijn met de ontwikkelingen van overheidscommunicatie van de laatste vijftig jaar. Traditioneel gezien was de opvatting dat overheidsvoorlichting er alleen op gericht mocht zijn om beleid te verduidelijken en dat de overheid dus terughoudend moest zijn in het actief naar buiten treden. Het 'opvoeden' van de bevolking werd buiten de taak van overheidsvoorlichting gezet. Die opvatting werd door de Commissie Biesheuvel verruimd door te stellen dat voorlichting mocht worden uitgebreid met actieve beïnvloeding van kennis, de houding en het gedrag van de burger bij aanvaard beleid (Seydel, Van Ruler, Scholten, 2002). Door zich te beperken tot de informatieverstrekking over aanvaard beleid kwam voorlichting automatisch aan het eind van het beleidsproces en werd de overheid 'de verkoper van het beleidsproduct'. De Commissie-Wallage (2001) zorgde voor een ommekeer. De overheid zou met een proactief communicatiebeleid ook met betrekking tot niet aanvaard beleid moeten aanmoedigen in 'de slag om het publieke vertrouwen' (Schuijt, 2002, p.75). In plaats van voorlichting over aanvaard beleid wordt door de Commissie het accent verlegd naar communicatie, waar alle beschikbare informatie snel via het internet voor alle burgers beschikbaar wordt en daarmee een proactief beleid wordt gevoerd (Commissie-Wallage, 2001). Dit zette de deur open voor het gebruiken van communicatie bij toezicht.

Tot slot is een belangrijke contextfactor de mediatisering van de samenleving. Dit heeft een belangrijke invloed op de communicatie van een toezichthouder. Met mediatisering wordt de dynamiek tussen actoren en de medialogica bedoeld, dat vooral bestudeerd wordt in de politicologische- en sociologische wetenschap. Doordat actoren zich vooraf al aanpassen aan de logica van de media zijn niet alleen berichten van journalisten, maar ook de berichten van toezichthouders onderhevig aan mediatisering. Wanneer partijen hun verhaal wereldkundig willen maken, moeten ze hun boodschap zo *framen* dat deze 'nieuwswaardig' wordt. Hierdoor ontstaat er dramatisering en korte krachtige statements (Korthagen, 2011, p.5) Toezicht en media staan op gespannen voet met elkaar. Soms helpen ze elkaar, maar vaak hinderen ze elkaar. Voor de

toezichthouder is dat vaak nadelig, omdat bevindingen van toezicht in de media een eigen leven kunnen leiden en dat daarom de boodschap die een toezichthouder wil uitdragen vaak niet goed overkomt. Naast formele toezichthouders hebben journalisten, digitale activisten en belangengroepen ook een toezichthoudende rol gekregen van de publieke zaak. Dat maakt het tegenwoordig een uitdagende factor om mee rekening te houden (Schillemans, 2014, p.153).

### 3.3 Strategieën in toezicht

Toezichthouders kunnen op verschillende manieren invulling geven aan toezicht en daarom hanteren toezichthouders een strategie. Er worden drie oriëntaties gebruikt om de strategie te bepalen. Zo kan de nadruk liggen op de lasten en kosten, waarbij het terugdringen van de administratieve en financiële lasten voor overheid en veld centraal staat. De nadruk kan liggen op de naleving van wet- en regelgeving en de daarop gerichte handhavingsinterventies. De nadruk kan ook liggen op de politiek-bestuurlijke functie, met als uitgangspunt dat het toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en er op moet toezien dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd (WRR, 2013, p.148,149). Strategieën die in deze paragraaf behandeld worden zijn de sanctiestrategie, risico gestuurd toezicht en probleemoplossend toezicht. Andere strategieën, zoals financieel toezicht waarbij toezicht zich richt op beheer en de administratie van financiën (Ruimschotel, 2014, p.24), systeemtoezicht waarbij er toezicht wordt gehouden op het gehele systeem van bedrijven en er onderling een grote waarde wordt gehecht aan het zelfbesturend vermogen van instellingen (Mertens, 2014, p.98) worden niet verder uitgewerkt. Ook voorbeelden zoals opbrengstgericht-, regel geleid-, productgericht- en meta-toezicht (Mertens, 2011, p.168) worden niet verder uitgewerkt. Dit zijn complexere vormen van toezicht die in specifieke gevallen gebruikt worden wat het voor dit onderzoek niet relevant maakt om dit verder uit te werken.

Traditioneel ziet overheidstoezicht toe op de naleving van wetgeving door regelovertreders te bestraffen met negatieve sancties. Dit is een sanctiestrategie. Vaak is een 'passende' reactie van de toezichthouder een die proportioneel is met de ernst van de overtreding. Dit kan de morele ernst zijn, maar ook de schadelijke gevolgen van de overtreding. Het doel van sancties is het zorgen voor verbetering, het zorgen voor afschrikking voor regelovertreder en het zorgen voor een vergelding van een regelovertreding (Ruimschotel, 2014, p.69, p.70). Sanctionering van een toezichthouder is een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen en het heeft een sterk juridisch karakter. Het is, vaak wettelijk, geregeld wat de toezichthouder wel en niet mag doen. Zoals dat er een passende- en proportionele reactie moet komen op overtredingen en dat de sanctie sterker wordt als een overtreding zich langer heeft voorgedaan. Er moet een afgewogen combinatie van negatieve sancties en positieve sancties gebruikt worden om gedrag juist negatief of positief te beïnvloeden (Ruimschotel, 2014, p.70). Toch is er ook kritiek op de effectiviteit van sancties. Wetenschappers vinden steeds nadrukkelijker andere dan alleen economische motieven bij het verklaren van regelnaleving of regelovertreding. Afschrikking, zoals in frequentie van controles of de hoogte van de boetes, blijkt niet genoeg om voor regelnaleving te zorgen. Het verhogen van boetes heeft nauwelijks, en in sommige gevallen zelfs een negatieve invloed (Bongers, 2014, p23). Streng controleren en zwaar straffen kunnen in sommige situaties niet goed de mate van regelnaleving te bevorderen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de bereidheid tot naleving en overtreding samenhangt met groepsprocessen (Zaal, Ellemers, 2013, p.11).

Risicogericht toezicht is een rationele toezichtsstrategie om zo veel mogelijk rendement te halen uit toezicht door toezicht in te zetten waar preventief, detectief of repressief het hoogste rendement te behalen is. Risico-

gestuurd toezicht wordt veel gebruikt door toezichthouders en is bijna standaard geworden binnen overheid en in het bedrijfsleven (Ruimschotel, 2014, p.165). Het verschil met bijvoorbeeld een sanctiestrategie is dat het toezicht zich meer richt op de meest risicovolle concentraties en bedrijven. Toezichthouders richten zich op risicogebieden, verbanden en voor *non compliance*. Door de prioriteit te leggen bij risicogebieden, en daarbij dus minder onderzoek te doen naar gebieden waar weinig risico is, kan een toezichthouder meer capaciteit inzetten op gebieden in de markt waar van verwacht wordt dat er overtredingen plaats vinden (Sparrow, 2010, p.9). Er zijn bij die strategie wel kanttekeningen te maken. Risico gestuurd toezicht gaat er namelijk van uit dat de toezichthouder de risico's kent en weet af te wegen. De meeste toezichthouders negeren bij risicoanalyse echter de mate van onzekerheid. Ook richt het zich vooral op al eerder geïdentificeerde risico's. Het is zoals 'zoeken onder de lantaarn', waarbij is af te vragen of de toezichthouder de risico's die zich buiten het licht van de lantaarn bevinden ook kennen (Mertens, 2009, p.26). Risicogericht toezicht kan bovendien betekenen dat de toezichthouder minder bedrijven bezoekt en meer bezig is met het verzamelen van informatie op grond waarvan risico's worden blootgelegd (WRR, 2013, p.47). Feitelijk gelden voor risicometingen dezelfde implicaties als voor prestatiemetingen. Ook hier kan sprake zijn van de zogenaamde 'prestatie paradox'. Dit is het verschijnsel dat het gebruik van meetinstrumenten onbedoelde effecten kan hebben die de betrouwbaarheid en kwaliteit van de meting kan ondermijnen. Toezichthouders doen er dan ook goed aan na te denken in hoeverre hun risicoanalyse gevoelig is voor strategisch gedrag en doelverschuiving (De Wolf, Honingh, 2014, p.45).

Probleemgericht toezicht is een aanpak die deel uit maakt van een verschuiving van traditionele, incidentgerichte, routinematige en reactieve handhaving naar meer probleemgerichte, op maat gemaakte, preventief-reactieve benadering (Ruimschotel, 2014, p.168). Het is een vorm van toezicht die geen systeem of algemene werkwijze kent, maar waar de methode van werken afhangt van het probleem dat de toezichthouder wil oplossen (Mertens, 2011, p.166). Het belangrijkste doel is om te zorgen voor de grootste effectiviteit van de oplossing. Er moet systematisch en proactief worden gezocht naar problemen. In het geval van incidenten moet er verder gekeken worden naar wat de diepere oorzaak hiervan was (Sparrow, 2010, p.138). Er moet eerst een analyse hiervan komen en aan de hand daarvan moeten interventies worden ontwikkeld. De centrale gedachte is "*To pick important problems and fix them*" (Sparrow, 2010, p.9). De 'normale' oplossing wordt kritisch benaderd en er moet worden gekeken naar een '*tailor-made*' interventie. De oplossing moet passen bij het probleem (Sparrow, 2010, p.138). De grootste fout die gemaakt kan worden bij het oplossen van problemen is het direct beginnen met een actie of interventie. Hierbij worden vaak de tussenliggende stappen overgeslagen en wordt de neiging groot om de interventie te baseren op bekende tactieken, zonder dat hiervoor in die specifieke situatie de effectiviteit is bepaald (Sparrow, 2010, p.151).

De beperking van probleemgericht toezicht is dat de toezichthouder moet verwachten dat het probleem met werkzaamheden dichterbij een oplossing gebracht kan worden (Mertens, 2011, p.166). Dit legt druk op de inrichting van het besluitvormingsproces. Juist omdat er onzekerheid blijft bestaan over de effectiviteit van gekozen middelen, er niet wordt gekozen voor routine, moet de verantwoording goed zijn ingericht. Daarom moet er goed na worden gedacht over de uit te voeren interventie. Er moet duidelijk worden onderzocht welke stappen en interventies er in eerdere soortgelijke situaties zijn gebruikt en in hoeverre die hebben gewerkt. Daarom moeten er opeenvolgende stappen gemaakt worden (Sparrow, 2010, p.142):

1. Nomineer het potentiële probleem door er aandacht aan te geven.
2. Definieer het probleem zo precies mogelijk.
3. Bepaal de impact van het probleem
4. Ontwikkel oplossingen in de vorm van interventies
5. Implementeer de interventie en monitor de voortgang

6. Sluit het project, maar zorg wel voor lange termijn monitoring van de effecten van de interventie.

### 3.4 Bevoegdheden en beleidsinstrumenten

Toezicht is bedoeld om invloed te kunnen uitoefenen en daarom zijn toezichthouders uitgerust met wettelijk verankerde bevoegdheden. De basale toezichtsbevoegdheden zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, 1992, h5) geregeld. Zo moeten de onder toezichtstaande gehouden bedrijven noodzakelijke informatie verstrekken aan de toezichthouder (Mertens, 2011, p.24). Gekeken naar de beschikbare beleidsinstrumenten hebben toezichthouders een breed scala aan adequate, passende en proportionele bevoegdheden en interventiemogelijkheden. Daarbij moet de toezichthouder daadwerkelijk uit het hele arsenaal aan interventiemogelijkheden putten en doet dit ook. Daarbij is het belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan het stimuleren van (vrijwillige) naleving van regels en verplichtingen en daarmee de nalevingsbereidheid. De gehanteerde instrumenten moeten daarna op gezette tijden goed worden geëvalueerd. De werking van en de behoefte aan bepaalde interventies is in de loop van tijd aan verandering onderhevig (ACT II, 2005, p.24).

Onder de naam slagvaardig toezicht is in de kaderstellende visie op toezicht (2005) bepaald dat goed toezicht zacht is waar het kan en hard waar het moet. Daarnaast wordt er in de visie geformuleerd dat toezichthouders de burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties stimuleren om zelf de gewenste resultaten te bereiken. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. Bij dit alerte toezicht past een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten. Dit laat zien dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen hard en zacht toezicht (BZK, 2005, p.21).

Veel toezichthouders en bedrijven maken gebruik van de 'sanctiepiramide' van Braithwaite om hun werkzaamheden op te baseren (Sparrow, 2010, p.40). In dit model worden beschikbare sanctiemiddelen gestapeld, met onderaan de lichtste middelen en bovenaan de zwaarste. De omvang van de lagen staat voor het aantal overtredingen en de doelgroep die met een sanctie bereikt wordt, dan wel bereikt kan of moet worden.

1. *Licence revocation*
2. *Licence suspension*
3. *Criminal penalty*
4. *Civil penalty*
5. *Warning letter*
6. *Persuasion*

De sanctiepyramide laat de gevarieerdheid van sanctiemogelijkheden zien. De theorie hierachter is dat het belangrijk is voor de toezichthouder om de sanctioneringsmiddelen te kunnen opschalen wanneer een bepaald middel niet werkt. Dit vergroot de effectiviteit van de lichte middelen. Bij toezicht kunnen 'lagere' sancties en middelen heel effectief zijn als onder toezichtgestelden weten dat er meer consequenties achter de hand worden gehouden. Bedrijven weten op die manier dat ze als ze al vroeg hun gedrag aanpassen de consequenties nog gering zullen zijn. De vrees voor een escalatie van sancties oefent invloed op uit op de spontane naleving. Het blijft daarom voor toezichthouders van uiterste belang om in staat te blijven hoge boetes en sancties te kunnen opleggen. Een strategie die volledig gebaseerd is op *persuasion* en zelfregulering zal door iedereen die economisch rationeel nadenkt hier misbruik van maken (Sparrow, 2010, p.40). Braithwaite beredeneert dat hoe groter je capaciteiten zijn om te sanctioneren, hoe effectiever je bent met het aanpakken van problemen via lagere levels van sanctioneren. Dat geeft namelijk de toezichthouder de mogelijkheid om bij lagere interventies de sanctionering te escaleren naar zwaardere straffen en

consequenties. Hierbij telt de grotere hoeveelheid aan escalatieniveau's waartoe de toezichthouder kan escaleren, hoe meer invloed de toezichthouder kan uitoefenen op een bedrijf (Sparrow, 2010, p.40, p.41).

Sparrow (2010, p.42) noemt enkele alternatieve toezichtsinterventies zoals een informatiestrategie, zelfregulatie, positieve incentives en vormen van consensus en samenwerking zoeken met organisaties uit een bepaalde onder toezicht staande sector. Bij een communicatiestrategie worden risico's in kaart gebracht en gecommuniceerd naar belanghebbende van een organisatie of sector. Op die manier worden die belanghebbende beïnvloed in hun keuze, wat indirect een druk uitoefent op bedrijven om zich in sociaal gewenste manier te handelen. Het gebruiken van communicatie van gevaren geeft toezichthouders een grote mate van flexibiliteit in de gekozen aanpak tegen een probleem. Vaak kan het dienen als onderdeel van multidimensionale oplossing. Toezicht is zo niet alleen een instrument om de gestelde normen te controleren en deze normen te handhaven, maar ook om informatie te kunnen leveren over feiten (Commissie-Holtslag, 1998, p.15).

In de informatiestrategie is er sprake van beïnvloeding door middel van voorlichting. 'Bij voorlichting is er sprake van een zender, een boodschap en een ontvanger. Bij communicatie gaat het om gezochte wederkerigheid. Bij voorlichting is de burger object, hem wordt namelijk iets toegelicht, maar bij communicatie is de burger medesubject, een handelende partij (Seydel, van Ruler, Scholten, 2002). Het heeft geen langdurig effect en daarom moet de boodschap herhaald worden. Het is belangrijk aan te sluiten bij de directe belangen van de ontvangers van voorlichting. Deze algemeenheden zorgen echter niet voor gegarandeerde succesformules (Witteveen, 1984). Toch is het werkveld van communicatiemanagement en corporate communicatie breed geaccepteerd. Ieder bedrijf heeft wel communicatieadviseurs in dienst of heeft nauwe banden met communicatiebureaus. De notie bij managers is ontstaan dat communicatie een belangrijke factor is voor succes. Die notie is in 2001 doorgetrokken naar de publieke sector met de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Hoewel het werkveld nog niet eenduidig eens is over de vraag wat nu echt 'goede' communicatie is, zijn ze er wel over eens dat communicatie een belangrijke rol speelt (van Ruler, 2003, p.224).

*Nudging* is een andere vorm van interventie omdat het hier om de beïnvloeding van onbewust gedrag gaat. Het is een duwtje in de goede richting geven door het gewenste gedrag aantrekkelijk te maken, zonder dat mensen daarbij in hun vrijheden worden beperkt. Het doel van *nudging* is het gedrag (licht) bijsturen, waarbij het gaat om onbewust gemaakte keuzes. Dit kan voornamelijk gebruikt worden om consumenten 'bij te sturen' op een manier wat gunstig of ongunstig is voor de onder toezicht staande bedrijven. Thaler en Sunstein (2008, p.6) beargumenteren *nudging* als belangrijk aspect van psychologie in de wereld van economische keuzes. Waar het in hun theorie ook vooral gaat over de vraag óf er gebruik moet worden gemaakt van *nudging* is het in onderzoek naar het gebruik van communicatie bij toezichthouders vooral interessant welke middelen en hoe er gebruik kan worden gemaakt van *nudging* (Leonard, 2008, p.357).

*Naming and shaming* is het bij naam noemen van overtreders om ze zo in slecht daglicht te stellen. Om reputatieschade te voorkomen willen bedrijven niet genoemd worden. Ze maken zich toch al zorgen over hun reputatie. Reputatie is datgene waarmee zij hun producten verkopen, hun personeel aantrekken, en waarmee ze waardering en legitimiteit in de samenleving krijgen. Steeds meer bedrijven laten zich er veel aan gelegen liggen om een goede reputatie op te bouwen. En dat betekent gegeven de omstandigheid dat alles 'op straat ligt', dat bedrijven worden gedwongen veiliger, schoner en eerlijker te werken en zich meer aan de regels te houden. Iedereen kan immers zien wat het bedrijf doet en wat daar gebeurt (Gutteling, 2004, p.7). Daarom pleit Van Erp (2009, p.13) voor meer *naming and shaming* in toezicht.

## 3.5 Naleving

De traditionele opvatting van toezicht is gebaseerd op het rationeel economische model. Dat gaat uit van beïnvloeden van de balans tussen de opbrengsten en de kosten die verbonden zijn aan een regelovertreiding. In de klassieke manier moeten toezichthouders zorgen dat naleving meer profijt geeft dan het overtreden van de regel. Daarom wordt er vaak de nadruk gelegd op intensieve controles en consequent zware boetes opleggen (Peeters, Denkers, 2013, p.22). Onderzoeken naar de effecten van beloning en bestraffing op het gedrag van mensen laat zien dat economische afwegingen niet uitsluitend verantwoordelijk zijn voor de beslissingen van deelnemers aan die onderzoeken. Contextuele invloeden of morele overwegingen spelen ook een rol (Peeters, Denkers, 23). Voor een verklaring van die invloeden wordt het ISMA-model gebruikt. Vanuit de criminologische literatuur is dat model ontwikkeld om de neiging tot naleving te verklaren. Het staat voor Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden tot regelovertreiding en Afschrikking. Het ISMA model richt zich vooral op de context, en de theorie van beredeneerd gedrag richt zich vooral op de persoon of entiteit zelf (Bongers, 2014, p.4).

In de jaren '90 heeft het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) van het toenmalige Ministerie van Justitie in de jaren '90 de Tafel van Elf ontwikkeld om de sterke en zwakke kanten van handhaving en regelgeving in kaart te brengen. De Tafel van Elf is gebaseerd op het ISMA model en op theorieën over gedragsintenties en beredeneerd gedrag. Het is een analysemodel dat bestaat uit een opsomming van elf factoren die van invloed zijn op de nalevingsgeneigdheid van regelgeving (Bongers, 2014, p.4). Het model is opgebouwd uit twee dimensies: een dimensie van spontane naleving en een handhavingsdimensie. De dimensie van spontane naleving gaat om factoren die bijdragen aan een vrijwillige naleving van de regels. De factoren in deze dimensie zijn: kennis van regels, kosten en baten, mate van acceptatie, normgetrouwheid van de doelgroep en niet-overheidscontrole. De handhavingsdimensie gaat uit van factoren waarbij naleving wordt afgedwongen. In deze dimensie zitten de volgende factoren: meldingskans, controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst (CCV, 2010, p.18).

Factoren die de spontane naleving bevorderen zijn de kennis van de regels, de kosten en baten van regelnaleving, de mate waarin de regels zijn geaccepteerd, de normgetrouwheid van de doelgroep en tot slot niet-overheidscontrole (CCV, 2010, p.17). Als bedrijven de regels niet kennen kunnen ze bijvoorbeeld (onbewust) de regels overtreden. Dit betekent dat de regels bekend moeten worden gemaakt aan de onder toezicht staande bedrijven, maar ook dat de wetgeving duidelijk en niet ingewikkeld geformuleerd is. Goede kennis betekent niet dat dit altijd leidt tot naleving. Het kan zelfs de ruimte voor strategisch gedrag vergroten als er goede kennis van de regels is (CCV, 2010, p.19). Onder de kosten en baten behoren niet de boetes, maar wel over alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van nalevingsgedrag. Een tijdrovende of kostbare procedure kan bijvoorbeeld veel kosten voor een bedrijf waardoor het gebaat is bij regelovertreiding (CCV, 2010, p.20). Verder is men meer geneigd de regels te volgen wanneer de regels ook geaccepteerd worden, dan wanneer men het niet eens is met de regels. Daarmee samenhangend is de acceptatie van de regels en het gezag van de omgeving. Als een hele sector positief is over de regels dan is een los bedrijf meer geneigd om de regels te volgen (CCV, 2010, p.21). Met niet-overheidscontrole wordt de maatschappelijke- en sociale controle bedoeld. Wanneer sociale controle formeel wordt vastgelegd wordt er gesproken van horizontaal toezicht (CCV, 2010, p.22).

De handhavingsdimensie bestaat uit zes factoren. De meldingskans houdt in de kans waarop een overtreding door een ander wordt gemeld aan de overheid. Het gaat hierbij om de gepercipieerde kans dat iets aan het licht komt (CCV, 2010, p.23). De controlekans is de kans dat een bedrijf wordt gecontroleerd in de vorm van een administratieve- en fysieke controle. De objectieve controlekans wordt bepaald door de controledichtheid. De subjectieve controlekans is de ingeschatte kans dat je gecontroleerd wordt (CCV, 2010,

24). De detectiekans bestaat ook uit de administratieve- en fysieke detectiekans, de kans waarop een overtreding na bijvoorbeeld een controle of een tip geconstateerd wordt (CCV, 2010, p.25). Selectiviteit is de gepercipieerde kans op controle en detectie bij een overtreden door selectieve controle van bedrijven. Bijvoorbeeld dat overtreders vaker worden gecontroleerd dan 'nalevers' (CCV, 2010, p.25). De handhavingsfactoren spelen in op twee punten: de sanctie zelf en de afschrikkende werking rond die sanctie. Afschrikking heeft direct te maken met de wijze waarop wet- en regelgeving wordt gehandhaafd en betreft de kans dat iemand wordt gepakt door de toezichthouder en de inschatting van de ernst van de gevolgen. De neiging tot naleving wordt vooral beïnvloed door de subjectieve pakkans en minder door de feitelijk pakkans. Als de subjectieve pakkans laag wordt ingeschat, hebben sancties niet of nauwelijks impact op ons gedrag (Bongers, 2014, p.6). Sancties in de vorm van boetes hebben ook een afschrikwekkend effect in de vorm van reputatieschade. Onderzoek onder beboete beursgenoteerde Nederlandse ondernemingen liet zien dat de beurswaarde van de ondernemingen sterker daalde dan alleen het bedrag van de boete. De opgelegde boetes waren gemiddeld gelijk aan 12% van het verlies aan beurswaarde. De onderzoekers verklaren dat 55% van het verlies aan beurswaarde werd veroorzaakt door het wegvallen van kartelwinst en 33% door reputatieschade (Appelman et al., 2013, p.7).

### 3.6 Communicatie als toezichtsmiddel

De ontwikkeling van overheidscommunicatie van de laatste vijftig jaar hebben de deur open gezet voor het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel. De functie van toezicht is meer geworden dan pure uitvoering. De signalerende, corrigerende en regelende functie van toezicht hangt voor een steeds groter deel af van communicatie. Toezicht wordt vaker vorm gegeven in samenspraak met de burger of vanuit een duidelijk burgerperspectief. Hierbij is er meer ruimte voor voorlichting en advisering.

Van de verschillende strategieën die een toezichthouder kan hanteren is er bij een probleemoplossend gerichte strategie het meeste ruimte voor het gebruik van communicatie. In die strategie wordt er per probleem geanalyseerd welke interventies het meest effect opleveren. Toezichthouders gebruiken hierdoor niet vanuit routine, maar vanuit een bewuste keuze een bepaalde interventie. Hierbij wordt communicatie eerder een serieuze kandidaat bij de keuze voor een interventie. Andere strategieën redeneren meer vanuit routine en bepalen zo welke middelen ze gaan inzetten. Ook is het bij probleemoplossend toezicht belangrijk dat ingezette interventies gemonitord worden zodat er kennis ontstaat over de effectiviteit van de interventie. Gezien het feit dat communicatie als interventie nog een relatief nieuw middel is, is het goed om hiervan de gevolgen goed bij te houden waardoor het voor de toekomst een belangrijkere rol kan spelen.

Er zijn vier perspectieven te onderscheiden om voor een toezichthouder in te zetten op communicatie. Het consumentenperspectief heeft als doel om door middel van communicatie de consument te informeren en te waarschuwen voor potentiële regel overtredende bedrijven. Het bestraffingsperspectief heeft als doel overtreders met communicatie te straffen doordat de aandacht moet zorgen voor reputatieschade voor de bestrafte ondernemer of onderneming. Het preventieperspectief houdt in dat de dreiging van reputatieschade voorkomt dat ondernemers regels overtreden. Tot slot vestigt het legitimatieperspectief de aandacht op de gevolgen van communicatie voor de toezichthouder, die door transparantie over het handhavingsbeleid zijn optreden kan legitimeren (Van Erp, 2009, p.11).

Een belangrijke functie van het gebruik van communicatie mist in deze vier perspectieven. Vanuit de factoren van naleving uit de Tafel van Elf is er een belangrijke rol voor communicatie weggelegd in het uitdragen en uitleggen van de regels aan bedrijven. De kennis van de regels en de acceptatie van de regels



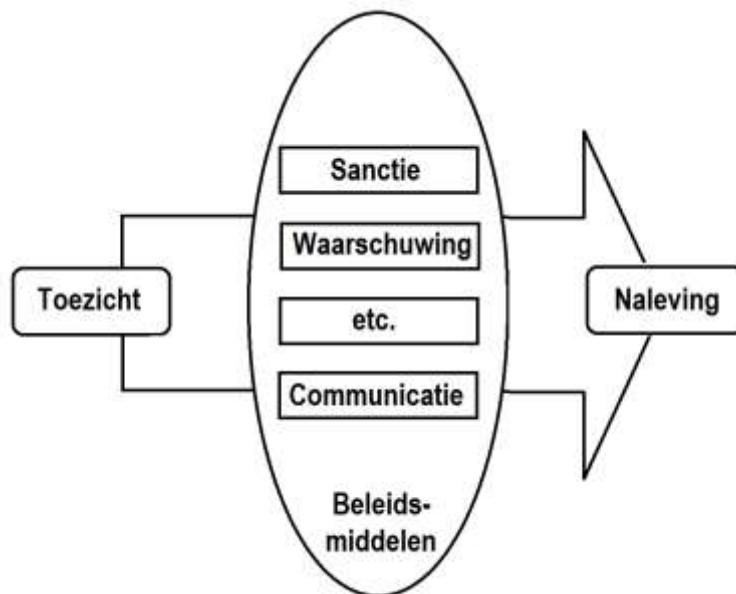
zijn belangrijke factoren om spontane naleving te bevorderen. Voorlichting is hierbij een effectief middel om dat te bereiken (Bongers, 2014, p.3). Recent is naar aanleiding van nalevingsonderzoek in de Rotterdamse Haven de aanbeveling afgegeven om meer in te zetten op het verduidelijken en overbrengen van de regels, dan op het proberen van straffen van regelovertreders (Denkers, Jellema, 2016, p.4).

Er moet gewaakt worden voor een te positieve houding ten opzichte van communicatie. Er zijn ook negatieve aspecten voor de effectiviteit van communicatie. Vaak wordt beargumenteerd dat meer uitspraken van de toezichthouder tot meer vertrouwen en daarmee legitimiteit van de toezichthouder zal leiden, maar het omgekeerde is ook het geval. Het openbaar maken van misstanden kan tot ongerustheid en paniek leiden, maar het kan ook de indruk wekken van vooringenomenheid, iets wat juist schadelijk is voor de legitimiteit van de toezichthouder. Toezichthouders willen graag transparant en verantwoordelijk zijn over hun toezichtstaken, maar daar tegenover staat dat ze met het openbaar maken van informatie moeten oppassen dat ze betrokken partijen of onder toezicht-gestelde geen schade toebrengen (Yeung, 2006, p.551). De toezichthouder kan ervan worden beschuldigd een *“trail by media”* te voeren of de branche als geheel in een negatief daglicht te stellen. Daarom is in Angelsaksische landen geregeld dat voor en tijdens een rechtszaak niet of nauwelijks wordt gepubliceerd om vooringenomenheid te voorkomen (Yeung, 2006, p.552). Gezien die restricties valt communicatie af als effectief middel als het probleem een sterk juridisch karakter heeft. Het waarschuwen van consumenten als middel om risicovol gedrag op de markten te beperken kan ook problematisch zijn, omdat de meeste consumenten niet geïnteresseerd zijn in dergelijke informatie. Waarschuwingen bereiken vaak alleen maar een beperkte groep actieve consumenten. Reputatieschade door openbaarmakingen van sancties van de toezichthouder weegt vaak zwaarder dan de boete zelf, maar niet elke sanctie haalt de voorpagina. Ook is het voor grote bedrijven minder erg om negatieve publiciteit te krijgen omdat dat slechts een onderdeel is van veel bredere publiciteit over hun bedrijf. Gevolg hiervan is dat de reputatieschade wordt weggestreept tegen positievere berichtgeving. Kleinere bedrijven kunnen dat niet (Hoogenboom, 2011). Tot slot tasten gebrekkige communicatie-interventies de geloofwaardigheid van toezicht aan en beperkt het daarmee de effectiviteit. Loze voorlichtingscampagnes of waarschuwingen zonder verdere handhavingsvervolg verliezen hun effect voor het beïnvloeden van bedrijven. Ook als er te veel nadruk wordt gelegd op het ‘willen scoren’ van publiciteit, kan dat negatieve gevolgen hebben voor het vertrouwen in, en de geloofwaardigheid van de toezichthouder (ACT-II, 2005, p.23).

De media is een complexe factor om mee rekening te houden wanneer communicatie wordt ingezet als toezichtsmiddel. De media vormt met haar eigen wetten en ontwikkelingen voor een soms storende functie, en soms weer een versterkende functie (RMO, 2003, p.44). De logica van de media bepaalt de vorm van het publieke debat en omdat iedereen er aan meedoet kan niemand zich aan die ontwikkeling onttrekken. Inhoudelijk betekent dit dat nieuws steeds meer gepersonaliseerd wordt en zich richt op conflict en negativiteit (Timmerman, Mies, 2013, p. 17). We leven in een maatschappij waarin misstanden en risico's constant aanwezig zijn en daarom moeten toezichthouders regelmatig in de media komen om het publieke gesprek over ‘wat hoort’ gaande te houden (Mertens, 2011, p.13). De media kan een versterkende factor zijn omdat berichten van de toezichthouder een eigen leven kunnen gaan leiden in de media. Een bericht kan *viral* gaan, wat inhoudt dat het bericht in korte tijd een zeer groot bereik kan genereren. Het voordeel hiervan is naast een groot bereik dat hier relatief weinig middelen voor hoeven worden ingezet. Hier is wel voorzichtigheid geboden, omdat de media ook storend kunnen werken. Negatief nieuws kan *overhyped* worden en daardoor groter worden gemaakt in de media dan dat het is. Dit kan leiden tot moeilijkheden in het bepalen van een juiste mediastrategie. Berichten in de media ontwikkelen en veranderen constant op verschillende niveaus. Zo kunnen reacties van andere belanghebbende een bericht een heel andere lading geven, of kan een bericht na een langere tijd anders worden opgevat als in het begin. Wat op het ene moment een succesvolle strategie is kan na verloop van tijd negatief uitpakken (Scherpenisse, van Twist, van der Steen, 2015, p.6).

### 3.7 Theoretisch model

Op basis van de verkenning van de literatuur formuleer ik een causaal verband die de leidraad is in mijn onderzoek. Dit causaal verband is weergegeven in Figuur 1. Het is een versimpelde weergave van het verband dat toezicht invloed uitoefent op naleving. Met de inzet van toezicht wordt er invloed uitgeoefend op de naleving van regels. Hoe meer toezicht wordt ingezet hoe meer naleving er bereikt wordt. De werking tussen dit verband ligt aan de inzet van beleidsmiddelen. Om toezicht uit te voeren en om naleving te bevorderen kan een toezichthouder beleidsmiddelen gebruiken. Die middelen kunnen los van elkaar worden ingezet, maar ook samen. In het model zijn een aantal van die middelen benoemd, maar een toezichthouder kan nog meer middelen inzetten. Communicatie is een onderdeel van die mix van beleidsmiddelen. Het is hierbij onderdeel van een geheel, maar speelt ook op zichzelf een rol bij het zorgen voor naleving. In dit onderzoek wordt geanalyseerd hoe communicatie zich verhoudt tot andere beleidsmiddelen en welke rol communicatie direct heeft op naleving en wat het bijdraagt aan de totale inzet van beleidsmiddelen.



**Figuur 1. Causaal verband**

Daarbij kom ik tot een drietal theoretische verwachtingen. Deze verwachtingen spelen door in het verdere onderzoek. Het vormt de leidraad in de analyse van de werkelijkheid van het toezicht van ACM.

1. *Als er door een toezichthouder het totale scala van bevoegdheden wordt aangewend, dan is communicatie daar een onderdeel van.*

De deur is opgezet voor communicatie als toezichtmiddel. Waar er traditioneel nog een gesloten houding van het openbaar bestuur was, komt er steeds meer een tendens van een open overheid die over bepaalde zaken al eerder in de openbaarheid mag treden. Waar dit vroeger alleen over aanvaard beleid was mag een toezichthouder nu vaak actief informatie naar buiten brengen. Dit gebeurt niet alleen om als beleidsinstrument te fungeren, maar dit is ook noodzakelijk om zichtbaar te blijven. Zichtbaarheid is belangrijk om draagvlak te creëren bij de onder toezicht staande en onder de bevolking. Maar ook is zichtbaarheid invloed op de afschrikwekkende werking in de zin van en perceptie van de pakkans. Ook is er altijd sprake van wedloop voor

strategisch gedrag tussen de onder toezicht staande bedrijven en toezichthouders. Toezicht moet zich hierop aanpassen en zich ontwikkelen met nieuwe middelen. Recente jaren laten zien dat er tussen die nieuwe middelen plaats is gekomen voor communicatie en voorlichting.

2. *Als communicatie wordt ingezet als interventiemiddel, dan worden bedrijven daardoor beïnvloed om gedrag aan te passen.*

Communicatie kan op verschillende manieren worden ingezet als beleidsinstrument. Via *naming and shaming* wordt communicatie een vorm van een sanctie. Door negatieve publiciteit is er vrees voor verlies aan reputatie en daarmee klanten. Hier zit een theorie achter van het rationeel economisch model. Communicatie in de vorm van voorlichting richt zich meer op de beïnvloeding van consumenten wat daarna doorwerkt op bedrijven. 'Een gewaarschuwd mens, telt voor twee'.

3. *Als communicatie duidelijke effecten laat zien, dan wordt het in vergelijking met andere gehanteerde beleidsmiddelen van toezichthouders steeds belangrijker.*

Toezicht wordt steeds minder populair en er is een tendens dat toezicht veel moet opleveren zonder veel te kosten. Communicatie is vergeleken met juridische procedures een goedkope interventie die met het juiste gebruik zeer effectief kan zijn. Ook verandert de samenleving en de omgeving van een toezichthouder. De media en haar logica zorgen voor een snelle informatieverspreiding. Het is voor toezichthouders nodig om goed om te gaan met die veranderende omstandigheden. Zij moeten zich aanpassen aan de problemen die spelen in het veld waarop toezicht gehouden wordt. Dit kan door het aanpassen van wettelijke kaders en bevoegdheden, alleen is hier het probleem dat het lang duurt voordat kaders via een wettelijke manier aangepakt kunnen worden. Dus de grote vraag blijft, wat kan een toezichthouder anders doen, in een situatie waarin het *legal framework* niet verandert (Sparrow, 2010, p.25)? Met communicatie kan de toezichthouder wel snel en flexibel inspelen op veranderingen.

Hoewel effectmeting van elke toezichtsinterventie moeilijk te bepalen is, is het voor communicatie als nieuwkomer helemaal moeilijk om harde uitspraken over de effecten te doen. Probleemoplossend toezicht kijkt per probleem welke interventie er het beste zou kunnen werken, maar andere strategieën berusten nog vaak op ervaringen uit het verleden. Doordat communicatie nog niet lang wordt ingezet als middel ontbreken die ervaringen. Ook is het moeilijk meetbaar welke effecten communicatie heeft gehad bij een probleem wat dat ook een uitdaging voor de toekomst maakt voor toezichthouder om te besluiten om communicatie in te zetten.

# 4 Onderzoeksmethoden

## 4.1 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden analyseer ik een viertal interventies van ACM. Het onderzoek heeft zowel kwalitatieve- als kwantitatieve aspecten. Onderzoek naar effecten van toezicht is moeilijk omdat sterke, nuttige, relevante data vaak ontbreken. Een duidelijk en eenduidig causaal verband rond de effecten van toezicht is daarom moeilijk haalbaar. Over de precieze effecten van voorlichting en communicatie zijn we slecht op de hoogte, zeker als het gaat om communicatie die plaatsvindt naast andere beleidsinstrumenten. Dan is de invloed van alleen voorlichting niet meer goed meetbaar (Witteveen, 1984). In het onderzoek moet daarom flexibel worden ingespeeld op mogelijkheden van onderzoek doen om toch conclusies te kunnen trekken en om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarom onderzoek ik de interventies vanuit drie invalshoeken die ik in de analyse combineer.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek zal er vooral op gericht zijn om, aan de hand van cijfermateriaal, uitspraken te doen over het bereik en waardering van de communicatie van de onderzochte interventies. Die manier van systematisch evaluatieonderzoek wordt vaker gebruikt om de doelmatigheid te meten van voorlichting. De resultaten van dat onderzoek worden gebruikt om inzicht te krijgen in de werking van de communicatie. De onderzoeksmethoden en manier van de systematisch gegevens bijhouden zal ik de methode van ACM volgen. Zij combineren data over het aantal *views* met data over hoeveel het bericht gedeeld is. Ook wordt er bijgehouden wat verschillende stakeholders vinden van het bericht, of ze er positief of negatief tegenover staan. In dit onderzoek zal ik de stakeholders verdelen in drie categorieën: de consument, de aangesproken sector of bedrijf en de concurrentie van het aangesproken bedrijf. Hierbij kunnen verschillen zichtbaar worden tussen de perceptie van de communicatie afhankelijk van de ontvanger. Naast het kwantitatieve onderzoek over het bereik, perceptie en waardering van de communicatie in verschillende interventies van ACM, zal ik aan de hand van verdiepende interviews met werknemers van ACM zorgen voor een kwalitatieve diepgang.

## 4.2 Selectie cases

De interventies van ACM die ik onderzoek hebben een consumentenperspectief. Hier kies ik voor omdat bij voorlichtingsinterventies die gericht zijn op consumenten meer ruimte is om een actieve communicatiestrategie te voeren. Op veel andere toezichtsdomeinen waar ACM werk verricht is dat minder mogelijk, bijvoorbeeld doordat daar de juridische aspecten belangrijker zijn. Het gebruik van actieve communicatie staat op gespannen voet met juridische aspecten zoals vooringenomenheid en *trail by media*. Op het gebied van consumenten is die ruimte groter. Daar komt bij dat één van de bevoegdheden van ACM voorlichting is. Op die manier gebruikt ACM communicatie al als interventie bij marktproblemen die relevant zijn voor de consument. Een andere criteria voor de keuze van interventies heeft te maken met de tijd waarin de interventie speelde. Ze zijn recent genoeg om uitspraken te doen over de huidige ontwikkelingen van communicatie bij ACM en oud genoeg om er informatie te verzamelen over de effecten en de nasleep van de interventie. Ik kies voor vier interventies. Dat zijn er genoeg om verbanden te zoeken tussen de verschillende interventie, maar beperkt in de zin dat er in de tijdsdruk van dit onderzoek elke interventie met de nodige diepgang geanalyseerd kan

worden. Binnen die vier interventies kan onderscheid gemaakt worden tussen twee voorlichtingscampagnes, en twee toezeggingen. Dat onderscheid kan relevante verschillen laten zien bij het gebruik van communicatie.

De eerste interventie is de campagne 'Elke app heeft een prijs'. Dit is een bewustwordingscampagne van ACM om mensen te informeren over hun rechten op het gebied van privacy in apps en om ze bewust te maken van het feit dat veel 'gratis' apps helemaal niet gratis zijn. Je betaalt immers met je gegevens. De campagne is landelijk gevoerd door middel van *free-publicity* principes. Dat betekent dat er niet voor spotjes betaald is om ze te laten zien, maar puur door het gratis verspreiden op internet een groot bereik wilde behalen. De campagne bestaat als interventie bijna geheel uit communicatie, ondanks dat er een duidelijk toezichtselement achter zit (Bierling, 2015).

De tweede casus gaat over de campagne 'Niets doen kost je poen'. Dit is een gerichte consumentencampagne om mensen aan te sporen om over te stappen van contracten. ACM wil in de brede zin goed werkende markten en wanneer mensen lang dezelfde contracten blijven houden gaat de markt op slot. ACM ziet daarom ook toe dat er zo min mogelijk drempels bestaan voor consumenten om over te stappen. Naast het verlagen van de drempels richt ACM zich met deze campagne ook puur op het gedrag van de consument via een alternatieve interventie. Bij de interventie is communicatie duidelijk ingezet naast andere toezichtsmiddelen om een groter marktprobleem aan te pakken (Bierling, 2013).

De derde casus gaat over een boete die ACM heeft uitgedeeld aan sportschoolketen Fit for Free. Zij waren onduidelijk over hun voorwaarden en hebben hiervoor in 2015 een boete gekregen. Naast die boete is er hard en duidelijk gecommuniceerd over de sanctie. Op die manier speelt communicatie een rol bij de interventie. Er wordt geanalyseerd of de communicatie van de boete tot wenselijke gedragsbeïnvloeding heeft geleid en hoe dat dan tot stand is gekomen (Hermie, 2015).

De vierde en laatste casus gaat over een waarschuwing die is afgegeven aan aanbieders van maaltijdboxen. Na veel klachten van consumenten over opdringerige verkooptechnieken en onduidelijke actievoorwaarden heeft ACM maaltijdbox-aanbieders aangesproken op hun gedrag in de vorm van een waarschuwing. Hierbij ontbreekt een harde en hoge sanctie en berust de gehele interventie zich op communicatie. Het is een interessante interventie om te zien wat voor effecten puur communicatie heeft gehad op het gedrag van maaltijdbox-aanbieders (Bierling, 2016<sup>a</sup>).

### 4.3 Dataverzameling

Om het effect van beeldvorming uit te drukken in dit onderzoek gebruik ik een multidimensionale aanpak. Effectmeting is een uitdagende factor bij toezicht, dus vandaar dat er in dit onderzoek, bij het ontbreken van directe en valide effecten, eromheen gewerkt moet worden. Ik zal op verschillende dimensies effecten verzamelen die gezamenlijk de basis vormen voor de analyse en daarmee bijdraagt aan de beantwoording van mijn onderzoeksvraag. Ik combineer de data vanuit drie invalshoeken:

1. *Systematische onderzoek over het bereik van een bericht.*

Om effecten te meten van communicatie wordt er bij de verschillende cases een systematisch overzicht gemaakt van het bereik van het mediabericht of content. Dit wordt bereikt door het aantal *views*, aantal *clicks*, de hoeveelheid reacties er waren. Hiermee meet ik de hoeveelheid media-aandacht de case heeft gehad en kan ik onderzoeken welke factoren daar invloed op hadden.

2. *Verdiepende interviews met relevante professionals van ACM*

Ik zal interviews afnemen met de belangrijkste betrokkenen van ACM bij de onderzochte interventies. Hierbij stel ik vragen aan de projecteider die de case heeft gedaan, de communicatieadviseur die bij de case betrokken was en de betrokken woordvoerder. Zij zijn weergegeven in de respondentenlijst (Bijlage A). In die gesprekken verschaft ik informatie over de keuze voor een communicatie of een andere beleidsmiddel en waarom nu juist daarvoor is gekozen. Ook komen hier de ervaringen met het gebruik van communicatie aan bod. Ik gebruik een vragenlijst als leidraad (Bijlage B) om de interviews af te nemen. Die vragenlijst is niet leidend in de zin dat ik geen andere vragen stel, maar het is bedoeld om structuur te geven aan de gesprekken.

### 3. *Interne evaluatiedocumenten voor analyse en aanbevelingen voor de toekomst*

Tot slot vormen interne evaluatiedocumenten de laatste pijler van mijn dataverzameling. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat niet bij elke case die documenten beschikbaar zijn gesteld. In het geval van het ontbreken van die informatie, zal dat mondeling worden gevraagd bij de verdiepende interviews.

## 4.4 Analyse

Eerst volgt een beschrijvend hoofdstuk waarin alle interventies aan de hand van een aantal kenmerken worden uitwerkt. Hierbij volg ik een structuur waarin ik begin met een uitwerking van het precieze probleem en wat de aanleiding was van ACM om iets aan het probleem te doen. Hierbij beschrijf ik ook hoe het probleem onder de aandacht van ACM is gekomen. Vervolgens komt aan bod tot welke oplossing ACM heeft besloten. Hierbij werk ik uit wat de oplossing voor het probleem was, hoe daartoe is besloten en waarom er juist voor die oplossing is gekozen. Vervolgens beschrijf ik de rol van communicatie in de oplossing. Ik ga dieper in op de kenmerken van de communicatie, zoals wat de precieze boodschap is, waarom er voor die boodschap is gekozen en hoe die boodschap is verspreid. Tot slot eindig ik bij elke case met een beschrijving van de effecten. Dit deel ik op in drie soorten effecten: externe effecten, media-aandacht en interne effecten. De externe effecten laten zien wat er werkelijk voor effect is geweest voor consumenten en bedrijven die beïnvloed zijn door de interventie. Bij een gebrek aan het meten van externe effecten stelt ACM doelen op basis van het bereiken van een bepaald publiek en aandacht in de media. Vandaar dat ik die effecten expliciet behandel. Tot slot zijn de interne effecten wat er uit de eigen evaluatie van ACM is gekomen en welke lessen zij hebben getrokken.

Daarna analyseer ik de gegevens. Hierbij besteed ik eerst aandacht aan de algemene ontwikkelingen rond het gebruik van communicatie. Dit geeft context en tegelijkertijd een *framework* voor de rest van de analyse. Daarna worden de cases met elkaar en met het theoretisch kader vergeleken. Hiermee wordt duidelijk in hoeverre de werkelijkheid bij ACM overeenkomt met de theoretische verwachtingen. Bij die vergelijking volg ik de structuur waarbij ik eerst kijk in hoeverre de keuze voor communicatie met elkaar overeenkomen of verschillen en welke motieven er tot grondslag lagen om voor communicatie te kiezen. Daarna vergelijk ik de kenmerken van de communicatie in de cases. Vervolgens kijk ik naar de effecten, zowel de externe effecten als wel de effecten in termen van media-aandacht. Ik eindig de vergelijking met de evaluaties van alle cases. Dit geeft genoeg informatie om te concluderen in hoeverre de theoretische verwachtingen overeenkomen met de werkelijkheid. Ook kan ik basis hiervan mijn vragen beantwoorden in het slothoofdstuk.

# 5 Empirisch onderzoek

## 5.1 Case 1: 'Elke app heeft een prijs'

### 5.1.1 Het probleem

Veel apps draaien op de gegevens van de gebruikers en veel consumenten weten dit niet. Een app lijkt gratis voor de gebruiker omdat er geen geld wordt gevraagd om de app te gebruiken, maar er wordt wel degelijk voor de app betaald in de vorm van gegevens. Een app wil bijvoorbeeld toegang tot de locatie, de contactpersonen of de foto's van gebruikers. Het probleem is dat veel consumenten niet weten dat ze gegevens zo maar afgeven en dit zorgt ervoor dat consumenten onwetend in hun privacy kunnen worden aangetast. Ook weten veel consumenten niet dat de app-aanbieder hun gegevens mag doorverkopen en dat deze gegevens bij elkaar worden opgeteld tot een volledig profiel. Op die manier worden er verschillende stukjes informatie over de gebruiker gecombineerd tot een profiel waarbij een bedrijf veel over de consument weet (Bierling, 2015). Uit het onderzoek dat de Nationale Jeugdraad (NJR) in opdracht van ACM heeft gedaan blijkt dat jongeren vaak niet weten dat aanbieders van apps geld verdienen aan hun persoonlijke gegevens (Rebel, 2015, p.6). In feite betaal je zo voor gratis apps met je gegevens. Hoewel de aanbieder van de app verplicht is om de consument hierover te informeren, nemen veel mensen niet de moeite om de voorwaarden door te lezen (Bierling, 2015).

Consumenten vinden het belangrijk dat bedrijven zorgvuldig met hun gegevens omgaan. Hoe meer vertrouwen een consument heeft in een bedrijf, hoe eerder zij geneigd zijn hun gegevens te verstrekken. Ook blijkt dat consumenten weinig weten over technieken als *'tracking'* en *'profiling'*, oftewel het volgen en vastleggen van gebruikersgedrag op internet. Als consumenten hierover verteld worden, spreken zij bijna allemaal hun zorgen hier over uit. De meeste consumenten lezen de privacy- en algemene voorwaarden in de praktijk nauwelijks, zij zijn geconditioneerd om hiermee akkoord te gaan. De oorzaken hiervoor zijn bijvoorbeeld dat het feit dat deze voorwaarden er zijn, al voldoende vertrouwen geeft. De voorwaarden zijn te lang en te complex om helemaal door te lezen en een alternatief voor de app is niet altijd aanwezig waardoor de consumenten dus niet altijd een andere keus heeft (Rebel, 2015, p.4,5).

Er bestaan regels over het gebruiken van gegevens door app-aanbieders en die zijn geregeld in de Telecommunicatiewet. ACM houdt toezicht op de naleving van die wet. In die wet is bepaald dat een app niet zonder toestemming de gegevens van een smartphone of tablet mag gebruiken. De consument moet geïnformeerd worden welke gegevens er worden verzameld en welk doel daar achter zit en er is bepaald dat die informatie specifiek en duidelijk moet zijn. Wanneer de app-aanbieder gegevens wil delen met derden, dan moet daarvoor ook toestemming aan de consument worden gevraagd. Alleen als de app de gegevens gebruikt die nodig zijn voor het leveren van de dienst hoeft de aanbieder geen toestemming te vragen (Bierling, 2015). Ook grenst dit probleem aan andere bevoegdheden van ACM. Zij houdt ook toezicht op diverse bepalingen die te maken hebben met de bescherming van persoonsgegevens, waaronder de cookiewet. Vanuit die wet is het niet toegestaan om (persoons)gegevens te plaatsen of uit te lezen van randapparatuur van een gebruiker, zonder deze gebruiker hierover eerst te informeren en toestemming te vragen (Rebel, 2015, p.5).

Dit probleem is onder de aandacht gekomen van ACM doordat zij een strategie formuleren met punten waarop ze voor een aantal jaar extra op gaan letten. Ze noemen dit de ACM-agenda. In de agenda van 2015 was veilige online platform een aandachtspunt. Het is daarin opgenomen omdat mobiele platformen en de snelle groei van smartphones en het gebruik van mobiel internet tot grote ontwikkelingen leidt in de mobiele (telecom)markt en er daarmee instabiliteit ontstaat. Elke marktpartij probeert zichzelf zo goed mogelijk te positioneren in de markt en hierdoor kenmerkt ACM die markt als een risicoconcentratie. Vandaar dat er extra

werd gekeken naar ontwikkelingen in de telecommarkt (ACM, n.d.<sup>6</sup>). Daar komt bij dat privacy-issues vaak in de media komen. Het onderwerp genereert veel media-aandacht. Met het geformuleerde agenda-thema over mobiele platformen en de mate waarin het probleem en onderwerp bekend is, moest ACM wel wat doen aan het probleem. *“Je kunt denk ik als toezichthouder bij jezelf denken: ‘als je dit niet hebt gezien, dan heb je echt onder een steen gelegen’*” (Respondent 1). Doordat de ‘online consument’ als aandachtsgebied werd aangemerkt konden de projectteams van ACM inzoomen op de problematiek die er allemaal speelde. Daar werden prioriteringscriteria voor gebruikt over welke problematiek het meest binnen de bevoegdheden van ACM zou vallen. Dit probleem kwam uit die prioritering als een probleem die door ACM zou worden aangepakt (Respondent 3). Tegelijkertijd werd ACM benaderd door de NJR om een onderzoek naar privacy van apps onder jongeren te helpen financieren. ACM stemde hiermee in en de uitkomsten van het onderzoek gaf inzicht van gedrag door jongeren met apps (Rebel, 2015, p.5). Die gegevens konden als leidraad worden gebruikt voor de verdere oplossing (Respondent 1).

### 5.1.2 De oplossing

De consument kan zelf al veel doen om betalen met gegevens tegen te gaan. Zo kan de consument voordat de app geïnstalleerd wordt controleren tot welke gegevens de app toegang wil. Hierbij kan er gecontroleerd worden of hier wel toestemming voor gegeven moet worden. De consument kan ook zelf de voorwaarden van de aanbieder het gebied van de privacy-instellingen controleren. Ook bieden sommige telefoons de mogelijkheid om na de installatie nog instellingen te veranderen. Ook kan de consument kiezen voor een alternatieve app waarbij je geen of minder gegevens hoeft te delen (Bierling, 2015). Het probleem bij deze maatregelen is echter dat er sprake is van een zogeheten ‘privacy paradox’. Veel mensen geven namelijk aan dat ze veel belang hechten aan hun online privacy, maar concreet doen ze weinig moeite om zelf hun privacy te beschermen. De bewustwording wordt pas vergroot als ze een negatieve ervaring hebben meegemaakt (Rebel, 2015, p.23). Onderzoek laat verder zien dat mensen weinig informatie lezen over cookies, maar ze wel accepteren. Dit betekent dat mensen eigenlijk ergens mee akkoord gaan zonder te weten waarmee zij akkoord gaan (Rebel, 2015, p.22). Over het downloaden van apps lezen jongeren bewust recensies en aanvullende informatie. Algemene voorwaarden worden echter nauwelijks gelezen. De machtigingen, waarmee de app toegang krijgt tot gegevens in de smartphone zoals agenda, telefoonboek, camera wordt maar door 21% van jongeren gelezen. Die informatiebronnen kunnen juist veel persoonsgegevens weggeven (Rebel, 2015, p.23). Het is dan ook opmerkelijk te noemen dat jongeren met een negatieve ervaring op het gebied van online privacy of die negatieve ervaringen hebben gehoord, significant meer tijd en aandacht besteden aan het beschermen van hun persoonlijke gegevens. Ook blijkt dat jongeren die informatie lezen over cookies, de cookie-instellingen significant vaker aanpassen. Dit geldt ook voor jongeren die meer informatie lezen over apps (Rebel, 2015, p.23).

Hoewel de consument zelf al wel wat kan doen zijn zij zich er nog te weinig van bewust van de manieren waarop gegevens door partijen worden verzameld. Met het creëren van bewustwording werden dus de grootste effecten verwacht. ACM werkt probleemoplossend en dat zorgde ervoor dat er vooraf goed gekeken werd naar wat het beste instrument zou zijn. Omdat de verwachting was dat het creëren van bewustwording het meeste effect zou opleveren werd er gekozen voor een voorlichtingscampagne (Respondent 3). Het creëren van bewustwording was ook een aanbeveling van het NJR-onderzoek. Mensen moeten beter geïnformeerd worden op een begrijpelijke wijze. Ook moet de consument instrumenten krijgen om maatregelen te kunnen nemen tegen het verzamelen van deze gegevens in het geval dat zij dit niet willen. Door het bieden van een handelingsperspectief zou de privacy-paradox op dit punt verkleind worden (Rebel, 2015, p.24).



Door voor een bewustwordings-campagne via ConsuWijzer te kiezen kon er worden aangehaakt bij de mogelijkheden die de consument al heeft om bewuste keuzes te maken. Die mogelijkheden lagen er al, er werd alleen door de consument niet veel mee gedaan. Als de consument beter geïnformeerd zou zijn, was de verwachting dan ook dat dit grote effecten kon hebben op het koopgedrag van de consument. Apps met onduidelijke voorwaarden of apps waarbij veel gegevens beschikbaar zouden moeten worden gesteld door de consument zouden zo minder populair worden. Dat zou een reden voor app-aanbieders moeten zijn om hun gedrag aan te passen. Verder was een campagne nodig omdat puur handhaven van de wet niet zou werken bij dit probleem. Als de ene app-aanbieder zou zijn aangepakt zijn er al tien andere bezig. De aard van de markt en de snelheid waarmee apps op de markt komen maakte het voor handhavingsinstrumenten een lastig aan te pakken probleem (Respondent 3). Daarbij komt dat apps maar één van de vele aspecten is waar ACM toezicht op houdt en er kan niet op elk aspect capaciteit worden ingezet. Een voorlichtingscampagne is een relatief goedkoop middel die een grote doelgroep kan bereiken. Een neveneffect van campagnes is een grotere naamsbekendheid. De 'elke app heeft een prijs'-campagne speelt in op een *trending topic*. Door hier de naam van ACM aan te verbinden door middel van media-aandacht vergroot het de bekendheid van ACM. De zichtbaarheid van toezicht maakt al dat de onder toezichtgestelden meer de wet naleven (Respondent 1).

De keuze voor een oplossing is geformuleerd in een toezichtsstrategie. Dit mondt uit in een doel en visie. Die is algemeen geformuleerd als het bereiken van een veilig mobiel platform. Dit valt uiteen in concretere doelen. Consumenten moeten op een veilige manier kunnen profiteren van de voordelen van mobiele ontwikkelingen en zij moeten eigen keuzes kunnen maken op het gebied van persoonsgegevens. Om dit te bereiken is er aandacht nodig voor transparantie en privacy bij de snelgroeiende ontwikkeling van mobiele platformen en apps (Buit, Schalm, 2015, sheet 8).

Het eindresultaat was een bewustwordingscampagne die op vier pijlers rustte. Ten eerste is er een campagnevideo gemaakt die via de facebook-site van ConsuWijzer en via YouTube verspreid is. De video duurt twee minuten. Het laat een *foodtruck* zien die koffie verkoopt. Aan voorbijgangers wordt een 'gratis' kopje koffie aangeboden. De voorbijganger moet hiervoor wel toegang geven tot zijn berichten, tot zijn foto's of gegevens afgeven over zijn locatie. De reacties van voorbijgangers wordt gefilmd. Het einde van het filmpje verwijst naar ConsuWijzer.nl. De boodschap van de video is: "*Met 1 klik geven we apps toegang tot de gegevens op onze mobiel. Maar zouden we dit ook doen voor een kop koffie? Wat op je mobiel staat is van jou. Waarom geven we dit aan apps dan zo makkelijk weg?*" (ConsuWijzer, 2015<sup>a</sup>). De video heeft het doel om aansprekend te zijn en de kijker te laten nadenken. Verder moet de video leuk zijn om volgens het principe van *free-publicity* te zorgen dat het zich zelf een weg baant via *social media*. Er hoeft dan verder geen capaciteit meer worden ingezet op de verspreiding van het filmpje, omdat die al leuk genoeg is zodat het door de mensen zelf wordt gedeeld (Respondent 1).

De tweede pijler is de *content* geplaatst op ConsuWijzer.nl. Naar die *content* wordt er in de video en persberichten verwezen en is wellicht het belangrijkste van de hele voorlichtingscampagne. Waar de video dient als prikkel en mensen uitdaagt om zelf over het probleem na te denken, vormt de informatie op ConsuWijzer de inhoud en verdieping achter het probleem. Het is de bedoeling dat de 'ruggengraat' van de campagne bezocht kan worden door consumenten die meer informatie willen (Respondent 1). De inhoud van de pagina is dan ook duidelijk en op actie gericht. Ook richt de *content* op ConsuWijzer zich sterk op advisering. Er komt concreet naar boven: 'Hoe houd ik controle over wat een app van mij weet?' De site heeft meerdere *hyperlinks* naar andere pagina's met verdere uitleg, allemaal zodat de consument beter kan bepalen hoeveel gegevens ze over hebben om een bepaalde app te gebruiken. Naast de informatie staat er een reeks veelgestelde vragen die wat breder zijn dan alleen het thema van online-privacy. Hier staan bijvoorbeeld ook antwoorden op vragen over bedenktijd (ConsuWijzer, n.d.<sup>a</sup>). De *content* staat op de site van ConsuWijzer omdat ACM zelf zich met communicatie nooit direct richt op de consument. Er worden wel waarschuwingen

afgegeven, maar die zijn meer bedoeld om via de media bij bedrijven te komen. ConsuWijzer is een direct loket voor consumenten waar ook vaak tips op staan (Instellingswet Art.2).

De derde pijler is een persbericht dat gepubliceerd is op de website van ACM. Op die manier wordt de campagne direct gepromoot onder volgers van ACM. ACM publiceert altijd eigen nieuwsberichten en die dienen vervolgens als basis voor journalisten om het bericht over te nemen. Naar aanleiding van persberichten op de site kunnen zij bijvoorbeeld radio- of televisie interviews aanvragen (Respondent 4). Deze pijler richt zich er dus voornamelijk op de traditionele media te bereiken en zo veel mogelijk aandacht te genereren (Respondent 1). Ook bied dit de mogelijkheid om de belangrijkste boodschap van de campagne al te *pluggen* in de media. De hoop na het publiceren van het persbericht is dat er reactie komt. Er staat dan een woordvoerder klaar om op verdere vragen te reageren (Respondent 4). Vaak wordt er in het persbericht of in de nasleep in de media uitspraken van de bestuursleden van ACM verwerkt. Bij 'Elke app heeft een prijs' reageerde bestuurslid Anita Vegter: *"Het is heel belangrijk dat consumenten zich bewust zijn waar ze 'ja' tegen zeggen als ze een app installeren. Dat is wat ons betreft het begin van de bewustwording die we nastreven. En 'nee' zeggen kan natuurlijk ook."* Door quotes van bestuursleden krijgt een bericht de nodige lading mee (Bierling, 2015).

Tot slot berust de vierde pijler zich op directe communicatie naar de consument in de vorm van het direct reageren op de campagne-video. De video werd gepubliceerd op YouTube en op de facebooksite van ConsuWijzer. Op de facebooksite hebben medewerkers meegedaan met de discussie die naar aanleiding van de video op gang kwam. Door te reageren op consumenten had ConsuWijzer direct contact met consumenten die zich uitspraken over de video. Er is gekozen om alleen te reageren op de ConsuWijzer-pagina om ervoor te zorgen dat ze het op één medium iedereen goed te woord konden staan. De capaciteit liet het nog niet toe om ook op reacties op YouTube te reageren. In de toekomst hoopt ACM dit wel te kunnen doen (Respondent 1).

### 5.1.3 Rol van communicatie

De hoofdboodschap van de campagne is dat persoonlijke gegevens worden gebruikt als betaalmiddel bij apps. De boodschap moet oproepen tot actie: *'you do care, so act!'* (Buit, Schalm, 2015, sheet 12). Om de boodschap te toetsen op juistheid en om ervoor te zorgen dat ACM niet alleen maar hip probeerde te doen heeft ACM in een vroeg stadium feedback gevraagd aan instanties die over dit onderwerp gaan, zoals participatie- en burgernetwerk bitsoffreedom.nl (Respondent 1). Door juist ook de samenwerking te zoeken met andere belanghebbende van de boodschap kon ACM de informerende functie deels uit handen geven en dat wat meer loslaten in de campagne. Er is gebruik gemaakt van cijfers van onderzoek uitgevoerd door het NJR. Hierbij is het ACM opgevallen dat de cijfers niet kritisch ontvangen werden door de media. Het onderzoek is uitgevoerd onder jongeren maar hier werden geen verdere vragen over gesteld. Heldere en eerlijke communicatie over het onderzoek en waar het vandaan kwam heeft hier een rol in gespeeld. Er werd niet geheimzinnig gedaan over de herkomst of implicaties van de cijfers (Respondent 1).

Kenmerken van de teksten op de website waren van groot belang, want de *content* op de website was het hart van alle communicatie. Hier kwam informatie over het verdienmodel van app-ontwikkelaar. Hierbij is onder andere de vraag beantwoord: 'waarom willen apps zoveel over mij weten?' Ook moest er gewaarschuwd worden wat er mis kan gaan met het delen van gegevens. En precies uitleggen welke gegevens app-aanbieders vaak willen weten. Het was belangrijk om ook aan te geven waarom de aanbieders dat willen. De content moest praktisch zijn en er moest een duidelijk handelingsperspectief in zitten. Informatie moest duidelijk worden opgeschreven en het moest in duidelijke taal zijn. De informatie moest betrouwbaar zijn om als medium serieus genomen te worden. Betrouwbaarheid is ook één van de kernwaarden van ConsuWijzer.

Wanneer mensen je niet serieus nemen verliest communicatie al zijn kracht (Respondent 1). ACM besloot verder dat het een randvoorwaarde van de campagne was dat het niet negatief moest zijn. De boodschap moest aansluiten bij de belevingswereld van consumenten en hoe zij omgaan met apps. Apps zijn handig en leuk en er zal aversie komen wanneer dat niet onderkend wordt. Het moest daarom juist aansluiten op het gemak waar apps voor zorgen (Respondent 1). Ook moest het een realistische communicatie zijn. Zo moest er bijvoorbeeld niet worden opgeroepen om de gehele algemene voorwaarden van apps door te lezen, want dat gaat toch niemand doen. De kernboodschap komt zo minder goed over. Om de kernboodschap te versterken werden er tips gegeven over hoe je controle moet houden over wat een app wil weten (Buit, Schalm, 2015, sheet 14).

De boodschap om de consument er bewust van te maken over het betalen met gegevens ligt gevoelig omdat ACM niet kon zeggen dat app-aanbieders iets fout deden. Een belangrijke voorwaarde voor de campagne was om app-aanbieders niet zwart te maken om zo rechtszaken te voorkomen en om de markten zo min mogelijk te beïnvloeden. Het was niet de bedoeling om met de vinger te wijzen (Respondent 1). Als toezichthouder moet je oppassen dat je niet beschuldigend bent, zeker in het geval wanneer er nog niet genoeg onderzoek naar is gedaan. Tot dat die onderzoeken klaar zijn kan er daarover dus niets gemeld worden. Ondanks dat voelen veel mensen wel die boodschap er tussendoor zweven (Respondent 3): *“De boodschap was dan niet dat de privacy wordt geschaad, maar dat app-aanbieders verplicht zijn je hierover te informeren, en dat je dus ervoor moet zorgen dat je deze punten checkt voordat je besluit om de app te gebruiken. En weeg het af, op net zo’n manier als dat je afweegt of je ergens een euro voor overhebt. Vind ik deze app ook deze gegevens waard. En die keuze leggen we dan vrij neer bij de consument. Die willen wij verder ook niet invullen. Ongetwijfeld zullen er wel mensen geweest zijn die vonden dat dit niet zomaar mag kunnen, maar dat was geen boodschap die we uitdroegen.”*

De doelgroep waarop de campagne zich richt is ‘de gemiddelde burger’ van tussen de 25 tot 40 jaar. Dat is bepaald omdat zij gekenmerkt kunnen worden als ‘veelgebruikers van apps’. Voor een campagne is dit een doorsnee doelgroep. Belangrijk voor deze doelgroep is dat hier jonge ouders toe behoren die op die manier zich kunnen wenden tot hun kinderen (Respondent 1). Hierbij is verder extra ingezet op de zoektocht naar potentiële ambassadeurs van de boodschap van de campagne. Er wordt dus gezocht naar medestanders die de boodschap naar hun eigen volgers willen verspreiden en uitdragen. Het bereik wordt zo vergroot. In dat kader is er ook voor gekozen de campagne samen te laten lopen met andere initiatieven en is er bijvoorbeeld samenwerking gezocht met het NJR en bitsoffreedom.nl (Buit, Schalm, 2015, sheet 12).

Om het bereik van de campagne te maximaliseren is ervoor gekozen om naast het informatieve en adviserende deel, ook een prikkelende kant van de campagne te halen. Dit werd bereikt met de video en het concept om de online-wereld naar de offline-wereld te halen. Dit is mede bedacht door een reclamebureau die ACM had ingehuurd. Zij zijn gespecialiseerd in het genereren van publiciteit en weten hoe de media bespeeld kan worden om het bereik te vergroten. Voorlichting werkt ook beter als de boodschap stimulerend is. Het biedt een invalshoek die de consument aan het denken zet (Respondent 1). Daar sluit het gebruik van deelbare videocontent op aan. Wanneer dit in een passend *format* is gedaan kan dit ook weer sneller worden overgenomen door de nieuwssites en andere actoren in de online nieuws-wereld. Ook kan er vaak direct onder online nieuwsberichten gereageerd worden. Iets wat ACM wilde aansporen. Zij willen met de campagne dat er roering ontstaat en dat consumenten over hun eigen ervaringen vertellen. Op die ervaringen kon ACM vervolgens weer reageren en zo dus nog een keer de kernboodschap herhalen. Ook hoopte ze zo makkelijker ‘ambassadeurs’ van de boodschap te trekken die online snel en makkelijk de campagne konden *retweeten* of delen (Buit, Schalm, 2015, sheet 17). De verspreiding van de campagne op deze manier is daarnaast laagdrempelig in termen van budget. *“De tijden dat we voor campagnes en naamsbekendheid spotjes via Postbus 51 konden uitzenden zijn voorbij”* (Respondent 1). De hoop is bij de verspreiding dat een video *viral*

gaat, maar dat is niet zelf te regelen. Vaak is dat een toevalstreffer: *“Je kunt er wel alles aan doen om ervoor te zorgen dat de campagne aanspreekt en dat die een boodschap heeft die mensen hun ogen doet openen”* (Respondent 1).

Een nadeel van het gebruik van communicatie is dat een boodschap snel weer vervaagt en daarom nog meerdere keren herhaald moet worden. ACM heeft daarom de *content* vast op de site van ConsuWijzer, en de rechten opgekocht van de campagnevideo tot 2020. Tot die tijd kunnen ze inhaken als soortgelijk nieuws in de media komt. De boodschap kan dan met weinig extra moeite herhaald worden om mensen zich er weer van bewust te maken. (Respondent 1): *“Maar om echt een probleem heel grondig aan te pakken aan de hand van voorlichting en daarmee heftige en zichtbare gedragsverandering in Nederland tot stand te brengen, is vaak wel heel veel meer nodig zoals, budget, tijd en capaciteit. Maar dat neemt niet weg dat we met de middelen die we hebben wel in staat zijn om het optimale eruit te slepen in termen van het opwekken van publiciteit en aandacht online. En bepaalde aandacht creëren met onze online marketing. Dat we met onze mogelijkheden wel alles eruit halen wat erin zit.”* ACM heeft hiervoor zich gericht op een goed vindbaarheidsproces. Dat moet ervoor zorgen dat consumenten die zoeken op apps en privacy terecht komen bij de campagne. Op die manier is er eerst een *boost* gegeven aan de campagne in de vorm van een video en het opzoeken van de publiciteit om vervolgens te zorgen dat de campagne goed vindbaar is (Respondent 1). Dit noemt ACM *consumer empowerment* (ACM, 2013, p.9).

Door communicatie via de voorlichtingscampagne wordt er indirect druk uitgeoefend op app-aanbieders. Hoewel app-aanbieders niet direct worden aangesproken op ongewenst gedrag of op mogelijke overtredingen wordt met de campagne de vraagkant beïnvloed. Omdat de consument beter geïnformeerd is en bewust is gemaakt kunnen ze denken: *“ohja, dat moet ik eigenlijk niet klakkeloos doen, of misschien moet ik sommige dingen uit zetten als ik een iPhone heb. Of misschien moet ik die app wel niet downloaden en daarvoor een andere app kiezen die misschien wel een euro kost, maar die geen gegevens onttrekt”*. Via bewustwording leg je op die kant druk op app-aanbieders (Respondent 3).

#### 5.1.4 Effecten

##### Externe effecten

De externe effecten in de ‘elke app heeft een prijs’ campagne liggen bij de vraag of de consument nu ook bewuster omgaat met de gegevens van apps. En de vraag zou beantwoord moeten worden of app-aanbieders hun voorwaarden hebben veranderd ten gunste van de consument. Het eerste probleem bij het beantwoorden van die vragen is dat ACM geen nulmeting heeft gedaan. Als er van te voren is onderzocht hoeveel mensen klakkeloos ‘betalen’ met hun gegevens dan kunnen die cijfers gebruikt worden voor vervolgonderzoek. Die cijfers ontbreken echter. Het missen van een nulmeting wordt uitgelegd als een gebrek aan budget en prioritering. Dit soort onderzoek zou een dusdanige hoeveelheid van het totale budget opnemen, dat er bewust voor is gekozen dit niet te doen (Respondent 1). Er wordt ook erkend dat onderzoek naar bewustwording lastig te meten is. Ook is de geschatte schade moeilijk te berekenen. Dit probleem geldt ook voor veel andere consumentenproblemen. Verlies van privacy is moeilijk in geld of factoren uit te drukken (Respondent 3).

Om toch tot een besluit te komen voor een campagne moest het projectteam wel aantonen welke effecten zouden worden bereikt. Het toezichtsteam kon cijfers over het bereik, het aantal *views* en aantal *clicks* wel overleggen. Maar de vraag is of dat het werkelijke effect is wat nagestreefd wordt (Respondent 3). Toch kan er wel wat worden geconcludeerd (Respondent 1). Een vergroting van bewustwording kan namelijk verwacht worden als veel mensen de campagne gezien hebben. De media-aandacht en het bereik van de campagne laat zien hoeveel consumenten met de boodschap in aanraking zijn gekomen. Van mensen die de campagne-

video hebben gezien kan verwacht worden dat ze er nu van bewuster van zijn dat ze met gegevens betalen. Van mensen die de ConsuWijzer-pagina hebben bezocht kan ook verwacht worden dat ze nu meer van het probleem weten dan dat ze deden voor de campagne. Er is speciaal op ingezet vanuit ACM om ervoor te zorgen dat mensen meerdere keren de campagne voorbij zouden zien komen. Daar is met *online marketing* op ingezet (Respondent 1). De laatste stap richting het aanpassen van gedrag is echter moeilijk te bewijzen.

Een neveneffect van de campagne is een grotere naamsbekendheid. Het is een opkomend thema en een echte technologische trend. Het is voor ACM goed geweest om zich te laten zien in de sector van apps en mobiele telefonie. Dit laat zien dat “ACM over dit onderwerp een mening en een bevoegdheid heeft” (Respondent 1). Het moment was voorbij om er als toezichthouder niets over te zeggen. Hiermee laat ACM zien dat ze weet wat er speelt in de sector.

### Media aandacht

Om het bereik van de campagne te meten is er intern een systematisch overzicht gemaakt van het aantal *views* op YouTube en op de Facebooksite van ConsuWijzer. Ook is er bijgehouden welke sites de campagne hebben gedeeld (Bijlage C). Wat hier voornamelijk mee getest kan worden zijn de principes van *free-publicity*. Er is hiermee namelijk goed te testen hoeveel stakeholders en nieuwssites de campagne hebben gedeeld.

Het overzicht laat zien dat 51 internetsites de campagne hebben opgemerkt en hier over hebben geschreven. Voornamelijk kwam de campagne terug in de vorm van een nieuwsbericht. Naast traditionele nieuwssites werd de campagne ook genoemd door stakeholders uit de telecombranche, zoals nieuwssites en sites voor professionals in de telecom. Ook werd er over de campagne gepubliceerd door verschillende blogs en forums die door consumenten, Apple-gebruikers en Android-gebruikers bezocht worden. Van alle vermeldingen van de campagne is er in 25 gevallen de campagnevideo gelinkt in het bericht. Dit komt neer op 49% van de nieuwsberichten werd de video of in het bericht zelf laten zien, of eraan gelinkt. In 13 gevallen werd er gelinkt naar de campagnesite van ConsuWijzer, wat neerkomt op ruim 25,5%. Opvallend is dat maar in ongeveer 10% van de berichten (5 van de 51) naar de website van ACM werd gelinkt. Hoewel ACM wel genoemd wordt op elke site zijn er maar in weinig gevallen een *hyperlink* opgenomen (Bijlage C).

De campagnevideo is gepubliceerd via de eigen facebooksite van ConsuWijzer en via YouTube. Via facebook is de video op drie momenten gepubliceerd: op 26 oktober, op 31 oktober en op 6 november (2015). De video die op maandag 26 oktober is gepubliceerd werd 147.179 bekeken, waarbij het 310 keer gedeeld is 407 keer geliket en er kwamen 16 reacties op. ConsuWijzer koos ervoor om de video op zaterdag 31 oktober te herhalen. Dit resulteerde tot 196.058 weergaves, 399 keer gedeeld, 827 likes en 29 reacties. Een week later is de video een derde keer herhaald met een bereik van 72.196 weergaven, 134 keer is de video gedeeld, 261 like en 9 reacties (ConsuWijzer, n.d.<sup>9</sup>).

De campagne had met het verhaal en de film een hoge virale waarde. De campagne trok in de media en online veel aandacht en is via Facebook en Twitter volop gedeeld. De video haalde via *social media* meer dan 1.000.000 *views*, met een opvallende hoog uitkijkratio. Het aantal bezoekers van Consuwijzer.nl is ten tijde van de campagne verdubbeld. Door aan te haken bij Alert Online kon de campagne meeliften op de aandacht die er in die periode was voor online veiligheid. Het is goed geweest van ACM zich aan te sluiten bij het bestaande initiatief van alertonline.nl. Daardoor werd de campagne onderdeel van een *hashtag*-groep die tien dagen duurde. Een *hashtag*-groep zorgt ervoor dat iedereen die op de *hashtag* zoekt ook bij de campagne terecht komt. Hiermee werd het bereik veel groter en mensen zagen via die *hashtag* dat ACM bezig is met dat onderwerp (Respondent 1).

Naast het bereik van de campagne is het ook belangrijk te weten wat mensen er van vinden, wat voor gedachtes het bij het publiek oproept, en wat voor discussies er op gang komen naar aanleiding van het

filmpje. Over de video kunnen mensen reageren en er is voor gekozen om alleen op de facebooksite van ConsuWijzer te reageren op reacties van mensen. Van de reacties op YouTube zijn wel gemonitord wat de inhoud van de berichten was, maar hier is niets mee gebeurd. De reden hiervoor is capaciteit. De keuze is gemaakt om het op één platform goed aan te pakken, in plaats van twee platformen op halve kracht. Er wordt niet uitgesloten dit in de toekomst anders aan te pakken. Het is de bedoeling om als gehele organisatie meer te doen met *social media*, wat de capaciteit meer mogelijk zou moeten maken (Respondent 1).

ACM merkte vooral positieve reacties op de campagne. Voorbeelden van negatieve reacties waren gericht op het feit dat ACM met deze boodschap al eigenlijk te laat is. Er zijn toch veel mensen geweest die hiervan al afwisten en vonden dat ACM hier eerder mee had moeten komen. Van een vertalingsrisico blijkt echter geen sprake. De campagne werd niet omgedraaid naar het feit dat dit schadelijk gedrag was van appaanbieders en waarom ACM hier niet al wat aan heeft gedaan. Positieve reacties kwamen voornamelijk uit de hoek van sites van Apple of Andriod. Zij deelden bijvoorbeeld de campagne en beoordeelden die ook goed. 'Bitsoffreedom' (een site die zich bezig houdt met online privacy) nam contact op met ACM om complimenten te geven over de inhoud van de campagne en over de boodschap. Zij zagen dit probleem al langer in de markt en ze vonden het goed dat de toezichthouder hiermee aan de slag ging en consumenten hierover voor te lichten (Respondent 1).

### Evaluatie

Een van de belangrijkste lessen die zijn geleerd is het goed ontwikkelen van een focus. Hierbij geldt, durf het klein te houden. Voordat het reclamebureau wordt geïnformeerd en het werk wordt uitbesteed moet voor een goede afbakening gezorgd worden. Humor verkoopt, zeker via *social media*, maar een virale campagne valt niet te plannen, ondanks het gebruik van humor. Een virale campagne is hetgeen waar iedereen op hoopt. Samenwerking met stakeholders verhoogt kwaliteit en het bereik wordt vergroot. Daarom was het goed dat er werd aangehaakt bij bestaande initiatieven zoals Alert Online (Respondent 3).

Wanneer er gekeken wordt naar de interne evaluatie concludeert ACM dat qua aanpak er vooral iets beter had gekund in de effectmeting. Dat was voor deze keer niet mogelijk vanwege capaciteit en budget, maar dat is iets voor de toekomst, en de toekomst voor communicatie als toezichtsmiddel, van groot belang. Realistisch gezien is dat er een verkenning moet komen van wat ACM met beperkte middelen die ze hebben toch kleine stapjes kunnen zetten om net iets meer meetbaar te maken. Een ander intern punt is dat van 'de lange adem'. Effect van een campagne is vaak een druppel op een gloeiende plaat. Er kan al veel gedaan worden om een bericht te herhalen en om ervoor te zorgen dat mensen meerdere keren en op verschillende manieren met de campagne in aanraking komen. Maar het is de vraag hoe je met beperkte capaciteit en budget op onderwerpen en toezicht thema's ook daadwerkelijk kunt doorpakken (Respondent 1).

Door samenwerking te zoeken met andere initiatieven en op die manier partners te zoeken in de boodschap heeft ACM haar bereik en haar geloofwaardigheid vergroot. Zij hadden bijvoorbeeld door bitsoffreedom.nl te betrekken direct een partner bij die de campagne ook kon doorgeven aan haar eigen achterban. Omdat zij al in een vroeg stadium hierbij betrokken werden voelden zij ook meer verantwoordelijkheid voor de boodschap en campagne, en maakte het zo voor hun dus makkelijker om de campagne aan de eigen volgers te delen. Door samenwerking was er de mogelijkheid van die partijen om ACM te controleren op feiten. Ook kon ACM feedback vragen aan die partijen om ervoor te zorgen dat ze 'de plank niet missloegen' en 'alleen maar hip probeerde te doen' (Respondent 1).

## 5.2 Case 2: 'Niets doen kost je poen'

### 5.2.1 Het probleem

Overstappen van abonnementen loont, maar toch doen consumenten het te weinig. Zo betalen mensen vaak onnodig veel voor afgenomen diensten. Wat vroeger de mooiste deal was hoeft dat jaren later niet meer te zijn. Dit kan zijn omdat het eigen gebruik is veranderd, maar ook als de wensen van de consument niet zijn veranderd kan een contract dat stilzwijgend is verlengt onvoordeliger zijn geworden ten opzichte van andere contracten. Door niet te checken of ze nog het beste aanbod hebben, verliezen consumenten honderden euro's per jaar (ConsuWijzer, n.d.<sup>b</sup>). Onderzoek van ACM geeft aan dat het overstappen naar een andere energieleverancier een besparing van tot 450 euro per jaar kan opleveren. En dat het in die markt vrijwel probleemloos is om over te stappen. Ook door meldingen op ConsuWijzer is duidelijk geworden dat veel mensen die een telefoonabonnement hadden afgesloten inclusief telefoon, na de duur van dat contract niet direct een nieuw abonnement namen. Hierdoor zaten ze nog onnodig aan dezelfde kosten vast terwijl bij een *sim-only* abonnement de abonnementskosten een stuk lager zijn. Of juist als de consument steeds meer mobiel-internet verbruikt kan een hoger abonnement uiteindelijk geld schelen als dit betekent dat er niet meer buiten de bundel van internet gebruik wordt gemaakt (Bierling, 2013).

Dit probleem valt binnen het takenpakket van ACM omdat ACM in brede zin goed werkende markten beoogt. Hiervoor pakken zij problemen aan die marktwerking in de weg staan. Het motto van ACM is: "*het bevorderen van kansen en keuzen voor de consument*" en het is daarbij belangrijk dat consumenten kunnen kiezen, maar dat vervolgens ook doen. Een inflexibele markt die ontstaat als de consument bij dezelfde partij blijft werkt niet optimaal. Een flexibele consument is nodig om prikkels door te geven aan bedrijven. Wanneer de consument toch niet overstapt missen de bedrijven de prikkel om goede deals te maken en om goed na te denken over de concurrentie met andere aanbieders. Een inflexibele houding van consumenten zorgen er niet alleen voor dat de consument voor zichzelf meer betaald dan nodig is, het zorgt er ook voor dat de markt als geheel niet zo goedkoop is als dat het zou kunnen zijn. Als bijvoorbeeld consumenten goed geïnformeerd en bewust kunnen kiezen voor de zorgverzekeraar met voor hen het beste aanbod, stimuleren zij zorgverzekeraars om hun best te doen voor de gunst van de klant (Bierling, 2016<sup>b</sup>).

Dit probleem kwam onder de aandacht van ACM door eigen onderzoek naar consumentengedrag bij de energiemarkt. Om de energiemarkt goed te laten werken is voldoende concurrentie nodig, een vrije markt om te kiezen door consumenten zonder barrières. Bij onderzoek naar die barrières kwam echter een effect naar boven. Ondanks initiatieven, maatregelen en inspanningen van ACM om overstapbarrières te verlagen, bleef het overstapedrag van consumenten achter. Veel consumenten blijven huiverig voor overstappen. Het brengt regelwerk en administratieve rompslomp met zich mee waar veel mensen tegen op zien. Ook zijn consumenten minder geneigd over te stappen als ze (los van de prijs) wel tevreden zijn over de huidige levering van diensten in het licht van kwaliteit en betrouwbaarheid. Dat is het goedrecht van de consument, maar het is belangrijk om hier een bewuste keuze in te maken (Respondent 2).

Dat mensen niet genoeg overstappen is een terugkerend probleem voor ACM en ervoor voor de NMa. De toezichthouder wil goed werkende markten. Dat betekent dat er concurrentie moet zijn tussen bedrijven. Maar dat betekent ook dat consumenten tussen bedrijven kiezen en dat ze een andere bedrijf kiezen wanneer die goedkoper is of betere voorwaarden heeft. Dit is al jaren een probleem voor de energiemarkt. Daarom doet ACM jaarlijks en soms twee keer per jaar onderzoek onder consumenten naar overstapedrag. Anders dan andere jaren werden er bij het laatste onderzoek voor de campagne ook *cognitieve biases* meegenomen zoals rationale overwegingen. Hierdoor kreeg ACM meer inzicht in de vraag 'waarom consumenten niet overstappen' (Respondent 2).

### 5.2.2 De oplossing

Onderzoek naar consumentengedrag in de energiemarkt liet zien dat handhaving en regulering er niet voor zorgden dat de drempels die consumenten ervaren bij het overstappen van abonnementen weg worden genomen. Die aanpak heeft namelijk weinig zin in dit geval, waar het is gebleken dat ondanks inspanningen die drempels weg te halen, de consument toch niet overstapt. Daarom ligt de oplossing van het probleem ook bij dat er instrumenten moeten worden ingezet om direct invloed uit te oefenen op de consument. Door middel van voorlichting kan ACM de consument aanspreken op de rechten die zij hebben wat betreft overstappen. Zo kan er overgebracht worden welke voordelen het kan opleveren en een oproep aan ze doen om er in ieder geval een bewuste keuze over te maken. Het werd binnen ACM als een logische stap beschouwd om direct te richten tot de consument: *“zij zijn degene die het uiteindelijk moeten doen. ACM zorgt al op andere manieren ervoor om overstapdrempels te verlagen”* (Respondent 2).

Toen het probleem van het overstapgedrag binnen ACM kenbaar was gemaakt moest hier prioriteit aan gegeven worden. Waar het probleem zich vooral afspeelden in de hoek van energiecontracten, bleek al snel dat ook in andere markten het overstapgedrag ondermaats was. Er is toen vrij snel besloten om er een brede campagne van te maken door meerdere thema's en onderwerpen erbij te voegen. Op die manier werd het een ACM-brede campagne waarbij andere onderwerpen van ACM werden toegevoegd. Bij het probleem werd vanuit toezichtsdirecties de woordvoerders en communicatieadviseurs benaderd om te helpen met de campagne. De normale gang van zaken is dat woordvoerders zelf in een positie zijn om toezichtsdirecties te adviseren om voorlichting als instrument te gebruiken, maar bij dit probleem was al snel duidelijk dat communicatie de juiste oplossing was (Respondent 1).

Eerst zijn de grootste overstapdrempels in kaart gebracht. Omdat de campagne ACM-breed werd gedaan moesten voor veel verschillende thema's die drempels onderzocht worden. Om dit te regelen werd er een projectteam gevormd van minimaal één werknemer uit elke toezichtsdirectie. In de projectgroep werd geprobeerd om voor overstapdrempels uit de verschillende thema's toch een gemene deler te vinden. Naast thema-specifieke drempels bleek dat consumenten vooral de angst hebben om iets te verliezen en dat groter is dan de winst die daar tegenover staat om over te stappen. Op die gemene deler werd ingezet waaruit vervolgens ook de titel van de campagne is uitgekomen (Respondent 2). Die gemene deler en onderzoeken naar consumentengedrag bood al veel mogelijkheden om met communicatie op in te spelen. Het projectteam ging vervolgens met communicatieadviseurs om de tafel om de mogelijkheden te bespreken en om de campagne vorm te geven. Dit proces duurt ongeveer een half jaar. De hele ontwikkeling van de campagne is een nauwe samenwerking tussen het toezichtsteam, communicatieadviseurs en woordvoerders (Respondent 1).

Bij deze campagne werd gebruik gemaakt van een driedelige aanpak. Ten eerste is er een campagnevideo gemaakt die is gepubliceerd op YouTube en op de facebook-site van ConsuWijzer. De video laat een dag in het leven zien van een consument waarbij fysieke prijskaartjes in beeld komen om aan te geven dat er aan veel zaken waar mensen niet meer bewust aan denken een prijskaartje hangt. Naast de beelden is er een voice-over die zegt: *“Wie weet had je al de beste deal, maar door even te checken en zo nodig over te stappen kan je voordeliger uit zijn. Makkelijker gezegd dan gedaan? Nee hoor, met hulp van ConsuWijzer.nl houd je het vergelijken simpel en overzichtelijk. Bijvoorbeeld met de handige overstapcoach. Eén avondje er goed tegenaan, en je hebt je boel weer goed voor elkaar. Wanneer gaat u het doen?”* (ConsuWijzer, 2015<sup>b</sup>). Het doel van de video is om te zorgen voor visueel aantrekkelijk materiaal die consumenten aan het denken zet. Een video is makkelijk deelbaar waarmee het bereik vergroot kan worden. Daarnaast wordt er met de video via de voice-over en via het afsluitende beeld gerefereerd aan de *content* op ConsuWijzer.nl.

De tweede pijler is *content* op ConsuWijzer. Die is bedoeld om praktische informatie te geven over het overstappen van abonnement. Zo is er bijvoorbeeld een stap-voor-stap plan bedacht waarbij via een



'overstapcoach' de beste manier van overstappen wordt gegeven. De consument wordt hierbij geadviseerd om een 'vergelijkavond' in te plannen waarin kan worden gekeken of het contract nog steeds het beste aanbod is. Tot slot wordt aan de hand van drie stappen uitgelegd hoe je het beste vergelijkt. De eerste stap is het bepalen van de kenmerken waarop de consument het contract wil vergeleken. Hiervoor worden als hulpmiddelen vergelijkschema's voor mobiele abonnementen, zorgverzekeringen en energieleveranciers gegeven. De tweede stap is de contracten vergelijken met andere aanbiedingen. Dit kan gedaan worden door zelf op internetsites van andere aanbieders te kijken, of door gebruik te maken van vergelijkingssites. De derde stap is het kiezen van het beste aanbod. Dit kan het huidige aanbod zijn, maar het kan ook blijken dat overstappen loont (ConsuWijzer, n.d.<sup>b</sup>).

De derde en laatste pijler is het *pluggen* van de campagne in de media. Met de publicatie van een persbericht op de website van ACM wordt geprobeerd media-aandacht op te wekken waarin de boodschap nog een keer herhaald kan worden. Dit persbericht wordt opgemerkt door media die het vervolgens kunnen overnemen. Ze kunnen bijvoorbeeld ook contact opnemen met de woordvoerders van ACM naar aanleiding van het persbericht waarop er door ACM nog gereageerd kan worden (Respondent 3).

### 5.2.3 Rol van communicatie

De boodschap is sterk gericht op de verliesaversie die mensen ervaren. Consumenten komen sneller in actie bij het gevoel iets te verliezen dat ze doen wanneer ze ergens winst op kunnen halen. De eerste werktitel van de campagne was 'vergelijk je rijk'. Uit theorieën van '*nudging*' blijkt echter dat mensen twee keer zo bang zijn iets te verliezen dan dat ze ergens op vooruit gaan. Toen is de titel 'niets doen kost je poen' bedacht die binnen ACM werd verkozen tot beste titel (Respondent 1).

De keuze viel op een campagne om consumenten te bewegen om over te stappen, hoewel ACM dat niet expliciet zegt. De kernboodschap van de campagne is: 'het is niet erg als je niet overstapt, maar maak daar wel een bewuste keuze over'. Met de kanttekening dat ACM niet per se wil dat consumenten overstappen, maar zij willen dat mensen zich er van bewust zijn dat overstappen lonend *kán* zijn en dat de keuze vooral bij de consument zelf ligt. Consumenten moeten dus vooral gewezen worden op de voordelen die het kan bieden. De boodschap moet goed verpakt zijn en begeleid worden met praktische en actieve informatie. Het doel is om mensen in beweging te krijgen en hiervoor zijn middelen om in te zetten. *Content* op ConsuWijzer heeft daarom een actief karakter. Consumenten worden op een directe manier aangesproken. Zinnen als: "*kom ook in actie en plan een Vergelijkavond in uw agenda*" en: "*Wanneer gaat u ervoor zitten?*" (ConsuWijzer, n.d.<sup>b</sup>). Daarbij komt dat de communicatie realistisch van aard is. Er wordt gelijk toegegeven dat er enkele moeilijkheden rond overstappen bestaan. Het was een duidelijke keuze om empathisch te zijn over het feit dat het wel even werk kost om over te stappen en om eerlijk te zijn over de nadelen, door bijvoorbeeld realistisch te zijn in het stellen van doelen. ConsuWijzer spreekt van het stellen van een doel ten aanzien van ten hoogste drie abonnementen. Hiermee worden de consumenten niet gepusht om veel te doen. Als er een onrealistisch beeld zou worden geschetst verlies je geloofwaardigheid. Mensen komen op die manier niet snel in actie (Respondent 1).

Wat eerder benoemd is zijn de gedragsbeïnvloedende technieken die in de campagne zijn gebruikt. "*Als we mensen willen bewegen om ook een bewuste keuze te maken, moeten we ook echt inzetten op die gedragselementen van de consumenten in plaats van ons puur te richten op de financiële voordelen, wat uiteindelijk natuurlijk wel de overhand heeft.*" (Respondent 2). De meest duidelijke gedragsbeïnvloedende techniek zit al in de titel van de campagne. Er wordt meer bereikt door in te zetten op 'het verlies' van geld door het niet overstappen, dan op het aanspreken van 'de winst' die te behalen valt. Hier zit achter dat mensen

sneller in actie komen als ze iets 'verliezen' als dat ze iets kunnen 'winnen'. Uiteraard wil men iets winnen, maar zodra men er zelf voor in actie moet komen ligt de motivatie lager dan bij de perceptie dat er iets verloren wordt. Het verlies roept op tot actie. Ook de beeldspraak die in de campagnevideo is gebruikt is bedoeld om mensen aan te sporen na te denken over hun situatie. Als een visueel prijskaartje hangt aan alle producten die je dagelijks gebruikt wordt je sneller geconfronteerd met eventueel hoge kosten. Dit maakt die 'prijskaartjes' zichtbaar voor de consument waar het voor veel mensen producten zijn die dagelijks zonder daar over na te denken worden gebruikt. Door daar een prijskaartje aan te hangen geeft het een vorm van besef over die de consument laat denken: 'he, hoe zit dat eigenlijk met mijn abonnement?'. Ook laat het mensen nadenken over producten of diensten die ze gebruiken waarvan ze er niet direct meer bewust van zijn wat ze ook alweer kosten (Respondent 2).

Het budget voor een brede publiciteitscampagne was er niet, dus werd er gebruik gemaakt van principes van *free-publicity* om te zorgen voor een goede verspreiding. Daarvoor zorgde ook het reclamebureau dat werd ingeschakeld. Zij ontwikkelden een campagnevideo om de campagne te begeleiden. Visuele beelden zijn makkelijk deelbaar en kunnen daardoor een groot bereik genereren op internet, maar "*timing is alles*" (Respondent 1). Consumenten kunnen in het najaar overstappen van zorgverzekering. Tijdens die periode wordt er veel reclame gemaakt door verzekeringsmaatschappijen. Het is een bewuste keuze geweest om de boodschap van de campagne op dat moment te verspreiden. Voor energiecontracten zijn consumenten niet per se gebonden aan één moment per jaar, maar ook in die markt zijn consumenten in het najaar meer bezig met het plannen voor volgend jaar. November is daarom door ACM aangemerkt als de effectiefste maand om de campagne te starten. Daarmee koppelt ACM aan de afsluiting van een boekhoudjaar en dat mensen kijken welke uitgaven er nu lopen. De interventie sloot hier goed op aan. "*Ik zou daarom in de zomer echt niets plannen want dan zijn mensen daar helemaal niet mee bezig*" (Respondent 1).

## 5.2.4 Effecten

### Externe effecten

*"Keiharde cijfers hebben we inderdaad niet. Voor het thema Energie en de energiecontracten weten we het wel. We weten dat het overstapcijfer is gestegen. Maar of dat nou ten gevolge van de campagne is geweest dat weten we dan ook niet"* (Respondent 2). Wat ten tijde van de campagne wel ter sprake kwam was dat er meer *traffic* was naar prijsvergelijkingssites. Tijdens de campagne was er nauw contact tussen ACM en enkele prijsvergelijkingssites die daarbij aangaven dat na de campagne er meer bezoekers naar de site kwamen. Prijsvergelijkingssites werden ook specifiek getipt als *tools* voor een 'vergelijkavond'. Van die vergroting van bezoekersaantallen is echter geen direct effect te meten omdat het een voormeting mist en geen duidelijk causaal verband is aangetoond. Het kan wel als een indicatie dienen voor een indirect effect.

In de Energiemonitor wordt elk jaar gemeten hoeveel mensen van energieleverancier overstappen. En dat stijgt langzamerhand. In 2016 was het aantal overstappers sinds 2011 verdubbeld (ACM, 2016<sup>b</sup>). Het is echter moeilijk daarvan te bepalen wat het aandeel van de campagne was. Het 'overstapcijfer' stijgt bijvoorbeeld ook doordat er steeds betere prijsvergelijkingssites zijn om de verschillende aanbieders met elkaar kunnen te vergelijken: "*Dus het is wel een samenloop van allemaal instrumenten en ontwikkelingen in de markt, bijvoorbeeld technisch, waardoor het voor consumenten makkelijker wordt om over te stappen. Maar het is heel lastig te zeggen welke plek voorlichting inneemt.*"

ACM heeft onderzoeksbureau SAMR opdracht gegeven om onderzoek te doen naar keuzes van consumenten in de zorgverzekeringsmarkt, één van de thema's waarop de campagne zich richtte. Trends in overstapgedrag werden hiermee gemonitord. Uit het onderzoek blijkt dat consumenten niet vaker zijn

overgestapt van zorgverzekeraar. 71% van de consumenten is in het overstapeseizoen voor zorgverzekeringen niet overgestapt en heeft zich ook niet georiënteerd op een andere zorgverzekeraar. Dit cijfer is vergelijkbaar met eerdere jaren (Hendrix, van Doorn, 2016, p.6). Ook bleek dat de overstapintentie lager lag dan eerdere jaren. De intentie om bij het volgende overstapmoment verzekeringen te gaan vergelijken is afgenomen. Vooral de overstappers zijn minder geneigd om volgend jaar weer in actie te komen (Hendrix, van Doorn, 2016, p.6).

Ook voor telefonie wordt door ACM per kwartaal cijfers verzameld over trends die spelen binnen dit onderwerp, maar voor en sinds de campagne is geen aandacht besteed aan overstapgedrag van de consument. Er wordt wel bijgehouden hoeveel mobiele bellers er zijn, hoeveel data er wordt gestreamd en welke diensten populairder zijn geworden, maar niet hoeveel consumenten overstapte. Hieruit valt dus niet op te maken of er effect is behaald met de campagne (ACM, 2016<sup>c</sup>).

Een ander effect wat de campagne heeft gehad is dat het als basis is gaan dienen voor een nieuwe *startup* *halloroos.nl* die als contractwekker te werk gaat. Zo houdt Roos bij wanneer contracten van de gebruiker aflopen en welke goede deals er op dat moment lopen. In de aankondiging van de startup werd er duidelijk gerefereerd aan de campagne van ACM. Zo noemt de oprichter van Roos: *“Consumenten worden overspoeld door vergelijkingssites en aanbiedingen. Ze hebben last gekregen van keuzestress, want wat moet je in hemelsnaam kiezen, en wanneer? Ondertussen roept de ACM (Autoriteit Consument & Markt) met de slogan “Niks doen kost je poen” dat consumenten eigenlijk jaarlijks hun contracten moeten checken Dat klopt ook. Jaarlijks scherp zijn op je contracten levert al snel honderden euro’s op. Roos helpt hierbij met gratis contractwekkers, zodat je altijd de goedkoopste deal hebt.”* (Emerce, n.d). Hiermee reageerde de markt op de prikkel van ACM.

### Media aandacht

*“We hebben pas na deze campagne meer aandacht gegeven aan het daadwerkelijk meten van effecten bij dit soort campagnes. Hier zijn we mee bezig geweest met zo veel mogelijk exposure te bereiken. We hebben ook gebruik gemaakt van free-publicity en een bureau wat daar voor heeft gezorgd. Dus we hebben meer gezorgd voor de output in de zin van zo veel mogelijk bereik genereren en aandacht”* (Respondent 2). Het mediaoverzicht laat zien dat 25 internetsites de campagne hebben opgemerkt en hier over hebben geschreven. Voornamelijk kwam de campagne terug in de vorm van een nieuwsbericht. Naast traditionele nieuwssites werd de campagne vooral genoemd door prijsvergelijkingssites. Ook werd er over de campagne gepubliceerd door verschillende blogs en forums. Van alle berichten over de campagne is er maar in 3 gevallen aan de campagnevideo gelinkt in het bericht. Dit komt neer op 12% van de nieuwsberichten. In 9 berichten werd er gelinkt naar de campagnesite van ConsuWijzer, wat neerkomt op ruim 36% (Bijlage D).

Niet alleen het bereik, maar ook de reacties zijn belangrijk om de impact van de campagne in de media te analyseren. Wat opvalt is dat belangrijke stakeholders de boodschap van de campagne herhaalden en versterkten. Zo heeft een bericht van ANP waarin Bencom directeur Woltink reageert op de campagne een positieve houding ten opzichte van de campagne. Bencom is het overkoepelende bedrijf achter meerdere vergelijkingssites. Ook het Nibud wordt in het ANP bericht genoemd die het eens is met de campagne. Dit zijn belangrijke stakeholders die het eens waren met de campagne en daarmee de boodschap versterkten (Bijlage D).

### Interne effecten

Er zijn eerder campagnes geweest waar goed is nagedacht over de boodschap die zou worden overgebracht en dat er werd nagedacht over hoe die boodschap het beste verspreid kon worden. De ‘niets doen kost je poen’-campagne is voor het eerst echt ingezet op gedragsbeïnvloedende technieken. Er zijn bewuste

afwegingen gemaakt over de formulering van de boodschap. De strategie om in te spelen op de verliesaversie van de consument werd intern door ACM goed beoordeeld (Respondent 2).

Wat ook goed is ontvangen is de interne samenwerking om verschillende thema's uit verschillende directies samen te brengen naar één boodschap. Dit is een grote stap geweest voor enkele thema's om een directe koppeling met de consument te maken. Thema's zoals energie werden voorheen niet snel vanuit de consument benaderd. In deze campagne is dat gelukt en dit biedt de mogelijkheid om andere onderwerpen die eerst niet zo snel in aanmerking zouden komen voor een campagne nu wel via communicatie aan te pakken. Hierbij is wel weer intern de discussie gestart over de vraag of campagnes wel via een aparte organisatie ConsuWijzer gevoerd moeten worden of via de eigen kanalen van ACM. Gezien de naamsbekendheid gaan er stemmen op die campagnes liever onder de naam van ACM voeren omdat zo het gewicht beter duidelijk wordt. Veel consumenten weten niet dat achter ConsuWijzer een toezichthouder zit. Zij zien dit eerder als een soort van consumentenbond. Er werd aangegeven dat het als woordvoerder belangrijk wordt gezien om beide organisaties te pluggen in persberichten en interviews. Het kan voordeel opleveren als de communicatie van één organisatie komt (Respondent 2).

Wat minder goed is beoordeeld is de sturing op *output* en niet op *outcome*. De *output* is bepaald door een zo hoog mogelijk niveau van de campagne en dat de campagne zoveel mogelijk gedeeld en verspreid zou kunnen worden. Alle werkzaamheden hebben zich hierop gericht, met de aanname dat wanneer de *output* zo goed mogelijk gedaan werd, het effect op het gedrag van de consument ook zo groot mogelijk zou zijn. Dit effect blijft echter een aanname omdat er geen aanvullend onderzoek naar is gedaan. Zo is er geen nulmeting gedaan en zijn er voor niet elke thema nametingen gedaan. Zelfs wanneer er wel bepaalde effecten inzichtelijk werden gemaakt was het voor ACM lastig om het causale verband met de campagne te leggen: "Een gemiste kans". Voor de toekomst was er bepaald om meer te doen aan effectmeting. Binnen de kaders van een krap budget moet er altijd worden nagestreefd om zoveel mogelijk te weten te komen over effecten (Respondent 2).

## 5.3 Case 3: Voorwaarden van sportschoolketens

### 5.3.1 Het probleem

ACM houdt toezicht op de Wet van Dam. Die wet regelt de rechten en plichten van consumenten wat betreft contracten en het opzegtermijn. De situatie van voor de Wet was dat bij veel abonnementen en andere contracten er stilzwijgend verlengd werd tot een punt dat je weer een lange tijd vastzat aan een contract wanneer de stilzwijgende verlenging niet werd opgemerkt. De Wet van Dam bepaalt daarom dat consumenten hun langlopende contracten zoals abonnementen op elk moment mogen opzeggen met een opzegtermijn van maximaal een maand, ongeacht wat er in de algemene voorwaarden staat. Dit recht ontstaat automatisch na de eerste stilzwijgende verlenging, wat maximaal voor één jaar mag worden aangegaan tenzij er een significant loyaliteitsvoordeel wordt ontvangen door de consument. De wet geldt dan ook alleen voor consumenten die niet beroeps- of bedrijfsmatige contracten sluit. Bedrijven zijn dus wel gebonden aan gewone regels uit de algemene voorwaarden van de leverancier. Samengevat regelt de Wet van Dam dat een contract voor onbepaalde tijd op elk moment op te zeggen is met een opzegtermijn van een maand. Een contract dat stilzwijgend is verlengd voor een bepaalde tijd is op elk moment op te zeggen met een opzegtermijn van een maand, maar het eerste contract is tussentijds niet opzegbaar. Het moment van opzeggen mag niet worden voorgeschreven. Zo mag de consument aan het eind van de maand opzeggen maar ook op het begin en de overeenkomst eindigt dan hetzelfde moment de volgende maand (Iusmentis, n.d.).

Via ConsuWijzer kwamen veel klachten binnen dat bij sportscholen de voorwaarden van abonnementen onduidelijk waren. Voornamelijk over sportschoolketen Fit for Free kwamen er veel klachten binnen (Respondent 5). Na onderzoek naar de klachten van consumenten bleek dat de voorwaarden van de sportschoolketen niet strookte met de regels. Zo vroegen ze een vergoeding als de consument binnen de bedenktijd een contract wilde opzeggen. Consumenten werden zo, ook als ze binnen de wettelijke bedenktijd van 14 dagen hun abonnement hadden opgezegd (het zogeheten herroepen van een contract) 13,- euro in rekening gebracht. Ook waren de prijzen voor abonnementen onduidelijk op de website (Hermie, 2015).

Buiten klachten die binnenkwamen via ConsuWijzer kwam het probleem ook onder de aandacht van ACM via signalen van de Consumentenbond. Uit onderzoek van de Consumentenbond bleek namelijk ook dat sportscholen vaak onredelijk Algemene Voorwaarden hanteerden. Zij deden onderzoek naar acht grote sportschoolketens SportCity, Fitland, Fit All Day, Laco, Trainmore, Basic-Fit, Fit For Free en HealthCity. Zo bleek Fit For Free na het beëindigen van een abonnement nog maandelijks €2,95 incasseert van sporters die hun ledenpas nog niet hadden ingeleverd. Bij sportscholen die waren aangesloten bij branchevereniging Fit!Vak kon volgens de voorwaarden alleen een abonnement worden opgezegd bij een verhuizing, een langdurige blessure of ziekte. Er kwam zelfs een klacht binnen bij de Consumentenbond over sportschoolketen Fitland die het vooruitbetaalde abonnementsgeld van zijn overleden vrouwen niet aan de man wilde retourneren. Ook stond in de voorwaarden van vier sportscholen dat direct, of na één week, kosten in rekening gebracht mocht worden bij een mislukte incasso, terwijl wettelijk is bepaald dat de consument na een schriftelijke herinnering zonder extra kosten binnen twee weken alsnog mogen betalen. In de voorwaarden van HealthCity en Laco stond dat ze bij te laat betalen in één keer alle resterende termijnen van het lidmaatschap mochten innen en dat mag niet volgens de wet (Consumentbond, 2014).

### 5.3.2 De oplossing

Het doel van de oplossing moest zijn dat de voorwaarden van sportscholen verduidelijkt en aangepast werden. Het belangrijkste voor ACM was dat de consument snel geholpen zou zijn. ACM wil schadelijk gedrag van bedrijven waarvan consumenten last hebben, zo snel mogelijk stoppen. ACM kijkt altijd of de oplossing zich leent voor een snelle aanpak waarbij consumenten op een snelle en efficiënte manier opgelost worden (Respondent 5). Dit past ook in de probleemoplossende aanpak van ACM. Doordat er veel klachten binnenkwamen op ConsuWijzer en omdat veel consumenten gebruik maken van een sportschoolabonnement was de druk hoog om het probleem snel op te lossen. Omdat een juridische weg veelal lang duurt voordat hier resultaat uit komt, zeker gezien het feit dat na een rechterlijke uitspraak de betreffende bedrijven nog in beroep kunnen gaan, viel die optie af (Respondent 5). ACM besloot daarom tot een snelle aanpak wat inhield de bedrijven direct te benaderen en hierbij hun aan te spreken op het gedrag. Eerst heeft ACM sportschoolketen Fit for Free aangesproken op hun voorwaarden die niet strookte met consumentenregels en hun gesommeerd dit aan te passen. ACM is na het aanspreken van de belangrijkste 'overtreder' overgegaan naar andere sportscholen waarover klachten zijn binnengekomen. In één geval moest ACM dreigen met een boete om wijzigingen van de voorwaarden te bewerkstelligen (Hermie, 2015). Het doel van die gesprekken was ervoor te zorgen dat sportschoolketens toezeggingen zouden doen over hun gedrag. Als die toezeggingen goed genoeg waren om ACM tevreden te stellen zou ACM afzien van verdere interventies. Op die manier ontstonden er onderhandelingen waarin ACM de machtspositie boven die van de sportscholen had en die positie ook benutte om sportscholen te dwingen om hun gedrag aan te passen. ACM deed dit bijvoorbeeld door te dreigen met het opschalen naar zwaardere interventiemiddelen. De sportscholen wilden sancties voorkomen en om die te ontlopen wilden ze hun voorwaarden aanpassen (Respondent 5).

Een ander machtsmiddel dat werd gebruikt door ACM is het onderhandelen over de inhoud van het persbericht wat volgt op de toezegging. ACM communiceert altijd over toezeggingen en boetebesluiten. In het geval van een toezegging is dit niet wettelijk vastgesteld, maar ACM zorgt ervoor dat dit als extra druk op de overtredende bedrijven wordt gelegd. In de onderhandelingen werden de sportscholen namelijk voorgehouden met het feit dat er over de toezeggingen gepubliceerd ging worden, onder het dreigement dat de sportscholen zelf in de hand hadden hoe zij in de media werden neergezet (Respondent 5). Een bedrijf wat niet meewerkt komt negatiever in het persbericht naar voren dan een bedrijf dat heeft meegewerkt en die het schadelijk gedrag heeft gestopt. ACM zegt hier in mee te werken om bedrijven niet af te schilderen als slecht, maar om het altijd wel zo positief mogelijk te houden als er toezeggingen worden gedaan (Respondent 4). In het geval van sportscholen zorgde dit ervoor dat er veel sportscholen niet bij naam werden genoemd. Ook werd er in het bericht voornamelijk gesproken over het feit dat zij nu de voorwaarden verbeterd hebben en op wat voor manier dat positief heeft uitgepakt voor de consument (Hermie, 2015).

In het persbericht staat dat twaalf landelijke sportschoolketens met in totaal 330 vestigingen hun voorwaarden en website aanpassen. In de eerste alinea wordt tevens vermeld dat het ruim 500.000 consumenten voordeel oplevert. Daarna wordt sportschoolketen Fit for Free als enige bij naam genoemd. Zij hebben hun voorwaarden aangepast "na ingrijpen van ACM". Vervolgens worden de juiste wettelijke regels beschreven. Zo moeten consumenten van te voren precies weten wat zij kwijt zijn aan een sportabonnement. Er wordt een koppeling gemaakt naar de Wet van Dam, die de voorwaarden van contracten en abonnementen regelt. Ook wordt bedenkijd nog een keer genoemd en aangegeven dat consumenten ene wettelijke bedenkijd hebben van 14 dagen. Tot slot eindigt het persbericht met de oproep om klachten te sturen naar ConsuWijzer (Hermie, 2015).

### 5.3.3 Rol van communicatie

De boodschap uit het persbericht heeft een aantal kenmerken. Zo worden, buiten Fit for Free, geen sportschoolketens bij naam genoemd. Ook wordt er over gesproken dat elf andere ketens "vrijwillig" hun voorwaarden hadden aangepast. Dit is in lijn met dat ACM zo min mogelijk schade wil toebrengen aan de markt. Dit steekt af tegen de communicatie van de consumentenbond over sportscholen. Zij noemden wel namen en ook gaven zij voorbeelden van ongepast gedrag die de sportscholen in een kwaad daglicht zetten (Consumentenbond, 2014). ACM heeft een duidelijk andere functie dan de belangenvertegenwoordiging en dit is te zien in de boodschap die het uitspreekt. De consumentenbond behartigt de belangen van haar leden en is hierdoor aan hun iets verplicht. Zij reageren daarom vaker heftig op overtredingen of misstanden. Bij ACM spelen er andere belangen mee die invloed hebben op de strekking van een persbericht. ACM moet binnen de juridische kaders blijven en ze mogen niet vooringenomen zijn. Daarom is ACM altijd terughoudender in haar communicatie (Respondent 4).

Vooraf werden er een aantal doelen gesteld aan de communicatie rond de toezeggingen van sportschoolketens. Zoals al behandeld werd diende de communicatie als machtsmiddel om sportscholen te dwingen tot het doen van goede toezeggingen. Daarnaast heeft de communicatie het doel om het werk van ACM te promoten en daarmee een signaal af te geven naar andere bedrijven in die sector en erbuiten dat ACM successen behaalt en resultaat behaalt voor de consument. Dat zorgt voor een betere en afschrikwekkende reputatie (Respondent 4). Dat kwam terug in het persbericht door te stellen: "*Door ACM hebben 500.000 consumenten betere voorwaarden*" (Hermie, 2015). En door de dreiging van ingrijpen van ACM heeft het een sportschoolketen gedwongen tot een verandering van haar gedrag. Die stukken in het persbericht laten zien dat het werk van ACM goed is voor de consument en dat zonder ingrijpen van ACM de consument slechter af

geweest zou zijn (Respondent 4).

Een ander doel van de communicatie was het beïnvloeden van de consument. Een gewaarschuwde consument is een extra stimulans voor bedrijven om zich aan de regels te houden. Doen ze dat immers niet dan kiezen consumenten voor een andere sportschool. Ook kan een gewaarschuwde consument betere keuzes maken en slechte situaties sneller herkennen. Dit wilde ACM met het persbericht ook bereiken (Respondent 4). De situatie werd beschreven zoals die zou horen te zijn, namelijk dat consumenten van tevoren duidelijk de volledige kosten kunnen weten van het abonnement. Dit zorgt ervoor dat de lezers (consumenten) de situatie herkennen en dat ze daardoor ook afwijkend gedrag van sportscholen herkennen. Dit in combinatie met de oproep om klachten te melden via ConsuWijzer legt extra druk op sportscholen om in de toekomst zich aan de wet te houden. Het persbericht heeft niet het directe doel om consumenten bewust te maken van eigen keuze, maar wel om de consument erop te wijzen dat er regels zijn aan voorwaarden en dat voorwaarden belangrijk zijn om te controleren (Respondent 4).

Een laatste doel, wat echter wel ondergeschikt was, was het halen van publiciteit. Door de toezeggingen te verkondigen in de media wordt de boodschap versterkt en de zichtbaarheid van ACM vergroot. Plus legde de dreiging van die publiciteit extra druk op de sportscholen. Er is echter geen actieve communicatie-strategie gehanteerd, zoals dat bij veel interventies gedaan wordt. De verspreiding van persberichten van ACM kenmerken zich in veel gevallen door passiviteit. Passief in de zin dat het persbericht op de eigen website gepubliceerd wordt en dat er afgewacht wordt of er reacties en vragen uit de media komen. Als onderwerpen erom vragen wordt er door de woordvoerder actief mensen en belanghebbende benaderd om het persbericht te promoten (Respondent 4). Bij dit probleem is dit niet gedaan. ACM vroeg zich bij deze case af wat het precieze nut heeft om meer middelen te investeren in halen van publiciteit. Gezien de onzekerheid in de media kan het halen van veel publiciteit niet altijd gegarandeerd worden. Als voorbeeld wordt hierbij gegeven dat als er toevallig een aanslag wordt gepleegd op die dag de rest van het nieuws wordt verdrongen. Als er veel middelen zouden zijn ingezet om het bericht 'te verkopen' in de media zou dat allemaal voor niets zijn geweest. Daarom is bij veel interventies, zo ook bij de toezeggingen van sportscholen, niet als hard doel ingezet op het zoveel mogelijk genereren van media-aandacht (Respondent 4). Wat daarbij meespeelde was het feit dat consumentenzaken over het algemeen en bij dit probleem ook verwacht werd dat het persbericht zelf al veel aandacht zou genereren. Juist omdat veel mensen gebruik maken van de sportschool wordt zo een thema door de media snel aangemerkt als relevant en interessant. Extra inzet om het bericht te *pluggen* wordt hiermee overbodig.

### 5.3.4 Effecten

#### Externe effecten

ACM schatte de opbrengst door de gemiddelde schade per consument – conservatief geschat op basis van abonnementskosten en opzegkosten – door elk van deze onderwerpen te vermenigvuldigen met het aantal betrokken abonneementhouders. ACM gaat ervan uit dat het effect van de interventie voor tenminste twee jaar duurt (ACM, n.d.<sup>d</sup>). Ook stellen ze dat ruim 500.000 consumenten betere voorwaarden hebben gekregen door de interventie, berekend aan de hand van de vermenigvuldiging van het aantal sportschoolleden. Verder zijn de volgende concrete toezeggingen gedaan door Fit for Free en elf andere sportschoolketens (Hermie, 2015):

1. Twaalf sportschoolketens hebben hun voorwaarden aangepast.
2. Fit for Free heeft haar voorwaarden aangepast zodat deze weer overeenkomen met de wet.

3. Fit for Free stopt met het vragen van een vergoeding als de consument binnen de bedenktijd opzegt en vermeldt het de prijzen voor de abonnementen duidelijk op zijn website.
4. Fit for Free heeft verklaard ervoor te zorgen dat zij opzeggingen zal behandelen volgens de regels die daarvoor gelden in de vorm van de Wet van Dam. Dit betekent dat consumenten na het eerste jaar van het contract maandelijks kunnen opzeggen.
5. Ook heeft Fit for Free de voorwaarden voor herroeping aangepast, zodat consumenten die binnen de bedenktijd van 14 dagen hun abonnement opzeggen geen 13,- euro meer hoeven te betalen.
6. Tot slot heeft Fit for Free de prijzen van de verschillende abonnementen op de website verduidelijkt.

Zoals al eerder vermeld had de dreiging van het persbericht een versterkende functie op de toezeggingen van sportscholen. ACM merkte dat in de onderhandelingen over de toezeggingen de communicatie daarover effectief was in het onder druk zetten van de partijen. De toezeggingen waren minder goed tot stand gekomen wanneer er na afloop niet over gecommuniceerd zou worden. Dan zou ACM sneller naar andere vormen van machtsmiddelen moeten grijpen en sneller moeten escaleren naar andere beleidsmiddelen. Hier zit een gevaar achter dat bij opschaling het probleem niet snel meer wordt opgelost, aangezien het toezeggingen-traject ervoor zorgt dat zonder bewijslast alsnog het gedrag van bedrijven wordt aangepast. De toezeggingen zelf vormen dan de enige sanctie, samen met de communicatie daarover (Respondent 5).

### Media aandacht

Een ander, directer, effect van de communicatie rond de toezeggingen is te meten in de hoeveelheid media-aandacht die is gegenereerd. Aan de hand van een mediaoverzicht kan geanalyseerd worden of het bericht goed ontvangen is en dat er daarmee extra lading aan de waarschuwing gegeven is. Hierbij is echter de kanttekening te maken dat er geen doelen zijn gesteld door ACM ten aanzien van het halen van media-aandacht (Respondent 4). Bij andere beleidsmiddelen zoals voorlichting is het een doel om zoveel mogelijk mensen te bereiken met de boodschap. Hiervoor worden vervolgens middelen ingezet om dat doel te halen. Bij de toezeggingen van de sportscholen misten die doelen, en volgde ACM een standaard traject ten aanzien van het naar de media toe communiceren van de boodschap. Dit maakt dat de effecten in de zin van media-aandacht, meer de populariteit meet van de boodschap, dan dat het een blik werpt op de prestaties van ACM.

Doordat er niet is ingespeeld op verspreiding via *social media*, kan er alleen worden gekeken naar wat het persbericht heeft gedaan in de traditionele media. In het media-overzicht is te zien dat negen nieuwssites de berichtgeving van ACM hebben overgenomen (Bijlage E). Daarnaast zijn er vragen gekomen van BNR-radio die in een uitzending zijn beantwoord door bestuurslid Vegter. Tot slot zijn de toezeggingen in het RTL-nieuws gekomen en in de uitzending van het NOS-journaal (Respondent 4).

### Interne effecten

De interventie en de gekozen middelen zijn door ACM positief geëvalueerd. ACM verkiest de snelle aanpak het liefst boven een sanctietraject en bij dit probleem pakte die keuze goed uit. De manier waarop de sportscholen zijn benaderd en die lessen die daarmee geleerd werden zorgde dat daar steeds meer kennis en kunde over is ontstaan bij de uitwerking van de gesprekken. Bij deze vorm van beleidsmiddelen waarbij er zonder formeel sanctietraject er toch een gedragsbeïnvloeding moet worden afgedwongen blijkt het zorgvuldig omgaan met de machtspositie van ACM cruciaal. De sportscholen stonden onder constante druk door zowel de formele zwaardere sanctie en het feit dat ACM hier wettelijke bevoegdheden heeft om de sportscholen aan te pakken,



als wel de manier waarop ACM met de inhoud van het persbericht dreigde (Respondent 5).

Een les die is getrokken gaat met name over de manier van communiceren. ACM kiest in veel gevallen voor een passieve strategie als het gaat om het communiceren over sancties of toezeggingen. Het is hierbij de vraag of dit de juiste strategie is, omdat de communicatie gebaat is bij zo veel mogelijk bereik. Dit is nodig omdat het anders de prikkel kan verliezen voor de betrokken partijen om het persbericht zo goed mogelijk eruit te laten zien. Hoe meer mensen met het persbericht in aanraking komen, hoe meer bedrijven geneigd zullen zijn om de inhoud hiervan positief te willen beïnvloeden. Als nu blijkt dat bij thema's die wellicht minder populair zijn, het via de passieve manier niet een gewenst bereik krijgt, verliest het middel die prikkel. ACM is zich daarvan bewust en onderzoekt in hoeverre er wel gekozen moet gaan worden voor het inzetten van technieken en middelen om het bereik te vergroten (Respondent 4).

## 5.4 Case 4: Waarschuwing voor Maaltijdbox-aanbieders

### 5.4.1 Het probleem

De markt voor maaltijdboxen groeit. Met de komst van de maaltijdbox is er een nieuwe manier van voedselconsumptie ontstaan die in korte tijd niet meer weg is te denken uit de maatschappij. De markt wordt ongeveer geschat op een waarde van 225 miljoen euro waard. HelloFresh is met een marktaandeel van 70% de marktleider. Zij waren de eerste die de dienst aanboden in Nederland. Uit marktonderzoek blijkt dat er nog veel groeipotentie in de markt van maaltijdboxen zit. Mede door actieve werving van nieuwe klanten proberen maaltijdbox-aanbieders de markt te vergroten. De werving van nieuw klanten gaat vaak gepaard met straatverkopers en kortingen op bepaalde abonnementen (24meal, 2016).

Het is wettelijk geregeld dat bij het afnemen van een abonnement van een straatverkoper de consument een bedenktijd van veertien dagen heeft, mits het aankoopbedrag meer is dan 50,- euro. De bedenktijd gaat in op de dag nadat het product geleverd wordt. Er geldt hierbij wel de uitzondering voor producten die kunnen bederven. Voor het abonnement geldt de bedenktijd echter wel. Verder is die grens van 50,- euro alleen bij producten die op straat verkocht zijn. Als er via internet een abonnement is afgesloten dan heeft de consument ook de wettelijke bedenktijd van veertien dagen voor producten die minder dan 50,- euro kostte (ConsuWijzer, n.d.<sup>d</sup>).

Op ConsuWijzer kwamen er veel klachten binnen over de gehanteerde voorwaarden van maaltijdbox-aanbieders. Zo was het niet mogelijk om na het aangaan van een abonnement, ook al was het binnen de wettelijke opzegtermijn van twee weken, een abonnement te annuleren. Het argument wat de aanbieders gebruikten was dat er met verse producten wordt gewerkt en dat de boxen weken van te voren worden samengesteld. Daar wordt, met in achtneming van wat marges, de verse producten op ingekocht. Als consumenten zich na het aangaan van een abonnement zich toch zouden bedenken, dan zou een maaltijdbox-aanbieder met een overschot aan verse producten zitten. Om dat te voorkomen was het niet mogelijk om een abonnement binnen twee weken stop te zetten. Maar naast het feit dat maaltijdbox-aanbieders zich niet aan de wettelijke bedenktijd hielden, was het voor de consument een probleem dat er vaak door maaltijdbox-aanbieders gebruik werd gemaakt van agressieve verkooptechnieken om hun abonnementen te verkopen. De Wet van Dam (bedenktijd) is er juist voor bedoeld dat consumenten zich mogen bedenken na het aangaan van een contract om zo een uitweg te bieden wanneer ze een abonnement aangesmeerd hebben gekregen (Respondent 5). Bij maaltijdboxen kon dat in veel gevallen niet. Een voorbeeld hiervan zijn de actievoorwaarden die door HelloFresh werden gehanteerd. Zij boden een coupon aan voor een gratis

maaltijdbox. De 'kleine lettertjes' gaven echter aan dat dit alleen kon bij een minimale afname van twee maaltijdboxen. Hierdoor was er sprake van een zekere zin van misleiding. Een gratis maaltijdbox onder de voorwaarden van afname van een tweede maaltijdbox is namelijk geen 'gratis' maaltijdbox (Respondent 5).

Dit probleem kwam onder de aandacht van ACM via de consumentenbond. Zij kregen veel klachten binnen over maaltijdbox-aanbieders en met name over HelloFresh. Ook waren er veel klachten via ConsuWijzer. Een oproep van de Consumentenbond was genoeg reden om tot actie over te gaan en om een onderzoek in te stellen naar zes maaltijdbox-aanbieders: HelloFresh, BeeBox, de Krat, Marley Spoon, Mathijs Maaltijdbox en Streekbox (Bierling, 2016<sup>a</sup>). ACM heeft na onderzoek geoordeeld dat de regels over de bedenktijd voor maaltijdbox-abonnementen niet goed werden nageleefd door aanbieders. Het argument van de aanbieders dat er gewerkt wordt met de inkoop van verse producten werd hierbij gekenmerkt als van mindere betekenis. Zeker in combinatie met de agressieve verkooptechnieken zorgde de misstanden met de bedenktijd voor grote 'schade' bij de consument (Respondent 5).

### 5.4.2 De oplossing

ACM heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om consumentenproblemen op te lossen. In dit geval koos ACM voor een snelle, branche brede aanpak om zo snel mogelijk verdere schade voor consumenten te voorkomen. Er kon een boete opgelegd worden (Bierling, 2016<sup>a</sup>), maar omdat er bij dit probleem meerdere aanbieders zich schuldig maakte aan dezelfde overtreding zou een gerichte focus op individuele zaken langer duren. Hierdoor zou de effecten voor de consument pas veel later zichtbaar worden. Een boete-traject zou altijd nog in een later stadium kunnen worden ingezet om aanbieders te dwingen tot het aanpassen van de voorwaarden. Daarbij speelde mee dat de juridische weg een onzekere weg bleek. ACM nam het standpunt in dat zelfs als het om verse producten gaat, het nog steeds niet opweegt tegen het feit dat een abonnement binnen twee weken mag worden opgezegd door de consument. Maar dat is een interpretatie van de wet die aangevochten had kunnen worden. Zo hadden de maaltijdbox-aanbieders kunnen procederen om meer duidelijkheid van de Wet van Dam te krijgen. Als zij hun hakken in het zand zouden zetten over het feit dat zij met verse producten werken hadden ze het oordeel van ACM kunnen aanvechten. Het voordeel was daarvan wel dat er meer duidelijk zou komen over de interpretatie van de Wet van Dam, maar een nadeel zou zijn dat gedurende het proces het probleem voor de consument niet zouden worden opgelost. Hiermee was het juridisch gezien nog geen klare zaak om te winnen voor ACM. Om te kiezen voor een sanctie zou het doel voorbij kunnen schieten in de zin dat de aanbieders van maaltijdboxen het gelijk hadden kunnen via de rechtsgang (Respondent 5).

Doordat een formeel sanctioneringstraject een onzekerheid had en dat lang zou duren, is in plaats daarvan gekozen om toezeggingen af te dwingen. Ook gezien het feit dat de markt nog relatief nieuw was en dat de hoeveelheid klachten die binnenkwamen over aanbieder HelloFresh, gaf ACM prioriteit om zo snel mogelijk in gesprek te gaan met de betrokken partijen. Hierin heeft ACM duidelijk gemaakt hoe zij de Wet van Dam interpreteren en waarom dat zo is. Die gesprekken verliepen soepel en de interpretatie van ACM werd niet bekritiseerd (Respondent 5). Wat hierbij ook aan rol speelde was de communicatie naderhand en de druk die dat legde op de maaltijdbox-aanbieders. Vooral HelloFresh was flink aan de weg aan het timmeren wat betreft het werven van nieuwe klanten. Het merk 'HelloFresh' werd veel gepromoot en met behulp van straatverkopers probeerde ze zichtbaar te zijn voor potentiële nieuwe klanten. Negatieve berichtgeving wilde ze koste wat kost vermijden. Wanneer in het persbericht van ACM in milde termen zou worden beschreven dat maaltijdbox-aanbieders hun voorwaarden verbeterden, tegenover een bericht dat maaltijdbox-aanbieders het verkeerd doen, zit een wezenlijk verschil. Om een relatief positieve berichtgeving af te dwingen was het in het belang van maaltijdbox-aanbieders om mee te werken (Respondent 4).

### 5.4.3 Rol van communicatie

Een grote rol die de communicatie rond de toezeggingen van de maaltijdbox-aanbieders had, was dat het extra druk legde tijdens de onderhandelingen van die toezeggingen. Kenmerken daarvan zijn terug te zien in de boodschap van het persbericht. Het accent van het bericht ligt niet op het feit dat de aanbieders van maaltijdboxen het slecht hebben gedaan, maar meer op het feit wat de rechten van de consument zijn en dat ACM ervoor heeft gezorgd dat dit gewaarborgd blijft. Dit is terug te zien in de kop van het persbericht: *“Consument kan makkelijker van maaltijdbox af dankzij ACM”*. De boodschap is positief geformuleerd en is erop gericht dat iets gemakkelijker is geworden. Maaltijdboxen worden positief ervaren door consumenten en steeds meer mensen gebruiken het. Die positiviteit moest terugkomen in de boodschap. Wat verder opvalt aan het persbericht op de website is de grote quote van bestuurslid Vegter: *“Steeds vaker worden producten zoals maaltijdboxen in de vorm van een abonnement aangeboden. Consumenten moeten weten dat je je kunt bedenken als je een abonnement hebt afgesloten. Ook als het om verse producten gaat”* (Bierling, 2016<sup>a</sup>). Juist doordat de quote van een bestuurslid komt geeft het extra lading aan het bericht. Het feit dat de markt nog niet lang bestond was het belangrijk om met de communicatie zich te vestigen als toezichthouder die er ook in die sector bovenop zit. Het was daarom wenselijk om met een bepaald gewicht de boodschap over te brengen om te laten zien dat dit onderwerp ook een prioriteit is voor ACM (Respondent 4).

Naast de toezegging van de overtredende bedrijven en de druk die het persbericht daarop legt gebruikte ACM de mogelijkheid om in het persbericht te doen aan consumentenvoorlichting. Door te refereren aan de rechten en plichten van de consument in situaties met maaltijdboxen zorgt ACM voor geïnformeerde consument. Een geïnformeerde consument is een voorzichtige consument en zo wordt de druk opgevoerd op aanbieders om de juiste voorwaardes te blijven hanteren. Door consumenten te vertellen over wat een aanbieder wel en niet mag doen, legt ACM de eerste controle op de aanbieders bij de consument zelf. Die tevens door hun vrije keuze de ruimte laat voor marktwerking doordat verschillende maaltijdbox-aanbieders zich van elkaar kunnen onderscheiden in termen van bedenktijdvoorwaarden en service (Respondent 4). Na het persbericht hield ACM in de gaten of de aanbieders van maaltijdbox-abonnementen zich aan de regels hielden. Doordat consumenten beter weten wat wel en niet mag kunnen zij ook sneller zich beklagen via ConsuWijzer als ze merken dat iets niet volgens de regels gaat. Hiermee zorgt ACM dus ook dat door toedoen van de consument, en met zo min mogelijk inzet vanuit de eigen organisatie, toch een extra controle die regelovertreding in de toekomst moet tegen gaan (Respondent 5).

Voor de verspreiding heeft ACM geen verdere middelen geïnvesteerd omdat de verwachting was dat via de traditionele- en passieve manier er genoeg media-aandacht zou worden gegenereerd. Er werd daarom voor gekozen om het persbericht op de eigen media te publiceren te reageren op vragen uit de media. Zaken die consumenten aangaan worden vaak door de media opgepakt. Zeker omdat maaltijdboxen *trendy* waren en steeds meer mensen hier gebruik van maakte verwachtte ACM dat het wel de grote journaals ging halen. Het zou daarom zonde zijn om hier nog extra capaciteit en middelen voor in te zetten om dit uit te buiten (Respondent 4).

### 5.4.4 Effecten

#### Externe effecten

De externe effecten liggen in de uitkomsten van de toezeggingen die maaltijdbox-aanbieders aan ACM hebben gedaan. Het grootste probleem was dat maaltijdboxen zich niet hielden aan de wettelijke bedenktijd omdat zij vonden dat dit niet gold wanneer ze met verse producten werken. ACM heeft in de gesprekken hun visie

overtuigend kunnen overbrengen waardoor de aanbieders uit angst voor verdere sancties die voorwaarden hebben aangepast (Respondent 5). Dit resulteerde in dat zes aanbieders van maaltijdboxen zich houden aan de wettelijke bedenktijd die geregeld is in de Wet van Dam. De aanbieders die de toezeggingen hebben gedaan zijn in alfabetische volgorde: Beebox, HelloFresh, de Krat, Marley Spoon, Mathijs Maaltijdbox en de Streekbox (Bierling, 2016<sup>a</sup>). Daarnaast heeft ACM bedongen dat de aanbieders de consumenten actief gaan informeren over deze bedenktijd. Hiermee voorkomt ACM dat aanbieders de voorwaarden onduidelijk formuleren of dat ze misbruik maken van onvoldoende geïnformeerde consumenten. Tot slot moeten de aanbieders van ACM ook beter hun andere voorwaardes communiceren naar de consument.

Het effect van de communicatie was dat de aanbieders onder druk werden gezet met het persbericht. De strekking van het persbericht laat zien dat de maaltijdbox-aanbieders mee hebben gewerkt met ACM in het doen van toezeggingen. Het bericht is positief en de aanbieders worden niet slecht afgeschilderd. Ook de zaakbehandelaar van ACM merkte dat de aanbieders hun best deden om goed voor de dag te komen (Respondent 5).

### Media aandacht

Er is niet gekozen voor een actieve communicatiestrategie. De communicatie over de toezeggingen is gepubliceerd op de website van ACM. Dit ligt deels aan het feit dat ACM niet wilde investeren in een vergroting van het bereik, omdat het medialandschap onzeker is. Een bericht kan plots negatief worden opgevat als andere partijen er negatief op reageren (Respondent 4). Aan de andere kant werd er bij de maaltijdboxen verwacht dat het onderwerp zichzelf leent voor een groot bereik. Doordat maaltijdboxen hip zijn er veel consumenten hier gebruik van maken, wordt hier veel aandacht aan besteed in de traditionele media. Die tendens is voor veel consumentenproblemen van toepassing. Problemen die consumenten aangaan worden door de media snel opgepakt. Een extra investering van capaciteit en middelen om dit nog meer te beïnvloeden is hierdoor overbodig (Respondent 4).

Een gevolg van die passieve aanpak is wel dat de effecten op het gebied van media-aandacht niet is terug te leiden naar de inspanningen van ACM, maar alleen wat zegt over de populariteit van het bericht. Alsnog is deze informatie belangrijk bij het handhaven van de afschrikwekkende werking van het persbericht. In het mediaoverzicht is te zien dat 26 nieuwssites over het persbericht hebben geschreven. Wat opvalt is dat naast de traditionele nieuwsmedia zoals de NOS, het Financieel Dagblad, het Algemeen Dagblad en het RTL nieuws, er ook veel interesse voor was bij gespecialiseerde sites zoals maaltijdbox-vergelijken.nl (Bijlage F). Buiten dit om zijn er nog interviews gegeven aan BNR radio en EditieNL van RTL. EditieNL kwam met een groter verhaal over de opkomst van diensten in abonnementsvorm. Dit geeft aan dat de media zo haar eigen dynamiek heeft. Tot slot zijn de toezeggingen in de journaals van RTL en NOS uitgezonden (Respondent 4).

### Interne effecten

De evaluatie van de maaltijdboxen viel positief uit. ACM was tevreden met de toezeggingen die de aanbieders de consumenten deden. De gesprekken verliepen soepel, mede doordat ACM haar machtspositie goed gebruikte. ACM had er oog voor dat de markt van maaltijdboxen nog nieuw is en er daarom een sterke concurrentiestrijd was voor nieuwe aanbieders (Respondent 5). Hier speelde ACM op in door er voor te zorgen dat de aanbieders zich nog enigszins goed konden profileren. Het resultaat in de vorm van het persbericht was voor zowel de aanbieders, als voor ACM, positief. De aanbieders werden niet zwart gemaakt en kregen alle mogelijkheid om van de media-aandacht gebruik te maken om hun eigen product te promoten. En ACM was

tevreden dat de toezeggingen gedaan worden en dat de toon gematigd kon blijven en hiermee schade aan de nieuwe sector voorkomen kon worden. Ook zorgde de gematigde toon van het bericht ervoor dat het beter aansloot op het gemak en de positiviteit rond het gebruik van maaltijdboxen. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid en acceptatie van de toezichthouder (Respondent 4).

De keuze om het persbericht passief te publiceren is de juiste gebleken. ACM was positief over de hoeveelheid aandacht dat de boodschap heeft gehad. Dit zorgde ervoor dat veel consumenten via het persbericht konden voorgelicht worden over hun rechten bij het afnemen van maaltijdboxen (Respondent 4). Die aandacht was ook goed voor de naamsbekendheid en de legitimiteit van ACM. Zij hebben zich goed kunnen laten zien in een nieuwe markt dat ze over dat thema bevoegdheden hebben. Tot slot draagt de aandacht bij aan de afschrikwekkende werking van het persbericht. In toekomstige onderhandelingen over toezeggingen kan de aandacht die met de maaltijdboxen is gegenereerd voor extra druk zorgen (Respondent 5).

# 6 Analyse

## 6.1 Gebruik communicatie bij ACM

ACM heeft vier woordvoerders en zij hebben allemaal directies onder hun hoede. Zij weten wat er allemaal speelt en waar hun directie mee bezig is. Zij zijn in een positie om te signaleren of een thema iets voor ConsuWijzer zou kunnen zijn, en of er kansen liggen om voorlichting te gebruiken als instrument. Hoe meer er over het probleem bekend wordt hoe meer een toezichtteam daar zelf aan denkt. Het team van ConsuWijzer moest een aantal jaar geleden nog vragen en lobbyen voor onderwerpen, maar nu worden ze zelf al benaderd voor voorlichtingscampagnes, dat ze harde keuzes moeten maken van wel aanpakken en wat niet wordt aangepakt (Respondent 1). Eerst werd communicatie vooral op advies van de woordvoerder gebruikt. Dit gaat langzaam over in een situatie waarbij toezicht zelf al realistisch nadenkt over communicatie als een effectief middel. ACM wordt wat dat betreft meer volwassen wordt en daarmee is het bewustzijn gekomen dat voorlichting een belangrijk en effectief instrument is (Respondent 1): *“ConsuWijzer bestaat nu tien jaar. En er zijn veel campagnes geweest, maar de hele bewustwording van het sturen op gedrag is eigenlijk pas van de laatste vijf jaar. De overheid is daar veel meer mee bezig. Het wordt nu meer als een serieus instrument gezien dat kan worden ingezet. Het wordt ook meer standaard dat het in het plan van aanpak bij een probleem eerder gevraagd wordt: ‘welke rol kan voorlichting hierin spelen?’ Soms is voorlichting ook niet het beste instrument en dan moet je er ook vooral niet voor kiezen.”*

Deze ontwikkeling kan alleen maar zijn ontstaan doordat ACM een probleemoplossende toezichtsstijl hanteert. Die strategie zorgt ervoor dat er bij elk probleem aandachtig wordt bepaald wat het beste middel is om het op te lossen. Dat communicatie als bevoegdheid meer wordt aangewend laat zien dat het relevanter wordt. Toezichsteams beseffen steeds sneller de rol die communicatie kan spelen bij bepaalde problemen (ACM, 2013). Deze ontwikkeling komt ook doordat NMa, OPTA en de CA zijn gefuseerd en dat er daarom veel meer problemen kunnen worden opgelost vanuit het consumentenperspectief. De CA had de consument al scherp in het vizier, omdat hun toezicht gericht was op problemen en bescherming van de consument. Het was voor de CA een logisch keuze om te kijken welke rol communicatie zou kunnen spelen bij bepaalde problemen. Bij de NMa stond de consument echter verder van de toezichtstaken af. Mededinging heeft wel impact op de consument, alleen is dit effect veel indirecter. Voorlichting en het beïnvloeden van de consumenten was geen logische optie. Het werk wat ze deden kwam wel ten goede aan de consument, maar om dat rechtstreeks naar de consument te communiceren was een ander verhaal (Respondent 1). De fusie is ACM ook voor andere problemen gaan bekijken welke rol communicatie kan spelen in de oplossing.

De aanleiding tot het doen van een interventie is in veel zaken afhankelijk van klachten die worden ingediend via ConsuWijzer. Hier speelt de Consumentenbond ook een rol in. Zij zijn een organisatie met andere belangen en een andere functie dan ACM, maar wat betreft het signaleren van problemen kunnen zij een grote rol spelen. Het is een samenwerking waarbij de beide organisaties zich aan elkaar kunnen optrekken. De Consumentenbond heeft ACM nodig omdat hun bevoegdheden soms niet toereikend genoeg zijn. Zij willen de belangen van de consument behartigen en kunnen daarvoor in gesprek gaan met bedrijven om gedrag aan te passen. Zij missen als organisatie echter de tanden en de wettelijke bevoegdheden om bedrijven ook werkelijk tot gedragsverandering te dwingen. Hiervoor kan de samenwerking met ACM gezocht worden en er zijn daarom ook reguliere overleggen om van elkaar te weten wat er speelt. Daar staat tegenover dat ACM in situaties ook de Consumentenbond kan gebruiken. Zo is de signalerende functie al genoemd, maar de consumentenbond kan ook als aanvulling dienen op de communicatie van ACM. ACM is in haar

communicatie vaak begrensd aan wat ze mogen zeggen vanwege de wettelijke bevoegdheid. In die zin zijn de bevoegdheden vaker een last dan een toevoeging. In gevallen waar ACM beperkt is in wat ze mag zeggen kan er wel gerefereerd worden aan de Consumentenbond of gevraagd worden aan ze om daar aandacht aan te besteden. Op die manier komt een boodschap of een waarschuwing van de Consumentenbond en niet van de autoriteit.

Voor ACM is een voordeel van communicatie dat het een flexibel en relatief goedkoop middel is. De term van *free-publicity* is al een aantal keer voorbij gekomen. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat er qua communicatie steeds meer mogelijk is met minder geld: “*de tijden dat we een boodschap via een spotje op tv konden overbrengen zijn voorbij*” (Respondent 1). *Free-publicity* maakt het voor ACM mogelijk om een groot bereik te halen met zo min mogelijk marketing van de boodschap. Het baseert zich op dat aantrekkelijk materiaal door mensen zelf gedeeld wordt over *social media*, zonder dat hier betalingen voor nodig zijn. Gevolg is wel dat een campagne aan bepaalde kenmerken moet voldoen en dat betekent dat niet elke boodschap wel geschikt is voor een strategie als die van *free-publicity*. Het wordt zo moeilijker om voor communicatie te kiezen wanneer de boodschap minder aanspreekt bij de consument. Zelfs als het probleem moeilijk op te lossen is met puur handhaving, is de keuze voor communicatie niet goed haalbaar als het onderwerp niet aanspreekt. Bij de ‘elke app heeft een prijs’ campagne merkte ACM dat de boodschap bijna zichzelf verkocht. Op die manier werd het filmpje vaak bekeken en gedeeld. Er zijn wel technieken om een boodschap aan te passen naar de regels van medialogica, zoals visueel materiaal, een shockerende boodschap, maar ACM vraagt zich af of in die gevallen communicatie wel een kansrijk middel is om voor te kiezen. *Free-publicity* kun je maar voor een deel zelf beïnvloeden en opzoeken. ACM wil daarom slim nadenken hoe en of je een boodschap kan verkopen. Je kunt iets meer nieuwswaarde geven door met cijfers te komen, pittige uitspraken te doen of er een pr-stunt bij te verzinnen. Maar als een toezichthouder al die methoden moet aanwenden om iets interessant te maken voor de consument moet er afgevraagd worden waarom de consument daar dan niet zich voor interesseert. Consumenten ga je dan zo met een campagne niet beïnvloeden, want mensen zijn er dan niet ontvankelijk voor. In die gevallen is communicatie geen goede optie. Je moet kijken naar de ontvankelijkheid van mensen en hoe kansrijk de campagne kan zijn (Respondent 1).

Een andere strategie van ACM om het gebruik van communicatie zo goedkoop mogelijk te houden is door zich te richten op het vindbaar maken van *content*. Tijdens de campagne wordt er extra aandacht aan besteed om consumenten te bereiken met de communicatie. Na een intensieve periode waarin de boodschap meerdere malen herhaald wordt, gaat de boodschap het zelfbenoemde ‘vindbaarheids’-fase in. Dit betekent dat er verder niets meer gebeurt met de *content* in termen van marketing. Er gebeurt alleen wat als er bijvoorbeeld alleen een koppeling gemaakt kan worden met nieuwsgebeurtenissen of dingen waarop een thema kan aansluiten. Buiten dat zorgt ACM ervoor dat een bericht, campagne of boodschap vindbaar blijft. Als consumenten zelf een vraag hebben en daarbij bijvoorbeeld via internet een antwoord op zoeken, moet *content* van ConsuWijzer en ACM vindbaar zijn. Het voordeel hierbij is dat als de campagne er eenmaal is, er weinig onderhoud en beheer meer hoeft te gebeuren en dat er toch consumenten mee geholpen worden. Daar komt bij dat wanneer er wél iets gebeurt waarop ingehaakt kan worden is er al snel veel content beschikbaar waarnaar makkelijk in een persbericht gerefereerd kan worden (Respondent 1).

Het gebruik van communicatie door ACM heeft ook beperkingen. Zo zijn er officiële richtlijnen om niet meer dan twee keer per jaar de publiciteit te zoeken voor een voorlichtingscampagne. Zo willen ze niet riskeren dat de bevolking denkt: ‘daar hebben we ze weer’. Ook hier speelt de beschikbaarheid van capaciteit een rol (Respondent 1). Ook is het gebruik van communicatie beperkt in het feit dat een boodschap snel weer vervaagd en daarom nog meerdere keren herhaald moet worden. “*Maar om echt een probleem heel grondig aan te pakken aan de hand van voorlichting en daarmee heftige en zichtbare gedragsverandering in Nederland*

*tot stand te brengen, is vaak wel heel veel meer nodig zoals, budget, tijd en capaciteit. Maar dat neemt niet weg dat we met de middelen die we hebben wel in staat zijn om het optimale eruit te slepen in termen van het opwekken van publiciteit en aandacht online. En bepaalde aandacht creëren met onze online marketing. Dat we met onze mogelijkheden wel alles eruit halen wat erin zit.”* ACM richt zich hierbij ook op een goed vindbaarheidsproces. Tot slot zorgen de wettelijke bevoegdheden en de onzekerheid van beïnvloeding van de media ervoor dat ACM terughoudend moet zijn in haar boodschap. Er moet altijd voor gewaakt worden om niet vooringenomen te zijn en er moet voor gezorgd worden dat ACM geloofwaardig blijft. Er moet zodoende realistisch gecommuniceerd worden op een nette manier. Persberichten over interventies moeten nauwkeurig worden opgesteld op de juiste toon en wordt doorgaans alleen verspreid via de eigen website. Hoewel met de juiste aanpassingen het bereik vergroot kan worden, wordt er in die gevallen nog voor gekozen om passief te wachten op reacties uit de media (Respondent 4).

## 6.2 Vergelijking cases

### 6.2.1 Keuze voor communicatie

Case 1: Bij het probleem was het moeilijk om de aanbodkant aan te pakken via sanctionering. Gezien de technische moeilijkheid, het internationale karakter van grote spelers en het feit dat de markt erg flexibel is, maakte het moeilijk om het probleem via de app-aanbieders aan te pakken. App-aanbieders konden namelijk traditionele handhaving makkelijk omzeilen. Onderzoek naar app-aanbieders was ook nog niet afgerond dus er kon nog niet met zekerheid worden gezegd of zij het ook echt verkeerd doen. Daarnaast is het lastig om het werkelijke probleem aan te pakken. In sommige gevallen ondersteunde de besturingssystemen van de telefoons bepaalde instellingen niet en daarmee ligt het probleem ook deels bij grote internationale spelers waarbij gedragsbeïnvloeding om juridische redenen moeilijk af te dwingen is (Respondent 3). Ten Heuvelhof (2014) waarschuwt voor het feit dat technologie zich zo ontwikkelt dat het de relatie tussen de toezichthouder en de bedrijven verandert. Bij dit probleem verandert het dat app-aanbieders als paddenstoelen uit de grond schieten en daarmee traditionele toezichts-aanpak niet werkt. Communicatie bood daarom een alternatieve, ‘laagdrempelige’ en flexibele uitkomst waarmee het via de vraagkant druk oplegt op app-aanbieders. Een geïnformeerde consument is bewust van het feit dat ze soms met gegevens betalen. Daardoor maken ze andere keuzes over welke gegevens ze wel en niet willen delen. Dat is de kern van communicatie als toezichtmiddel (Respondent 3). Door bewustwording kan je indirect druk leggen op bedrijven. Hierbij pak je een probleem niet direct aan door de bedrijven sancties op te leggen, maar via het disciplineren en het beïnvloeden van de vraagkant oefen je druk uit op de aanbodkant (Respondent 3).

Van Erp (2009) onderscheidt vier perspectieven voor het gebruik van communicatie door een toezichthouder. Bij ‘elke app heeft een prijs’ zijn drie van de perspectieven terug te zien. De communicatie uit de campagne informeert de consument en waarschuwt voor potentiële regel-overtredende bedrijven (consumenten-perspectief), het zorgt voor een dreiging van reputatieschade wat voorkomt dat de appaanbieders de regels overtreden (preventieperspectief) en ACM is transparant over haar handavingsbeleid en bevoegdheden richting de app-aanbieders (legitimatieperspectief). Het bestraffingsperspectief komt niet terug in de campagne, omdat er niet specifiek werd gezegd dat app-aanbieders het fout deden. Vooral omdat het onderzoek nog niet was afgerond en ze konden dus daar geen sterk bewijs voor aanleveren (Respondent 3).



Case 2: Bij dit probleem is er voor communicatie gekozen als aanvulling op andere toezichtsmiddelen. Het probleem van overstappen is met andere maatregelen al getracht op te lossen. Het bleek dat het verlagen van overstapdrempels niet genoeg was om de consument ook daadwerkelijk vaker doen overstappen. Een directe beïnvloeding van de consument werd hiermee de keuze. Baarsma (2013) gaf aan dat mededingingstoezicht in enge zin niet meer genoeg is om markten effectief te laten werken. Daarvoor is een bredere aanpak nodig die zich richt op publieke belangen. Bij het probleem van overstappen is deze ontwikkeling zichtbaar geworden. Het wegnemen van overstapdrempels is niet genoeg gebleken om de markt effectief te laten werken. De consument bleef trouw aan hun aanbieder en daarmee kregen de aanbieders te weinig prikkels. Het toezicht verbreedt zich daardoor naar het publieke belang waarbij de consument direct wordt aangesproken op de voordelen van overstappen en een goed werkende markt.

Gezien de perspectieven van communicatie van Van Erp heeft case 2 voornamelijk een consumentenperspectief. De communicatie is puur gericht op het waarschuwen van de consument dat er geld te verdienen is als men jaarlijks kijkt of bepaalde contracten nog wel de beste zijn. Andere perspectieven zijn hier minder in vertegenwoordigd. Zo worden aanbieders van zorgverzekeringen of energieleveranciers niet in een kwaad daglicht gesteld. Zij worden hoogstens indirect geprikkeld om goed op te passen met hun voorwaarden. De communicatie heeft verder ook niet het doel om transparant te zijn over de bevoegdheden van ACM op dit gebied.

Case 3: Het probleem kwam onder de aandacht van ACM doordat er veel klachten binnenkwamen via ConsuWijzer. Ook speelden de Consumentenbond een rol in het probleem onder de aandacht brengen van ACM. Hierin zien we terug dat overheidstoezicht steeds vaker uitgeoefend wordt vanuit het perspectief van burgers en dat burgers en belangenorganisaties betrokken worden bij de bepaling van de prioriteiten (WRR, 2013). Door het dwingen van sportscholen om hun voorwaarden aan te passen is communicatie naar de burger en belangenorganisatie belangrijk en noodzakelijk. De toezichthouder moet geloofwaardig blijven en ervoor zorgen dat de belangrijkste klachten ook echt worden opgelost omdat anders diezelfde consumenten bij andere problemen dit niet meer zo snel kenbaar maken. Dan zou de toezichthouder een belangrijke signalerende functie verliezen.

Bij het probleem rond de voorwaardes van sportschoolketens werd er voor gekozen om communicatie in te zetten om de interventie tegen de sportscholen te versterken in de media. ACM koos ervoor om sportscholen aan te spreken en ze, onder dwang, hun voorwaarden te laten aanpassen. Er werd specifiek gekozen om hier communicatie in de vorm van een persbericht aan te koppelen. Door te kiezen om die dwang via de media naar buiten te communiceren werd er op een dubbele manier druk gelegd bij de sportscholen. Ten eerste moesten ze de voorwaarden aanpassen en ten tweede werden ze gedwongen om mee te werken omdat anders het persbericht naderhand negatief zou uitvallen (Respondent 5). Hier zijn de volgende perspectieven van Van Erp (2013) aanwezig. Het bestraffingsperspectief komt terug in het feit dat de bestraffing breed werd uitgemeten in het persbericht. Een kanttekening hierbij is dat afgezien van de sportschoolketen Fit for Free er geen sportschoolketens bij naam zijn genoemd. Het preventieperspectief komt terug in het feit dat een geïnformeerde consument als extra druk fungeert om sportscholen te controleren. Wanneer consumenten weten dat bepaalde voorwaarden niet passen binnen de wet kunnen zij hier sneller melding van maken of kiezen voor een andere sportschool waarbij die voorwaardes wel goed zijn geregeld. Het consumentenperspectief komt terug in het feit dat de consumenten eraan werden herinnerd welke rechten zij hebben bij het aangaan van abonnementscontracten. Op die manier kan de consument zelf beter bepalen welke keuzes hij maakt. Het legitimeringsperspectief is minder kenmerkend in deze case, maar is terug te zien in het feit dat ACM aan de consument laat zien dat zij de touwtjes in handen hebben. Zeker doordat de consumentenbond al eerder waarschuwde voor sportscholen moest ACM wel met een reactie komen om nog geloofwaardig te blijven en om het vertrouwen te wekken bij de consument dat de toezichthouder resultaten

behaald.

Case 4: Dit probleem kwam via vele klachten op ConsuWijzer onder de aandacht bij ACM. Wederom geeft dit aan dat signalen van consumenten belangrijk zijn bij de prioritering van problemen. Een tweede stap voor de bepaling om in te zetten op een oplossing is het bepalen van de schade voor de consument. ACM verwachtte dat de schade voor de consument groot zou zijn gezien het feit dat steeds meer consumenten gebruik maken van maaltijdboxen. Als er eerst een uitgebreid onderzoek gedaan moest worden naar mogelijke regelovertredingen van maaltijdbox-aanbieders zou de schade alleen maar groter worden. ACM heeft sinds de Stroomlijningswet de mogelijkheid om een waarschuwing te geven en erover te publiceren als er een vermoeden is van een overtreding van de Wet handhaving consumentenbescherming. Daarvoor hoeft niet worden vastgesteld of die overtreding ook daadwerkelijk is geweest, een vermoeden is afdoende (Trienekens, 2014). Daar kon ACM op terugvallen als er geen toezeggingen zouden worden gedaan.

Communicatie bood ook een snelle manier om te interveniëren op een snel veranderende markt. De markt van maaltijdboxen is relatief nieuw en groeiende. Maaltijdboxen bestaan nog niet lang en hiermee zijn de aanbieders relatief jong. Zij willen allemaal een goede plek bemachtigen in de markt nu die nog niet tot rust is gekomen. Bedrijven zijn dan meer geneigd om de randen van de wet op te zoeken. Daar had de energiemarkt ook last van toen deze werd geprivatiseerd. De eerste jaren was de energiemarkt een waar *cowboyland* waar ACM er echt bovenop moest zitten (Respondent 1). Bij de maaltijdboxen is geprobeerd door snel in te spelen op de klachten om direct een duidelijk signaal uit te stralen naar de sector dat ACM de bedrijven in het vizier had.

Een communicatieve waarschuwing via de media zet de sector op scherp. Hierin zit een bestraffend perspectief in. De aanbieders werden op hun vingers getikt en dat heeft invloed op de reputatie van de aanbieders zelf en van de gehele sector. Hier zit ook een preventieve functie aan vast doordat aanbieders een tweede 'bestrafing' willen voorkomen. Het consumentenperspectief is terug te zien in het feit dat de consument nogmaals wordt herinnerd aan hun recht die zijn geregeld in de Wet van Dam. Tot slot is de legitimiteitsperspectief te zien in het feit dat ACM zich heeft laten zien in een snel groeiende markt. De zichtbaarheid geeft een signaal af dat ACM hier bevoegdheden in heeft en dat ze de situatie onder controle hebben

### Analyse

Alle vier de cases hebben een ander motief bij de keuze voor communicatie als middel. Bij case 1 was het motief dat traditionele handhavingsmiddelen niet doeltreffend konden worden ingezet waardoor er als vervanging voor communicatie werd gekozen. Bij case 2 werd communicatie als aanvulling gebruikt op andere interventies die erop gericht waren om overstapdrempels weg te halen. Communicatie werd zo de laatste stap om consumenten ertoe te bewegen om bewust bezig te zijn met overstappen. Bij case 3 werd communicatie ingezet als versterking op de interventie om sportscholen te dwingen tot betere contractvoorwaarden. De interventie kreeg zo meer zwaarte en zorgde voor een extra druk op sportscholen om zich te houden aan de toezeggingen die ze deden aan ACM. Niet alleen zijn sportscholen er op aangesproken en aangespoord om hun voorwaarden te veranderen, maar door extra te benadrukken in de media werden sportscholen geprikkeld zich ook voor langere tijd aan hieraan te houden. Case 4 laat zien dat communicatie flexibel en snel kan worden ingezet om problemen in de markt snel op te lossen en daarmee de schade voor de consument zo snel mogelijk te verlagen. Dat is te vergelijken met case 1, waarbij de markt nog nieuw is met veel nieuwe spelers waarbij communicatie wordt ingezet om de sector op scherp te zetten. Wanneer de situatie niet verbeterd zet ACM zwaardere interventies in worden ingezet.

Case 1 en 4 laten zien dat communicatie als eerste interventie kan dienen. De theorie achter de

sanctiepyramide van Braithwaith laat ook zien dat er altijd zwaardere middelen moeten zijn om naar op te schalen wil de interventie nut hebben. Communicatie is stap één, werkt dit niet naar behoren of snel zoals verwacht, dan wordt er opgeschaald naar zwaardere middelen. Dit is goed in te passen bij relatief nieuwe problemen of in een nieuwe markt. Het heeft daar geen zin om direct met zware middelen een probleem op te lossen. Communicatie geeft hierbij de mogelijkheid om snel en relatief goedkoop te interveniëren. Daarbij komt wel dat ACM er op moet letten dat de interventie wel geloofwaardig blijft. De bedrijven moeten wel weten dat er zwaardere middelen ingezet kunnen worden. Ook moet de boodschap van de communicatie een lading en een verantwoording achter zich hebben om serieus genomen te worden.

De vergelijking tussen de cases laat zien dat er verschillende perspectieven van communicatie zijn gebruikt voor de verschillende interventies. De gemene deler is dat in elk geval er een consumentenperspectief in zit. ACM stelt de consument centraal in haar doelen en acties en dat is terug te zien in de communicatie. Bij elke interventie wordt de consument geïnformeerd en gewaarschuwd over hun rechten en plichten ten aanzien van bedrijven. Zo wordt in case 1 de consument gewaarschuwd voor het feit dat veel mensen niet weten dat je met gegevens betaald, en dat die gegevens wat waard zijn. Daarbij worden ze geïnformeerd op welke basis je je hiertegen kan wapenen door andere keuzes te maken. Hierbij geeft ACM niet aan wát je moet doen, maar wel hóe je het zou kunnen doen. ACM legt bij case 2 uit dat er geld te behalen is door over te stappen. Dat levert de consument geld op. En het levert ACM een goed werkende markt op, wat uiteindelijk weer ten goede komt van de consument. Wederom wordt de keuze bij de consument gelegd, maar ACM reikt wel hulpmiddelen aan zodat ze een goede keuze kunnen maken. Bij case 3 legt ACM aan de consument uit welke rechten zij hebben ten aanzien van sportschoolcontracten. Hierdoor zorgt ACM dat de consument zelf voor zich op kan komen en waarschuwt het daarbij voor zaken die niet mogen binnen de wet. Bij case 4 zorgt de communicatie ook ervoor dat consumenten meer over hun rechten weten.

Het bestraffingsperspectief is niet in elke case terug te zien. Case 1 en case 2 zijn juist met hun communicatie voorzichtig geweest om de bedrijven geen schade toe te brengen. ACM heeft in beide cases alleen gecommuniceerd waar de consument op kan letten, maar niet dat bedrijven de wet overtreden. Bij case 3 en case 4 is die bestraffing wel te herkennen. Hoewel ACM ook hier mild was om niet te grote schade te veroorzaken aan de markt, werd hier wel de gehele sector aangesproken op onwettig en ongewenst gedrag. Ondanks dat er bij case 1 en case 2 geen sprake was van bestraffing zat er in de communicatie wel een preventieve functie. In dit perspectief zorgt de communicatie van ACM als een waarschuwing voor bedrijven dat ACM van de problemen afweet en het in de gaten houdt. Hiermee wordt de gepercipieerde pakkans vergroot wat zorgt voor afschrikking en daarmee invloed heeft op de naleving van wetten (WRR, 2013). Ook bij case 3 en case 4 zit het preventieve perspectief. Bedrijven willen nieuwe schade aan hun imago door de communicatie van ACM voorkomen dus geeft die communicatie de prikkel om de wet na te leven.

Het legitimiteitsperspectief is ook aanwezig. Voornamelijk bij case 1 en case 4 is dit een belangrijk perspectief. Hierin speelden de problemen in relatief nieuwe markten waarbij het voor ACM van belang was om zich als toezichthouder te laten zien in de sector. Hiermee geeft ACM een signaal af dat ze over die thema's een bevoegdheid hebben en dat ze de situatie in de gaten houden. Bij case 3 laat ACM zich nadrukkelijk gelden bij het probleem en dit is nodig omdat andere belangenorganisaties zich al over de problemen rond sportscholen hadden uitgesproken. Doordat de consumentenbond zich al openlijk had uitgesproken over misstanden van sportscholen en of ACM hier wat aan moest doen, werd het noodzakelijk voor ACM om zich te laten zien in de sector. Bij case 2 zit het legitimiteitsperspectief niet in de communicatie. Hierin wordt niet de eigen bevoegdheden weergegeven en er zit geen toezichtsboodschap achter. De communicatie is er puur op gericht om consumenten bewust te maken van het feit dat er geld te verdienen is met overstappen. Hierin worden de bevoegdheden van ACM verder niet benadrukt. Dit perspectief is daarom niet terug te zien.

### 6.2.2 Kenmerken van communicatie

Case 1: Wanneer een toezichthouder zijn verhaal wereldkundig willen maken, moeten ze zijn boodschap *framen* zodat het nieuwswaardig wordt. Hierdoor ontstaat dramatisering en korte krachtige statements (Korthagen, 2011, p.5). Dit is deels terug te zien bij de campagne. ACM merkte vooral dat de boodschap zelf al heel geschikt was om nieuwswaarde te creëren en media-aandacht te genereren. En hierbij is ook gebruik gemaakt van technieken om het beter te doen in de media ten aanzien van bereik en aandacht. Hier werd het concept bij bedacht om de online wereld naar de offline wereld te halen om te prikkelen. Visueel aantrekkelijk materiaal moest de deelbaarheid vergroten. Hierbij ontstaat ook het voordeel dat er onder de campagnevideo gereageerd kan worden door de consument. Hiermee kreeg ACM een extra ingang bij de consument om op een ander niveau direct te communiceren. ACM kon zo nog een keer hun boodschap kwijt aan de consument die onder de campagne reageerden. Dit laat zien hoe belangrijk het is om het platform te kiezen om de communicatie uit te zetten. Een toezichthouder moet de doelgroep opzoeken. Het volstaat niet meer om via traditionele wegen de doelgroep te bereiken (Timmerman, Meis, 2013, p.25). Bij de campagne is *social media* gebruikt om op de doelgroep aan te sluiten. Naast de video publiceren heeft ACM *content* op de website van ConsuWijzer geplaatst en via een persbericht de campagne bij de traditionele media uitgezet.

*Content* op de ConsuWijzer-site was het hart van de campagne. Informatie op de site was praktisch, positief en actief. Positief in die zin dat consumenten apps als iets goed ervaren en dat zijn ze ook. De boodschap moest aansluiten op de belevingswereld van consumenten. Apps zijn handig en leuk en als daar tegenin wordt gegaan dan vreesde ACM dat hier aversie tegen zou ontstaan. Daarbij komt dat er is geprobeerd de boodschap realistisch te houden. Niemand gaat heel de voorwaardes lezen bij het installeren van apps en als daarop wordt ingezet wekt dit ook weerstand op. ACM kon ook niet zeggen dat app-aanbieders iets fout deden. Een belangrijke voorwaarde voor de campagne was om app-aanbieders niet zwart te maken om zo rechtszaken te voorkomen en om de markten zo min mogelijk te beïnvloeden. Het was niet de bedoeling om met de vinger te wijzen (Respondent 1). Als toezichthouder moet je oppassen dat je niet beschuldigend bent, zeker in het geval wanneer er nog niet genoeg onderzoek naar is gedaan. Tot dat die onderzoeken klaar zijn kan er daarover dus niet gemeld worden. Ondanks dat voelen veel mensen wel die boodschap er tussendoor zweven (Respondent 3).

Om de boodschap te toetsen op juistheid en om ervoor te zorgen dat ACM niet verkeerd over zou komen, hebben ze in een vroeg stadium feedback gevraagd aan instanties die veel weten over de sector. Door die samenwerking werd er al in een vroeg stadium vertegenwoordigers van de boodschap gezocht. Dat kwam ook terug in de samenwerking met het NJR, die graag onderzoek wilde doen naar privacy onder jongeren. Door het gedeelde belang werd die samenwerking aangegaan en kreeg ACM cijfers in handen die weer in de boodschap verwerkt konden worden.

Case 2: De boodschap was sterk gericht om mensen tot actie te bewegen. Om dit te bereiken werd er vanuit '*nudging*' bekeken hoe de consument in actie te bewegen zou zijn. Mensen komen twee keer zo snel in actie bij de angst om wat te verliezen dan dat ze ergens iets kunnen winnen. Daarom werd de titel van de campagne 'niets doen kost je poen', waarmee het verlies van 'poen' ervoor zou moeten zorgen dat de consument in actie zou komen. Hiermee kenmerkt de campagne zich door het gebruik van gedragsbeïnvloedende technieken. Wat de campagne verder kenmerkt is dat de boodschap praktisch en actief moest zijn. Er werd echt ingezet met praktische tips die zou moeten leiden tot een bewuste keuze in contracten. Het doel uiteindelijk om mensen te laten vergelijken, over te laten stappen en te profiteren van lagere prijzen en hiermee de markt weer scherp houden.

Ook bij 'niets doen kost je poen' is er gekozen om factoren te beïnvloeden zodat de campagne voldeed aan

kenmerken van *free-publicity*. Dit betekende voor de campagne om een video op te nemen en te publiceren op *social media*. Dit werd gedaan op de eigen facebooksite van ConsuWijzer en op YouTube. De video moest dienen als een 'lokkertje' en zorgen dat het bereik van de boodschap vergroot werd. Het moest de consument lokken naar het naslagwerk op de ConsuWijzer-site. Dat was de kern van de communicatie en de campagne. De communicatie op de site moest een handelingsperspectief hebben. Er viel op dat de content vooral heel realistisch is. Er wordt duidelijk benadrukt dat het even een werk is en dat je er echt even tijd voor vrij moet maken. ACM vond het belangrijk om mensen niet iets voor te houden omdat daar snel doorheen wordt geprikt (Respondent 2). Om het bereik van die kern te vergrootten moest *free-publicity* worden aangewend, mede doordat er geen budget was voor een brede publiciteitscampagne. Hierdoor werd de *content* op de site gecompliceerd met een campagnevideo. Die moest positief zijn en aanspreken. Door de kosten van alledaagse dingen prijskaartjes te geven zet het mensen aan het denken over hun eigen kosten waar men niet per se een goed beeld van heeft. Tot slot is via een persbericht afkomstig van ACM de traditionele media bereikt.

Timing was alles en ACM heeft de campagne gevoerd tijdens het najaar waarin consumenten kunnen overstappen van zorgverzekeringen. In die periode van het jaar maken verzekeringsmaatschappijen reclame en komen ze met deals en voordeelacties. De consument wordt gedurende die tijd dus ook geconfronteerd met het thema van overstappen. Daarnaast zit het idee erachter dat verwacht wordt dat mensen aan het einde van het jaar hun 'begroting' reflecteren en kijken naar het nieuwe jaar. Zo werd de boodschap ook verkocht. In de zomer zijn mensen minder geneigd om kritisch naar hun uitgaven te kijken. Op dat moment zijn mensen daar minder mee bezig. Ook ten tijde van de goede voornemens kan de drempel overwonnen worden om eindelijk eens naar hun contracten te kijken.

Case 3: De communicatie bij deze interventie wordt gekenmerkt doordat ACM erg op eieren lijkt te lopen. De sportscholen worden bij uitzondering van Fit for Free niet bij naam genoemd of dat er voorbeelden worden genoemd van wat er verkeerd ging. Dit zou schade kunnen veroorzaken bij de sportschoolketens. Er is aan bod gekomen dat in Angelsaksische landen het niet gebruikelijk is om voor of tijdens een rechtszaak over misstanden te communiceren om een *trail by media* te voorkomen. Dit is in de derde case duidelijk terug te zien. Wanneer men de communicatie van bijvoorbeeld de consumentenbond vergelijkt met het persbericht van ACM valt op dat de consumentenbond veel ongenueanceerder is, namen en voorbeelden noemt en harder is in haar oordeel. Gezien het feit dat ACM niet hard kon zijn in het persbericht was er wel ruimte om op hun eigen borst te slaan. Ze konden in dit persbericht benadrukken wat ACM met deze interventie betekent door te stellen dat 500.000 mensen hier voordeel uit halen. Ook werd herhaald wat de rechten van de consument waren die zijn geregeld in de Wet van Dam.

Bij de communicatie van deze interventie is niet geprobeerd het bereik te vergroten door bepaalde technieken. Er is hier gebruik gemaakt van hun eigen nieuwsplatform op de website. Afwachting van de reactie in de media. Dat die reactie er wel kwam had dan verder niets met de moeite van ACM te maken. Er is na het persbericht dan ook niet op *social media* en discussiefora gereageerd op standpunten en argumenten van consumenten en belanghebbende.

Case 4: Het accent van het bericht ligt niet op het feit dat de aanbieders van maaltijdboxen het slecht hebben gedaan, maar meer op het feit wat de rechten van de consument zijn en dat ACM ervoor heeft gezorgd dat dit gewaarborgd blijft. Wat opvalt aan het persbericht op de website is de grote quote van bestuurslid Vegter: *"Steeds vaker worden producten zoals maaltijdboxen in de vorm van een abonnement aangeboden. Consumenten moeten weten dat je je kunt bedenken als je een abonnement hebt afgesloten. Ook als het om verse producten gaat"* (Bierling, 2016). Ook valt het op dat de genoemde maaltijdboxen op alfabetische volgorde weergegeven zijn. HelloFresh is ruimschoots de grootste aanbieder, waarover ook veruit de meeste klachten zijn binnengekomen. Toch is er voor gekozen voor een alfabetische volgorde om niet te impliceren

welke aanbieders het slechtste was. Hiermee laat ACM zien, zowel aan de consument als de aanbieders, neutraal te zijn en verder geen schade meer te willen toebrengen aan de aanbieders. Zij hebben hun voorwaarde aangepast, en hiermee is ACM tevreden. ACM nam verder de mogelijkheid om in het persbericht te doen aan consumentenvoorlichting. Door te refereren aan de rechten en plichten van de consument in situaties met maaltijdboxen zorgt ACM voor geïnformeerde consument. En een geïnformeerde consument is een voorzichtige consument en zo wordt de druk opgevoerd op aanbieders om de juiste voorwaardes te blijven hanteren. Door consumenten te vertellen over wat een aanbieder wel en niet mag doen, licht de eerste controle op de aanbieders bij de consument zelf. Die tevens door hun vrije keuze de ruimte laat voor marktwerking doordat verschillende maaltijdbox-aanbieders zich van elkaar kunnen onderscheiden in termen van bedenktijdvoorwaarden en service (Respondent 4).

### Analyse

Communicatie door ConsuWijzer of ACM is anders dan bijvoorbeeld van de consumentenbond. Er zit een toezicht motivatie achter en ACM is een legitieme autoriteit. Die komt anders over dan organisaties zonder legitimiteit. Toch is het gezag van instituties niet meer vanzelfsprekend. Een autoriteit moet gezag claimen en vertrouwen verdienen. Dit komt omdat mensen beter geïnformeerd zijn. Via internet heeft iedereen snel toegang tot allerlei informatie. Bovendien leggen de media ieder falen onder een vergrootglas. Het wemelt op internet van zelfbenoemde experts waartegen een autoriteit het moet opnemen. Het is daarom van belang voor ACM op de juiste toon met de consument en belanghebbende in gesprek te gaan. Een die autoriteit waardig is, maar niet autoritair. De wijze waarop kennis gedeeld wordt is het gezag (Timmerman, Meis, 2013, p.14). De cases laten zien dat ACM erg gespitst is op de juiste *tone of voice*. Daarin is inderdaad zichtbaar dat ACM niet autoritair wil overkomen. ACM is juist bezig om realistisch te zijn en positief. Daarbij moeten zij zich houden aan hun bevoegdheden, wat maakt dat ze niet te uitgesproken mogen zijn om vooringenomenheid te voorkomen.

Een andere organisatie moet het bijvoorbeeld meer hebben van de naamsbekendheid om geloofwaardig te zijn en impact te hebben. De naamsbekendheid van ConsuWijzer onder consumenten is 29%. Dat terwijl andere belangenorganisaties op het gebied van consumentenbescherming veel hoger scoren op naamsbekendheid: Consumentenbond (84%), de Nationale Ombudsman (73%) en programma's Radar (82%) en Kassa (83%). Nu wordt er door ACM niet op ingezet om de naamsbekendheid te willen vergroten. Zij willen vooral dat ze vindbaar zijn wanneer consumenten iets aan te geven hebben of problemen opzoeken. Maar dit resulteert wel in het feit dat de link tussen ACM en ConsuWijzer bij relatief weinig consumenten bekend is (KWINK, 2015, p.51). Noorlander gaf verder ook aan dat er wel actief geprobeerd werd om de koppeling tussen ACM en ConsuWijzer te '*pluggen*' in interviews die met de media werden gehouden. De verbinding tussen de twee gerelateerde organisaties en 'merken' moest wel benadrukt worden, om beide 'merken' onder de aandacht te brengen. Wordt de overtuigingskracht en naamsbekendheid echter niet veel groter als het van één en dezelfde organisatie komt? De campagnes die ACM gevoerd heeft in het verleden heeft bijgedragen aan het aanwakkeren van de discussie (Respondent 1).

Een nadeel van communicatie vanuit een autoriteit, juist omdat het gewicht met zich mee brengt, is dat het moet oppassen om geen schade te veroorzaken in de markt. ACM is hier ook bewust van. In case 1 werd de boodschap nauwkeurig geformuleerd zodat app-aanbieders geen slechte naam zouden krijgen. Dit is het tegenovergestelde van de communicatie in case 4, waar de waarschuwing juist een vorm van bestraffing was. Hierbij werd de sector in zijn geheel aangesproken. Het verschil tussen communicatie van ACM en de consumentenbond was het meest zichtbaar in het

Er zijn technieken gebruikt om de communicatie te versterken en het bereik te vergroten. Dit is ook gedaan

door verbinding te zoeken met belanghebbende partijen. Zoals in case 1 met gespecialiseerde sites voor apps en bij case 2 bij vergelijkingsites. Samenwerking zoeken is goed omdat een eigen verhaal niet altijd via eigen kanalen wordt verteld. Als een boodschap ook door een andere afzender wordt verkondigd kan het soms geloofwaardiger of relevanter worden dan dat een toezichthouder dat doet. Door de ontwikkeling van *social media* kan een boodschap ook aansluiten op al bestaande netwerken. Zij kunnen dienen als ambassadeur van de boodschap. Hier is het belangrijk dat content eenvoudig is her te gebruiken en te delen door belanghebbenden en consumenten (Timmerman, Meis, 2013, p.24). De verbinding zoeken met externe belanghebbende heeft echter wel het nadeel dat een deel van de uitkomsten onzeker wordt. Er kan nooit met zekerheid van te voren worden voorspeld wat andere partijen er precies over zeggen. Dit betekent dat vraagstukken en de boodschap minder beheersbaar worden, plus kan er spanning ontstaan over wie de regie van de communicatie nu houdt en of daarin de kwaliteit nog wordt bewaakt. Bij beide voorlichtingscampagnes is er gebruik gemaakt van visueel materiaal dat makkelijk deelbaar is. Ook is er actief en in een vroeg stadium op zoek gegaan naar partnerschappen met belanghebbenden. Bij case 3 en case 4 is dit niet gebeurd.

Waar de doelgroep is moet ook de boodschap worden uitgezet. Voor de overheid en voor toezichthouders betekent dit dat bestaande platforms de boodschap moet laten horen. Op discussiefora moeten argumenten worden toegelicht, er moet gereageerd worden op *tweets*. Daar waar er over je boodschap wordt gepraat moet ACM zichtbaar zijn. Organisaties zijn geneigd om hun eigen pagina's met eigen *content* te vullen. Op het eigen platform wordt dan de dialoog aangegaan en organisaties zijn nog huiverig om te interveniëren op andere platformen (Timmerman, Meis, 2013, p.25). Bij ACM geldt die tendens ook. *Content* op de website van ConsuWijzer werd aangemerkt als de ruggengraat van de voorlichtingscampagnes waarnaar elke keer gerefereerd werd. Ook werd er wel gereageerd op discussiefora, maar dan alleen op de eigen facebooksite. Onder de video op YouTube werd niet gereageerd. Hier is nog winst te behalen. ACM wordt namelijk kwetsbaar als op andere platformen argumenten, feedback of kritiek staan waarin een andere positie wordt ingenomen dan op de eigen formele plek (Timmerman, Meis, 2013, p.25). Dit is ook onderkent door ACM en dat heeft meer met budget en capaciteit te maken dan met onwil. ACM had graag op meerdere platformen willen reageren maar koos ervoor om één platform goed aan te pakken.

### 6.2.3 Effecten

Case 1: De externe effecten bij de campagne is antwoord op de vraag of de consument bewuster om is gegaan met hun gegevens delen met apps door de campagne. Dit is niet te onderzoeken gebleken door een aantal factoren. Zo is er geen nulmeting gedaan, is de waarde van verlies van privacy moeilijk in geld uit te drukken en bewustwording is een concept waar moeilijk harde bewijzen over kunnen komen. Onderzoek naar het effect van de campagne is daardoor uit capaciteitsoverwegingen niet gericht op de werkelijke effecten, maar op 'pseudo effecten'. Die effecten waren informatie over het bereik van de campagne. Aan de hand daarvan kunnen volgens ACM wel conclusies over de effecten worden getrokken. Van voorlichting waar consumenten (meerdere keren) mee in aanraking zijn gekomen kun je verwachten dat de bewustwording over het onderwerp van de voorlichting vergroot is. Het enige verband wat moeilijk is aan te tonen is de mate waarin de consumenten naar aanleiding van die vergrote bewustwording ook hun gedrag hebben aangepast.

Wat wel in harde cijfers zijn uit te drukken is de effecten van *free-publicity*. Zo laat een analyse van de views op internet zien dat de campagnevideo op de facebooksite van ConsuWijzer een totaal van 415.433 keer is weergegeven. Het is een totaal van 843 keer gedeeld door facebookgebruikers. Andere effecten in termen van media-aandacht is de hoeveelheid aandacht die er door de traditionele media aan is besteed. Hier viel het Buit op dat er veel aandacht was voor de campagne. Alle grote nieuwsuitzendingen en grote kranten hebben

over de campagne bericht. Normaal is de start van een campagne geen 'nieuws'. Het is op zichzelf niet nieuwswaardig. Bij deze campagne was er zelfs voor het persbericht voor de start van de campagne al veel interesse van de media. De media is een uitdagende factor om mee rekening te houden (Schillemans, 2014, p.153), maar bij deze campagne was er weinig kritiek of werden er weinig kritische vragen gesteld. Cijfers die door ACM werden gebruikt waren gebaseerd op jongeren maar daar werd verder niet op ingehaakt door journalisten. In dit geval werd de boodschap van de campagne enkel versterkt door journalisten door er aandacht aan te besteden zonder al te kritische vragen te stellen. Dit is in lijn met een tendens dat nieuws steeds sneller gaat en er hiermee minder tijd is voor journalisten om een verdieping of een achtergrond te schetsen.

Case 2: Ook bij deze case zien we weinig 'harde' effecten. Dit komt enerzijds door te weinig onderzoek, anderzijds door het lastige karakter van de onderzochte concepten en factoren. Effecten die wel zichtbaar zijn geworden is dat het overstapcijfer van mensen die van energieleverancier veranderde gestegen was. Hier is echter het lastig van te zeggen welke causale rol de campagne daarin heeft gespeeld. Voor zorgverzekeringen zijn de consumenten niet meer overgestapt dan eerdere jaren. Maar liefst 71% van de consumenten is niet overgestapt en had ook niet de intentie om over te stappen. Voor mobiele telefoniecontracten zijn geen overstapcijfers bekend. Neveneffect van de campagne is dat het de markt heeft uitgedaagd in de zin dat er een nieuw bedrijf is gestart die voor de consument bijhoudt wanneer hun contracten aflopen en welke deals er op dat moment gelden. Zij refereren aan de campagne als een argumentatie voor hun bestaan.

Qua media-aandacht zijn wel cijfers over effecten bekend. Zo kan er geanalyseerd worden hoe *free-publicity* heeft geholpen met het bereik vergroten. Hierbij werd duidelijk dat 25 internetsites van belanghebbende over de campagne hebben geschreven. In 3 van de 25 gevallen werd er gelinkt aan de campagnevideo. Die video had het doel om het bereik te vergroten, maar toch werd er in de berichten bijna niet aan gerefereerd. In 36% van de berichtgevingen werd er gelinkt aan de website van ConsuWijzer, de *backbone* van de campagne. Dit cijfer ligt niet erg hoog. Consumenten hebben er weinig aan om te weten dat ConsuWijzer een campagne start en waarom ze dat doen. De consument heeft er echt wat aan om te weten hoe ze geld kunnen besparen en welke tips daar handig voor zijn. Door de boodschap door andere belanghebbenden, in dit geval bijvoorbeeld de vergelijkingssites die over de campagne schreven, te verkondigen kan een boodschap versterkt worden. Het is hierbij een gemiste kans dat de 'ambassadeurs' van de boodschap niet meer linkte naar de *content* die werd aangemerkt als het belangrijkste voor de consument, namelijk proactieve tips om geld te besparen.

Case 3: De sportscholen hebben voorwaarden aangepast. Die toezeggingen zijn onder druk van ACM tot stand gekomen. De machtsmiddelen die ACM hiervoor gebruikte waren de mogelijkheid om op te schalen naar formele sancties en de strekking van het persbericht na afloop. In deze case zijn dus wel harde effecten aan te merken, ook al zijn die niet het gevolg van de communicatie. Hoewel communicatie wel is ingezet om die harde effecten te bereiken, is het niet hard te maken in welke mate de dreiging van het persbericht invloed heeft gehad op de uitkomsten van de onderhandelingen. Het effect van communicatie wat gemeten kon worden is het bereik van het persbericht en de hoeveelheid media-aandacht wat het persbericht heeft gehad. Een groot bereik is nodig om de toezeggingen extra kracht bij te zetten en hiermee via de consument extra druk te zetten op sportschoolketens om de juiste voorwaarden te hanteren. Wanneer naar het mediaoverzicht gekeken wordt blijkt dat negen nieuwssites aandacht hebben besteed aan de toezeggingen. Daarnaast is de boodschap nog wel op BNR radio geweest en in het RTL- en NOS-journaal. Buiten dat heeft de communicatie weinig van doen gehad op *social media*. Hier is ook niet op ingezet.

Case 4: De externe effecten die ACM heeft bereikt ten aanzien van het probleem rond de bedenkttermijn van maaltijdboxen is dat de aanbieders van maaltijdboxen toezeggingen aan ACM hebben gedaan om hun actievoorwaarden aan te passen en hebben het oordeel van ACM overgenomen wat betreft de bedenktijd. De



interpretatie van die bedenktijd van de aanbieders was dat die bedenktijd niet voor hun gold vanwege het gebruik van verse producten. ACM heeft ervoor gezorgd dat zij zich aan die voorwaarden gaan houden en dat ze de consument ook actief gaan informeren over hun gehanteerde voorwaarden. De zes grootste maaltijdbox-aanbieders hebben aan ACM die toezeggingen gedaan. Hierin heeft de dreiging van het persbericht een effect gehad, hoewel niet is vast te stellen in welke mate dat effect speelde.

Het effect van het persbericht zelf is te meten in termen van hoeveelheid media-aandacht. Hier zit de kanttekening bij dat door de passieve communicatiestrategie van ACM de hoeveelheid media-aandacht meer zegt over de populariteit van de boodschap als wel als indicatie voor het effect van het werk van ACM. De hoeveelheid media-aandacht heeft wel invloed op de afschrikwekkende werking van de communicatie bij dit probleem. Er hebben naast de interviews met BNR-radio en EditieNL, 26 nieuwssites geschreven over de toezeggingen. Hierbij valt op dat naast de nieuwsmedia er ook veel sector-specialistische sites zoals vergelijkingssites voor maaltijdboxen het persbericht over namen. De nieuwssites hebben allemaal andere lezers en schrijven hun artikelen ook voor andere doelgroepen. Het NOS- en RTL-journaal hebben aandacht besteed aan de case. Tezamen hebben de journaals een miljoenenpubliek.

### Analyse

Bij elke case zijn er moeilijkheden met het bepalen van de effecten van communicatie. Hierin is duidelijk de kritiek terug te vinden dat het zicht op de meerwaarde van toezicht Nederlandse toezichthouders nog te beperkt is. Wetgeving en beleid is *evidence based*, maar bij toezicht is daar geen sprake van. Er moet structureler onderzoek worden gedaan naar wat er nu werkt bij een interventie.

Het doel bij case 1 en case 2 was om bewustwording te creëren en hierbij is aan te nemen dat media-aandacht een indicatie is voor hoeveel consumenten in aanraking zijn gekomen. Daarvan kan weer verwacht worden dat als mensen de campagne hebben gezien ze bewuster zijn over hetgeen wat in die campagne gezegd is. Bij beide cases is er het probleem dat ACM geen verder onderzoek heeft gedaan naar die effecten anders dan het meten van media-aandacht. Die hebben gekozen voor een sturing en effectmeting van *output*, namelijk het bereik van de campagne en de reacties op de campagne. Hiermee heeft ACM gemeten hoeveel mensen ze bereikt hebben en wat zij vonden van de inhoud van de boodschap. Hierin zijn effecten over de *outcome* niet zichtbaar geworden. Of mensen daadwerkelijk bewuster met hun gegevens zijn omgegaan bij het aanschaffen van apps, of dat mensen daadwerkelijk, doordat zij de 'niets doen kost je poen' campagne hebben gezien, van zorgverzekering zijn overgestapt is nu niet bekend. Bij case 2 zijn er wel indicatoren dat de campagne effect heeft gehad, namelijk dat vergelijkingssites meer zijn bezocht en dat er dat jaar een recordaantal aan consumenten zijn overgestapt van energieleverancier. Door het ontbreken van een nulmeting of van verder onderzoek zijn deze factoren niets meer dan indicatoren in plaats van bewijs. Bij de voorlichtingscampagnes is sturing en effectmeting op *outcome* complex en dus wil ACM in het vervolg bij campagnes meer creatief hun best doen om zoveel mogelijk indicatoren van *outcome* te bundelen zodat er stelliger wat gezegd kan worden over de werkelijke effecten van een campagne en welke factoren daar invloed op hebben.

De externe effecten van case 3 en case 4 zijn wel duidelijk terug te herleiden naar de activiteiten van ACM. In beide cases zijn de bedrijven onder druk van ACM akkoord gegaan met een verandering van gedrag en hebben dat toegezegd aan de toezichthouder. Hierbij heeft ACM in beide cases beroep gedaan op een aantal machtsmiddelen. Zo werd er gedreigd met het opschalen van de interventie naar een sanctietraject en werd er aangegeven dat er hoe dan ook over het probleem gecommuniceerd zou worden naar de consument. De bedrijven konden zelf invloed uitoefenen op de strekking van die communicatie door mee te werken met ACM en daarmee hun voorwaarden aan te passen. Hier is de afschrikwekkende werking van *naming and shaming* te

herkennen. Bedrijven willen reputatieverlies minimaliseren en proberen dit te doen door de berichtgeving van ACM zo positief mogelijk uit te laten vallen (Van Erp, 2009, p.11). ACM helpt daar aan mee doordat zij op twee manieren erbij gebaat zijn. Ten eerste zorgt het ervoor dat bedrijven sneller toezeggingen willen doen. Ten tweede zorgen positieve berichten voor zo min mogelijk schade aan de markt (Respondent 4). Net als bij de effecten van voorlichting zijn de effecten van communicatie op het proces van toezeggingen aannemelijk, maar niet hard te bewijzen. ACM merkt dat de dreiging met het persbericht resultaat geeft op de bereidheid van bedrijven om hun voorwaarden aan te passen, maar dit causale verband is niet te bewijzen (Respondent 5).

Gezien de media-aandacht zien we dat er in verschillende mate is ingespeeld op het beïnvloeden van media-aandacht. Dat is terug te zien in het bereik in de media. Bij case 1 en case 2 is er ingespeeld op *free-publicity* door er visueel materiaal bij te voegen en de boodschap makkelijker deelbaar te maken. Dit had het effect dat buiten de traditionele media de video en de boodschap verspreid werd onder de consumenten en hun netwerk. Wat daarbij hielp is dat er in beide cases is gezocht naar ambassadeurs van de boodschap. In case 1 is er samenwerking gezocht met specifieke kennissites zoals bitsoffreedom.nl en Apple- en Android-forums. Bij case 2 is er samenwerking gezocht met vergelijkingssites. Toen de campagne vervolgens gelanceerd werd waren de partijen die al eerder betrokken waren geprikkeld om er positief over te schrijven naar hun eigen netwerk. Hiermee vergrootte ACM het bereik door hun boodschap te verspreiden door andere partijen.

Bij case 3 en case 4 zijn er geen extra technieken ingezet om invloed uit te oefenen op het bereik. Er is geen gebruik gemaakt van visueel materiaal of korte krachtige statements die makkelijk deelbaar zijn. Hiermee zegt de hoeveelheid media-aandacht alleen wat over de populariteit van de boodschap. Er zitten verschillen tussen de aandacht voor case 3 en voor case 4. Case 3 is maar op 9 nieuwssites gepubliceerd. Bij case 4 was dat op 26 nieuwssites. Het bereik was daarmee groter dan de campagne van case 2. Daar werd maar door 25 nieuwssites bericht over de campagne. Hier komt duidelijk naar voren dat de hoeveelheid media-aandacht een interventie van ACM genereert, vooral ligt aan de boodschap en het thema. Vandaar dat ACM kritisch kijkt naar de haalbaarheid van voorlichting als oplossing van het probleem. Als het probleem de consument niet genoeg aanspreekt, is zelfs met versterkende technieken het bereik niet zo groot als wanneer een onderwerp erg *hot* is. In die gevallen moet voorlichting afvallen als keuze om het probleem op te lossen (Respondent 1).

#### 6.2.4 Evaluatie

Case 1: Gericht op de *output* is een van de belangrijkste lessen het goed ontwikkelen van een focus. Als een reclamebureau wordt ingeschakeld is het noodzakelijk dat het project wordt afgebakend. Een virale campagne heb je niet in de hand maar er zijn technieken die het op weg kunnen helpen, zoals visueel aantrekkelijk materiaal en humor. Ook is het belangrijk gebleken in een vroeg stadium een koppeling te maken met stakeholders zodat zij mee kunnen denken of feedback te geven. Dit betekende in de campagne dat er al snel in het proces contact werd gezocht met belangrijke stakeholders uit de sector. ACM heeft hiervoor specialistische sites zoals websites voor Apple- en Android-gebruikers benaderd om de strekking van de campagne te toetsen aan de werkelijkheid. Dit heeft veel opgeleverd. Naast het feit dat er al vroeg feedback kwam, werden die 'ambassadeurs' geprikkeld om positief te oordelen toen de campagne uit kwam. Doordat zij blij waren met de boodschap en er al vroeg in werden betrokken, was het voor hun makkelijker om er positief over te zijn.

Negatieve punten van de campagne was het gebrek aan effectmeting. Er moet in de toekomst beter worden nagedacht om met de beschikbare middelen nog zoveel mogelijk over de werkelijke effecten te kunnen zeggen. Pas dan kan de volgende stap gemaakt worden van sturing op *outcome* in plaats van op *output*. Ander punt wat verbeterd kan worden volgens ACM is het probleem van de lange adem. Communicatie en

voorlichting blijft een druppel op een gloeiende plaat. De boodschap moet vaak herhaald worden en consumenten moeten op veel verschillende manieren in aanraking komen met deze boodschap wil het daadwerkelijk bewustwording creëren. ACM heeft tot nu toe nog weinig budget en capaciteit over om dit grondig aan te pakken. Hiermee wordt nog een belangrijke slag gemist doordat de doelgroep nog niet volledig wordt bereikt. Ook gaat de campagne na een tijd van marketing over in de door ACM benoemde 'vindbaarheidsfase'. Hier zijn vragen bij te stellen of een grondige follow-up van de campagne niet nodig is om de boodschap bij mensen te herhalen.

Case 2: Deze campagne is er voor het eerst ingezet op gedragsbeïnvloedende technieken. Dit is intern goed beoordeeld, hoewel het werkelijke effect niet onderzocht is. Hiervoor is gekeken naar literatuur rond 'nudging' en op basis daarvan kon verwacht worden dat de consument eerder zou overstappen. Het is echter maar de vraag of consumenten minder beïnvloed zouden zijn en de campagne anders geformuleerd zou zijn. Hierbij komt wederom het probleem kijken van een solide effectmeting. Dat is een essentieel onderdeel om belangrijke vragen over communicatie en de daarmee nieuwe technieken te beantwoorden. En ook hierbij is te zien dat bij de sturing in output de technieken van gedragsbeïnvloeding positief zijn. De sturing op *outcome* kan nog weinig met die technieken tenzij die effecten goed in kaart worden gebracht.

Case 3: Het is goed geweest om dit probleem op een snelle manier, via het afdwingen van toezeggingen, op te lossen. Sportscholen hebben zo sneller hun voorwaarden aangepast dan dat er een boetetraject was gestart. Bij die toezeggingen heeft communicatie een rol gespeeld. Hierbij vind ACM het wel belangrijk om in de toekomst meer te investeren in het vergroten van het bereik. Het persbericht heeft een afschrikwekkende werking, maar die werking blijft alleen gehandhaafd als het persbericht ook voldoende consumenten bereikt. Pas dan zou er eventuele reputatieschade kunnen optreden. Als die incentive voor bedrijven wegvalt kan de effectiviteit van toezeggingen als middel onder druk komen te staan. Het inzetten op zoveel mogelijk media-aandacht is in deze case niet gedaan omdat de omgang met de media en beïnvloeding daarvan complex en onzeker is. In soortgelijke interventies vertrouwde ACM er op dat het onderwerp, omdat het consumenten-gerelateerd is, zichzelf 'verkoopt'. Bij deze case is echter gebleken dat het persbericht door weinig internetsites is overgenomen. Ook is er weinig aandacht aan besteed in de sportscholensector. Dit wil ACM bij toekomstige zaken voorkomen door naar ambassadeurs te zoeken die de boodschap in hun eigen netwerk verder verspreiden.

Case 4: Het probleem rond de bedenktijd van maaltijdboxen bleek geschikt voor een snelle oplossing. Door snel in gesprek te gaan met de aanbieders van maaltijdboxen kwam ACM direct in actie nadat er veel klachten binnenkwamen via ConsuWijzer. De gesprekken over de toezeggingen verliepen soepel. Dit was te danken aan het feit dat negatieve publiciteit over maaltijdbox-aanbieders als zeer ongewenst werd ervaren, omdat de markt nog nieuw was en steeds meer consumenten gebruik gingen maken van een maaltijdbox. Alle aanbieders wilden in die situatie zo goed mogelijk voor de dag komen. Dit leidde ertoe dat zij de interpretatie van de Wet van Dam door ACM overnamen, ondanks het feit dat zij die visie ook hadden kunnen aanvechten in een beroepszaak. Een ander voordeel was dat ACM zichzelf heeft kunnen laten zien in de sector. Via de hoeveelheid media-aandacht wat het heeft gegenereerd, is dit gelukt. Ondanks het feit dat er gekozen was voor een passieve strategie was het onderwerp dusdanig prikkelend dat het door veel nieuwssites is overgenomen.

## Analyse

Bij beide voorlichtingscampagnes werd er intern geëvalueerd dat er meer en anders aan effectmeting moet worden gedaan. In vele gevallen blijft het een kwestie van inzetten en verdeling van capaciteit. Een belangrijke factor om voor communicatie als middel te kiezen is dat het een relatief goedkope aanpak is. Voor problemen

die met communicatie worden opgelost is vaak dus ook niet heel veel budget en capaciteit beschikbaar. In tijden dat er meer met minder gedaan moet worden zijn de keuzes over de verdeling van budget vaak op efficiëntie gebaseerd. Als er uitgebreid vooronderzoek, een nulmeting en een evaluatie gemaakt wordt, worden de effecten meer zichtbaar. Er kan dan met meer zekerheid gezegd worden welke effecten de communicatie daadwerkelijk heeft, in plaats van de effecten in termen van media-aandacht. Daarbij komt dat vanuit ACM onderzocht moet worden of er meer capaciteit moet worden ingezet voor communicatie. Ontwikkelingen rond het gebruik van communicatie laten zien dat er steeds meer mee gedaan kan worden en op verschillende thema's. Het is logisch als daar capaciteit op aansluit. Zoals Buit al stelde: *“we hebben nu al echt dingen bereikt met de campagnes, er is veel aandacht voor geweest in de media en we hebben veel reacties uit het toezichtsdomein gehad. Het is dan ook logisch te denken dat er met meer budget en capaciteit er ook meer resultaat gehaald kan worden.”*

Duidelijk is geworden dat bij case 1 en case 2 voornamelijk gestuurd is op *output* en niet op *outcome*. ACM heeft zich gericht op het helder maken van de boodschap en gezorgd voor de juiste omstandigheden zodat de campagne een groot bereik zou halen. De *output* in die criteria is wel te meten. Media-aandacht en reacties zijn bijgehouden en dat geeft een beeld van de resultaten van de output. De grote onbeantwoorde vraag blijft echter wat de *outcome* is. Die laatste causale stap wat gezet moet worden is naar wat een voorlichtingscampagne ook daadwerkelijk voor gedragsverandering heeft gezorgd. Dit onderzoek laat zien dat dit een complex proces is. Onderzoek naar toezicht, gedrag (wat vaak onbewust is) zijn moeilijk te onderzoeken. Toch is het noodzakelijk om meer te doen aan effectmeting.

Case 3 en case 4 laten het verschil in uitkomsten zien van een passieve communicatiestrategie. Voor beide zaken is er niets aan gedaan om het bericht actief te promoten of makkelijk deelbaar te maken. Er werd in beide gevallen op vertrouwd dat het onderwerp 'nieuwswaardig' genoeg zou zijn om veel publiciteit te halen. Bij case 4 was dat vertrouwen gegrond, maar bij case 3 bleef de media-aandacht achter. Hier wil ACM in de toekomst meer aandacht aan besteden om ervoor te zorgen dat ook bij minder populaire boodschappen er genoeg media-aandacht ontstaat. Dit komt de afschrikwekkende werking ten goede, maar ook de zichtbaarheid van ACM.

### **Wat werkt?**

Een gouden formule is moeilijk te geven, maar interne evaluaties laten wel wat kenmerken zien van communicatie wat werkt. Te beginnen bij de boodschap. Die moet goed geformuleerd zijn en het moet de consument al aanspreken. Als dit betekent dat er ook thema's zijn die niet geschikt zijn voor communicatie, wanneer dat niet aanspreekt voor de consument. Hierbij vallen technische, specifieke of complexe problemen af om communicatie te gebruiken. De consument moet de problemen wel begrijpen en interesseren anders 'verkoopt' het niet op sociale- en de traditionele media. Er zijn technieken om een boodschap beter te 'verkopen', maar als die allemaal moeten worden ingezet kun je je afvragen of communicatie überhaupt wel een goede oplossing is voor dat probleem.

Naast het feit dat een probleem geschikt moet zijn om communicatie voor te gebruiken, moet de boodschap een bepaald gewicht met zich mee brengen. Er moet een sterke toezichtsmotivatie achter zitten. Communicatie van ACM moet berusten op autoriteit. Gezag en autoriteit komt niet zomaar. Hiervoor is de juiste toon nodig. Het moet professioneel zijn maar niet belerend. Consumenten zijn door internet allemaal experts geworden. Dit maakt ze kritischer en een boodschap wordt niet zomaar aangenomen omdat het van een autoriteit komt. De boodschap moet een goede beargumentering hebben. Het moet geen onwaarheden bevatten en het moet realistisch zijn. Mist de boodschap die kenmerken dan kan ACM geloofwaardigheid verliezen.

Technieken die werken om een boodschap aantrekkelijker te maken zijn het bijvoegen van visueel materiaal. De medialogica zorgt ervoor dat mensen meer gewend zijn geraakt aan korte krachtige en visuele boodschappen. Aan zo een format is men gewend. Visueel aantrekkelijk materiaal moet ook deelbaar kunnen zijn zodat consumenten de boodschap via hun eigen netwerk verspreiden. Er hoeft dan geen 'marketing' kosten te worden bepaald om mensen in aanraking te laten komen met de boodschap, wanneer zij dit zelf doen. Voorwaarde is wel dat de video leuk, scherp, schokkend en/of interessant genoeg moet zijn zodat consumenten uit de doelgroep het graag aan hun netwerk willen laten zien of delen.

Om het bericht meer deelbaar te maken is het ook goed om in een vroeg stadium verbinding te zoeken met belanghebbende. Vaak komt een boodschap van een ander beter over dan van een toezichthouder of van een overheidsorganisatie. Er moet dus vooraf bekeken worden welke belangengroepen of stakeholders er kunnen worden betrokken. Dit heeft een aantal voordelen. Zo zorgt het ervoor dat de boodschap scherper geformuleerd kan worden en het zorgt ervoor dat het op waarheid wordt gecontroleerd. Het zorgt er echter ook voor om de betrokken partijen later te fungeren als ambassadeurs van de boodschap. Doordat ze zelf inmenging hebben gehad krijgen zij de motivatie om de boodschap te delen in hun eigen netwerk.

### 6.3 Toetsing van verwachtingen

In het theoretisch kader ben ik geëindigd met mijn verwachtingen over het gebruik van communicatie door ACM aan de hand van het literatuuronderzoek. Ik gebruik de resultaten uit mijn empirisch onderzoek om die theoretische verwachtingen te toetsen aan de werkelijkheid. In afsluiting van de analyse werk ik in deze paragraaf de verwachtingen uit en ga ik na in hoeverre die verwachtingen zijn terug te zien in de werkzaamheden van ACM.

1. *Als ACM het totale scala van bevoegdheden aanwendt, dan is communicatie daar een onderdeel van.*

Die verwachting is juist gebleken. Communicatie speelt een rol bij de keuze voor een interventie. Vanuit dit onderzoek is te zien dat er vanuit verschillende motieven gekozen wordt voor communicatie. Op die manier is het een middel wat breed kan worden ingezet. Zo kan communicatie dienen als aanvulling in een combinatie van middelen. Zo is communicatie bij 'niets doen kost je poen' gebruikt als vervolgmiddel. Bij de 'elke app heeft een prijs' campagne is het juist gebruikt omdat er geen vertrouwen was in de effectiviteit van andere beleidsmiddelen. Dit geeft aan dat ACM bij het formuleren van een oplossing van een probleem heel duidelijk in het vizier heeft welke middelen daar het beste bij passen. Dit komt doordat ACM een probleemoplossende toezichtsstijl hanteert.

Ook als er gekeken wordt naar de ontwikkeling van het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel is te zien dat communicatie sinds een aantal jaren als een 'volwaardig' middel wordt beschouwd. Dit uit zich in het voorbeeld van ConsuWijzer. Dat team heeft het doel om maximaal twee campagnes per jaar te voeren. Dit is afgesproken om zichtbaar te blijven aan de consument en omdat ACM een belangrijke functie heeft op het gebied van consumentenbescherming. Een aantal jaar geleden moest het team van ConsuWijzer nog haar best doen om goede thema's te vinden en hier medewerking voor te krijgen. Dit is echter veranderd in een overaanbod aan thema's om aan te pakken. Steeds meer toezichtsteams komen naar ConsuWijzer of hun probleem niet iets is voor campagne. ConsuWijzer moet steeds meer harde keuzes maken over welke thema's ze wel aanpakken en waarom ze dat doen (Buit). Noorlander ziet ook een trend dat pas de laatste vijf jaar communicatie als middel wordt ingezet om tot een gedragsverandering te komen.

2. *Als communicatie wordt ingezet als interventiemiddel, dan worden bedrijven beïnvloed om gedrag aan te passen.*

De verwachting is lastig is te bewijzen gebleken. Bij de voorlichtingscampagnes zijn er aanwijzingen om te verwachten dat communicatie invloed heeft op het gedrag van consumenten. Dit is al een effect dat moet worden nagestreefd. Zo zijn vergelijkingssites in de periode na de 'niets doen kost je poen'-campagne meer bezocht. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen die laten zien dat het overstapcijfer voor zorgverzekeringen juist gedaald is sinds de campagne. Dit laat zien dat de afwezigheid van effecten niet het enige is wat tegen de verwachting ingaat.

Of het effect van communicatie doorwerkt in het gedrag van bedrijven is alleen puur theoretisch te onderbouwen. Dit is niet zichtbaar geworden in de praktijk bij de onderzochte interventies van ACM. Je kunt bijvoorbeeld beargumenteren dat in het geval van het aanspreken van sportscholen, de communicatie als extra motivatie kan worden gezien voor sportscholen om zich aan de regels te houden. Als echter na vijf jaar blijkt dat sportscholen zich inderdaad aan die voorwaarden hebben gehouden, is het onmogelijk om te bewijzen dat dit door de communicatie van de interventie was, of in hoeverre die daar een versterkende rol in heeft gespeeld. In het geval van de waarschuwing voor maaltijdboxen heeft communicatie wel geleid tot een gedragsverandering van de maaltijdboxaanbieders.

3. *Als communicatie duidelijke effecten laat zien, dan wordt het in vergelijking met andere gehanteerde beleidsmiddelen van toezichthouders steeds belangrijker.*

Het grootste probleem met communicatie is wel de effectmeting. Het gebrek aan effectmeting maakt het voor de verantwoording van de keuze moeilijk om ervoor te kiezen. Toezichthouders in het algemeen, maar ook specifiek ACM, zijn onafhankelijk in hun manier van toezichthouden. Toch moet ACM zich intern maar ook extern verantwoorden over hun daden. De onafhankelijkheid van ACM staat hoog aangeschreven en dit legt druk op het functioneren en overkomen van de toezichtstaken. De gebrekkige effectmeting belemmert een goede verantwoording van het middel.

Tot nu toe wordt er bij communicatie gestuurd op *output*. Het aanbod in de bestuurskundige literatuur over het verschil tussen sturing op *output* en sturing op *outcome* is groot. Sturing op *output* kan leiden tot doelverschuiving. Schalm erkent dat ook in haar uitleg over de verantwoording van de keuze voor communicatie bij het probleem van privacy van app-aanbieders. Ze voerde daarbij effecten op in termen van media-aandacht, maar het werkelijke effect, namelijk of consumenten andere keuzes zijn gaan maken, was niet te meten. Zo kwamen ze met 'schijn-effecten' die wel degelijk iets zeggen, maar die te gering zijn bij structureel gebruik van communicatie als toezichtsmiddel.

Wanneer het probleem van effectmeting wordt opgelost of wordt omzeild, kan de volledige potentie van communicatie zichtbaar worden. Het middel heeft ten aanzien van andere middelen namelijk een aantal voordelen. Zo kan het flexibel worden ingezet. Kan het meerdere doeleinde tegelijk dienen. Zo kan een bedrijf worden bestraft, tegelijk kan het zorgen voor preventie, wordt de eigen legitimiteit versterkt en wordt de positie van de consument versterkt doordat zij meer informatie hebben om hun keuzes op te baseren.

# 7 Conclusies

## 7.1 Beantwoording deelvragen

1. *Welke ontwikkelingen zijn zichtbaar in het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel bij de Autoriteit Consument en Markt?*

De ontwikkeling van overheidscommunicatie van de laatste vijftig jaar heeft de deur open gezet voor het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel. Het is gangbaar geworden voor overheidsorganisaties om in een vroeger stadium te mogen communiceren naar de burger en het krijgt steeds meer een functie om burgers voor te lichten. Daarbij komt dat de functie van toezicht meer is geworden dan pure handhaving. De signalerende, corrigerende en regelende functie van toezicht hangt voor een steeds groter deel af van communicatie en voorlichting. Toezicht wordt vaker vorm gegeven in samenspraak met de burger of vanuit een duidelijk burgerperspectief. Bij ACM is dat zichtbaar doordat zij de bescherming van de consument als hoofddoel beschouwt. Doordat de organisatie is gefuseerd zijn er thema's die voorheen niet zo sterk vanuit een consumentenperspectief werden benaderd, maar nu de strategie zo geformuleerd is, daar wel rekening mee gehouden wordt.

Daarbij komt dat de samenleving steeds meer gemediatiseerd wordt, wat inhoudt dat mensen gewend zijn geraakt om veel informatie tot zich te nemen in korte berichten met vaak visueel materiaal. Informatie wordt vaker gedramatiseerd of zo *geframed* dat het nieuwswaardig wordt. Toezicht en media staan daarom op gespannen voet met elkaar. Soms helpen ze elkaar, maar vaak kunnen ze elkaar hinderen. Voor de toezichthouder is die onzekerheid nadelig, omdat bevindingen van toezicht in de media een eigen leven kunnen leiden en dat daarom geen controle is over de boodschap die een toezichthouder wil uitdragen. Niet alleen de media zijn veranderd. Door de opkomst van *social media* heeft de burger de middelen om berichten te delen met hun eigen netwerk en zo kan een bericht *viral* gaan. Hierin liggen mogelijkheden voor ACM. Zij kunnen hierop inspelen om ervoor te zorgen dat een bericht makkelijk deelbaar is en de burger aanspreekt. Als dit goed wordt gedaan delen de burgers en belangengroepen de boodschap binnen hun eigen netwerk. Gevolg hiervan is dat het bereik van de boodschap vergroot wordt. De tijden dat er budget is om een boodschap te promoten in een spot op de televisie is voorbij en met de opkomst van *social media* dient zich een oplossing aan.

De praktijk laat zien dat communicatie een grotere rol is gaan spelen bij ACM. Ook als er gekeken wordt naar de ontwikkeling van het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel is te zien dat communicatie sinds een aantal jaar als een 'volwaardig' middel wordt beschouwd. Dit uit zich in het voorbeeld van ConsuWijzer. Dat team heeft het doel om maximaal twee campagnes per jaar te voeren. Dit is afgesproken om zichtbaar te blijven aan de consument en omdat ACM een belangrijke functie heeft op het gebied van consumentenbescherming. Een aantal jaar geleden moest het team van ConsuWijzer nog haar best doen om goede thema's te vinden en hier medewerking voor te krijgen. Nu komen er steeds meer toezichtsteams naar het ConsuWijzer-team om een campagne voor hun probleem te gebruiken. Wat meewerkt aan de ontwikkeling van het gebruik van communicatie bij ACM is dat zij een probleemoplossende toezichtsstijl hanteren. In die stijl wordt er per probleem geanalyseerd welke middelen het meeste effect opleveren en welke het beste in het budget passen. Toezichthouders kiezen hierdoor de beleidsmiddelen niet vanuit routine, maar vanuit een bewuste keuze. Communicatie als middel is dan wel een relatief nieuw middel, doordat er elke keer weer wordt gekeken naar alle bevoegdheden en beleidsmiddelen wordt communicatie bij iedere keuze overwogen. Goede

ervaringen van het gebruik van communicatie en lessen die daar uit getrokken zijn maakt de keuze voor communicatie steeds makkelijker.

## *2. Bij wat voor problemen wordt communicatie effectief ingezet als beleidsmiddel?*

Uit de onderzochte toezichtspraktijk van ACM is gebleken dat communicatie voor een verscheidenheid aan problemen wordt ingezet. In nieuwe markten waarin nog veel onderzoek gedaan moet worden naar feitelijke overtredingen kan ACM al via communicatie interveniëren bij het vermoeden op een overtreding. Hiermee is het wettelijk gelegitimeerd om communicatie in bepaalde gevallen te gebruiken wanneer andere beleidsmiddelen niet werken. Hiermee vult het een belangrijk gat op in het scala van bevoegdheden. In die gevallen zijn de meer juridische beleidsmiddelen moeilijk te gebruiken. Dat is te zien bij de case 1, waar de nieuwheid van de markt en de technische aard het moeilijk maakte om een sanctietraject te starten. Ook zou het lastig zijn om toezeggingen van de app-aanbieders af te dwingen omdat er zeer veel aanbieders waren. Het was lastig om het probleem via de aanbodkant aan te pakken en daarom koos ACM ervoor om het probleem via de vraagkant te benaderen en dus door middel van communicatie de vragende partij, de consument, te beïnvloeden in hun keuze.

Bij problemen waarbij de consument kan worden aangemerkt als onderdeel van het probleem is communicatie effectief in te zetten. Dat kwam terug in case 2, waar de consument ondanks inspanningen van ACM om overstappen makkelijker te maken alsnog te weinig de neiging had om over te stappen. In dat geval lag het probleem van het niet overstappen niet meer bij de bedrijven. Die drempels waren al genoeg aangepakt. Het probleem leek echter te liggen in het feit dat de consument niet genoeg bewust was van het feit dat er geld te besparen is met overstappen, zowel op een directe manier, als wel via een indirecte manier omdat de markt daardoor flexibeler zijn en hiermee de prikkel wordt afgegeven aan verzekeraars en energieleveranciers om goed met elkaar te concurreren.

## *3. Wat is de verhouding die communicatie heeft ten aanzien van andere gebruikte beleidsmiddelen van de Autoriteit Consument en Markt?*

Communicatie staat op verschillende manieren in verhouding tot andere gebruikte beleidsmiddelen. Zo kan communicatie het startpunt zijn van de aanpak van een probleem. In de 'elke app heeft een prijs' campagne werd er voor voorlichting gekozen omdat de markt nieuw, technisch en snel was. Door voorlichting kon ACM zichzelf laten zien in de sector en consumenten informeren en hiermee hun positie versterken. Aan de achterkant blijft er onderzoek lopen naar overtredingen van app-aanbieders waardoor er in een later stadium, wanneer de markt niet de ontwikkeling doormaakt die ACM wil, wordt opgeschaald naar zwaardere formele beleidsmiddelen. Het kan ook een startpunt zijn in de zin dat er een waarschuwing over een bedrijf kan worden afgegeven. ACM is bevoegd dit te doen bij een vermoeden dat de gedraging van een bedrijf schade oplevert voor de consument. Die bevoegdheid wordt niet vaak gebruikt, alleen in gevallen waarin de betrokken partijen moeilijk te benaderen zijn kan een waarschuwing worden afgegeven. Ook daar is communicatie dus het beginpunt van het aanpakken van een probleem.

Communicatie kan ook dienen als een extra druk op bedrijven om toezeggingen te doen. Op die manier versterkt communicatie de werking van andere beleidsmiddelen. Zowel bij de case van de sportscholen en de case van de maaltijdboxen werd communicatie als machtsmiddel gebruikt om de bedrijven te beïnvloeden. De bedrijven werd medegedeeld dat ze zelf in de hand hadden wat de toon van het persbericht zou zijn. Als ze



lieten zien mee te werken zou dit ook verwerkt worden in het bericht, wat zou betekenen dat ze er relatief goed vanaf zouden komen. Zouden ze niet meewerken, dan zou de strekking van het bericht een heel andere lading krijgen en dat zou betekenen dat de reputatie geschaad zou worden. In beide gevallen hielp die druk van de communicatie om toezeggingen van de bedrijven af te dwingen.

Communicatie kan ook gezien worden als aanvulling op al gebruikte beleidsmiddelen. Bij het probleem rond het overstappen van contracten had ACM al op andere manieren de overstapdrempels verlaagd voor de consument. Na onderzoek bleek dat consumenten nog steeds niet geneigd waren om over te stappen. Om dit te bereiken koos ACM voor een voorlichtingscampagne, als aanvulling op de werkzaamheden van het verlagen van overstapdrempels.

Communicatie dient tot slot als nacontrole op andere beleidsmiddelen. Door over interventies met andere beleidsmiddelen te communiceren zorgt ACM ervoor dat ook voor in de toekomst de naleving behartigd blijft. In de persberichten wordt nog uitgelegd wat de regels zijn en wat de rechten van de consument zijn. Hiermee wordt de consument voorgelicht over de reden waarom een partij is aangepakt. Door hier aandacht aan te besteden weten de consumenten beter waarop ze zouden moeten letten en kunnen consumenten sneller overtredingen van bedrijven signaleren en eventueel melden aan ACM via ConsuWijzer. Dit werkt door naar de bedrijven dat ze niet zomaar de consument meer voor de gek kunnen houden. Hierdoor vormt de communicatie over een ander beleidsmiddel een extra controle op de nazorg van het probleem.

#### 4. Welke rol speelt de media bij communicatie van de Autoriteit Consument en Markt?

Gezien de theorie werd verwacht dat de media een storende en complexe rol zouden spelen voor de communicatie van ACM. Dit is in de praktijk terug gekomen. In de onderzochte gevallen versterken de media de boodschap van ACM meer dan dat het verstoort. In de media kan een boodschap zich ontwikkelen op een manier waarop ACM geen invloed meer heeft, maar dit is niet terug te zien. De media kwamen niet met kritische vragen of met een andere invalshoek. De activiteiten van ACM komen ten goede aan de consument, diezelfde consument waar de media hun berichten voor schrijven. De tendens dat door de media conflict wordt gezocht is hierdoor te relativiseren.

Daarbij kom wel dat ACM zich voorzichtig moet presenteren in de media. De onzekerheid en onvoorspelbaarheid maakt het wel dat ACM terughoudend is in het opzoeken van de media. Persberichten worden via de eigen website verspreid en er wordt gewacht op reacties uit de media. In enkele gevallen benadert ACM zelf partijen met een boodschap om die te *pluggen* in bepaalde media. Die voorzichtigheid is geboden omdat ACM een autoriteit is en zich zo ook dient te gedragen. De tijd dat mensen een autoriteit ook als zodanig benaderen is voorbij. Door de opkomst van internet zijn de burgers allemaal experts geworden. Het is hierdoor belangrijk geworden hoe je communiceert als toezichthouder om goed over te komen. ACM kiest er daarom voor om zoveel mogelijk problemen positief te benaderen en realistisch te blijven. Bij de 'niets doen kost je poen' campagne is er duidelijk ingezet op een realistische boodschap. Als de situatie te rooskleurig zou worden weergegeven verlies je aan geloofwaardigheid.

#### 5. Hoe wordt communicatie als beleidsmiddel verantwoord binnen de Autoriteit Consument en Markt?

Communicatie wordt bij voorlichtingscampagnes verantwoord aan de hand van outputindicatoren zoals aantal *views*, aantal *clicks* en reacties uit het toezichtsdomein. Dit wordt op deze manier gedaan omdat de werkelijke effecten, de *outcome*, lastig te meten is. *"We hebben pas na deze campagne meer aandacht gegeven aan het daadwerkelijk meten van effecten bij dit soort campagnes. Hier zijn we meer bezig geweest met zo veel mogelijk exposure te bereiken. We hebben ook gebruik gemaakt van free-publicity en een bureau wat daar*

voor gezorgd heeft. Dus we hebben meer gezorgd voor de output in de zin van zo veel mogelijk bereik genereren en aandacht” (Respondent 2). Effectmeting van bewustwording is lastig te meten is. Maar toch kan door middel van *output* de effecten van een campagne verantwoord worden. Om tot een besluit te komen voor een campagne moet een projectteam wel aantonen welke effecten zouden worden bereikt. Daar konden ze cijfers over het bereik wel overleggen. Een vergroting van bewustwording kan namelijk verwacht worden als veel mensen de campagne gezien hebben. De media-aandacht en het bereik van de campagne laat zien hoeveel consumenten met de boodschap in aanraking zijn gekomen. Van mensen die de campagne-video hebben gezien kan verwacht worden dat ze er nu van bewust zijn.

Waar ACM naartoe wil is het mogelijk maken van sturing op *outcome*. In dat geval moet er beter onderzoek worden gedaan naar de werkelijke effecten van voorlichting. Hier moet echter wel meer budget en capaciteit voor worden ingezet om dit op de juiste manier te doen. Dit gaat weer ten koste van de laagdrempeligheid en lage kosten van voorlichting. Het grootste voordeel van communicatie is dat er met relatief weinig geld er, mits het juist wordt aangepakt, veel consumenten bereikt kunnen worden. Als bij een voorlichtingsinterventie te veel capaciteit opgaat in het meten van effecten, verliest communicatie een groot deel van haar voordeel. In komende voorlichtingscampagnes is het dus een uitdaging om met beperkte middelen creatief om te gaan zodat er zoveel mogelijk bekend wordt over de werkelijke effecten.

## 7.2 Beantwoording hoofdvraag

Hoofdvraag: ‘In hoeverre is communicatie een effectief toezichtsinstrument van de Autoriteit Consument en Markt?’

De ontwikkeling van overheidscommunicatie van de laatste vijftig jaar heeft de deur open gezet voor het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel. Daarbij komt dat de samenleving steeds meer gemediatiseerd wordt, wat inhoudt dat mensen gewend zijn geraakt aan veel informatie tot zich te nemen in korte berichten met vaak visueel materiaal. Mede dankzij de mediatisering, maar ook door de opkomst van *social media*, heeft de burger de middelen gekregen om berichten te delen met hun eigen netwerk. Hierin liggen mogelijkheden voor ACM. Zij kunnen hierop inspelen om ervoor te zorgen dat een bericht makkelijk deelbaar is en de burger aanspreekt. Als dit goed wordt gedaan delen de burgers en belangengroepen de boodschap binnen hun eigen netwerk. Gevolg hiervan is dat het bereik van de boodschap vergroot wordt. De praktijk laat daarom zien dat communicatie een grotere rol is gaan spelen bij ACM. Doordat ACM is gefuseerd, worden verschillende typen problemen benaderd vanuit het perspectief van de consument. Communicatie wordt hierdoor eerder overwogen als toezichtsinstrument voor problemen die voorheen hier niet in aanmerking voor zouden komen. Wat hierbij een belangrijke factor is, is dat ACM probleemoplossende toezichtsstijl hanteert. Bij elk probleem zoeken ze de beste aanpak en dit zorgt ervoor dat communicatie bij elk probleem wordt afgewogen. Successen en lessen uit het verleden dragen bij aan een eerdere keuze voor communicatie.

Uit de onderzochte toezichtspraktijk van ACM is gebleken dat communicatie voor een verscheidenheid aan problemen wordt ingezet. In nieuwe markten waarin nog veel onderzoek gedaan moet worden naar feitelijke overtredingen kan ACM al vroeg via communicatie interveniëren bij het vermoeden op een overtreding. Hiervoor hoeft nog niet een lang onderzoek aan vooraf gegaan worden, wat ervoor zorgt dat ACM snel kan optreden om overtredingen te stoppen. Ook in gevallen waarin het probleem via de aanbodkant moeilijk is aan te pakken kiest ACM ervoor om het probleem via de vraagkant te benaderen. Dan wordt door middel van communicatie de vraagkant, de consument, beïnvloedt in hun keuze. Het probleem zelf kan echter ook in de

vraagkant zitten. Als de consument niet overstapt van abonnement krijgen de bedrijven te weinig prikkels om goed te concurreren. In dat geval is de consument het probleem en kan communicatie worden ingezet als middel. ‘

Communicatie staat op verschillende manieren in verhouding tot andere beleidsmiddelen. Zo kan communicatie het startpunt zijn van de aanpak van een probleem. Na communicatie kan ACM opschalen naar andere beleidsmiddelen. Dit is goed omdat er dan veel effect wordt verwacht van een laagdrempelig en vroeg in te zetten beleidsmiddel, mits de dreiging van zwaardere middelen aanwezig is. Het kan ook een startpunt zijn in de zin dat er een waarschuwing over een bedrijf kan worden afgegeven. ACM is bevoegd dit te doen bij een vermoeden dat de gedraging van een bedrijf schade oplevert voor de consument. Zo kan een probleem in een vroeg stadium door communicatie worden aangepakt. Communicatie kan ook dienen als een extra druk op bedrijven om toezeggingen te doen. Op die manier versterkt communicatie de werking van andere beleidsmiddelen. Communicatie wordt zo als machtsmiddel gebruikt om de bedrijven te beïnvloeden. Communicatie kan ook gezien worden als aanvulling op al gebruikte beleidsmiddelen. Bij het probleem rond het overstappen van contracten had ACM al op andere manieren de overstapdrempels verlaagd voor de consument. Communicatie dient tot slot als nacontrole op andere beleidsmiddelen. Door over interventies met andere beleidsmiddelen te communiceren zorgt ACM ervoor dat ook voor in de toekomst de naleving behartigd blijft. Consumenten signaleren sneller overtredingen van bedrijven en kunnen die melden aan ACM via ConsuWijzer. Dit werkt door naar de bedrijven dat ze niet zomaar de consument meer voor de gek kunnen houden.

De media kunnen namelijk een versturende of een versterkende rol vervullen voor toezicht. In de onderzochte gevallen versterkt de media de boodschap van ACM meer dan dat het verstoord. Daarbij komt wel dat ACM zich voorzichtig moet presenteren in de media. De onzekerheid en onvoorspelbaarheid maakt het wel dat ACM terughoudend is in het opzoeken van de media. Persberichten worden via de eigen website verspreid en er wordt gewacht op reacties uit de media. In enkele gevallen benadert ACM zelf partijen met een boodschap om die te *pluggen* in bepaalde media. Die voorzichtigheid is geboden omdat ACM een autoriteit is en zich zo ook dient te gedragen.

Communicatie wordt bij voorlichtingscampagnes verantwoord aan de hand van outputindicatoren. Maar toch kan door middel van output de effecten van een campagne verantwoord worden. Om tot een besluit te komen voor een campagne moet een projectteam wel aantonen welke effecten zouden worden bereikt, maar waar ACM naartoe wil is het mogelijk maken van sturing op *outcome*. In dat geval moet er beter onderzoek worden gedaan naar de werkelijke effecten van voorlichting. Het is dus een uitdaging om met beperkte middelen creatief om te gaan zodat er zoveel mogelijk bekend wordt over de werkelijke effecten.

## 7.3 Discussie en aanbevelingen

Literatuur over toezicht is veelal normatief ingesteld. Er is weinig empirisch bewijs naar de werkelijke effecten van toezichtsmiddelen op de naleving van de regels en daarom richt de wetenschap zich vooral op hoe toezicht zou moeten zijn. Dit heeft verschillende redenen die ook in dit onderzoek aan het licht zijn gekomen. Zo is er onzekerheid over de precieze causale verbanden en de complexiteit in het aantonen van bepaalde effecten door het gebruik van indicatoren. Je kunt alleen maar onderzoeken wat zichtbaar is of wat je kunt aantonen. Of bedrijven de regels meer zijn gaan naleven door een bepaalde variabele is lastig te meten. Stel dat het aantal aangepakte bedrijven per jaar daalt, hoeft niet te betekenen dat bedrijven ook meer de regels naleven. Dit kan dan ook liggen aan dat de pakkans lager ligt. Door het missen van harde bewijzen over de

effecten is *the next best thing* een normatieve beschrijving van wat goed toezicht inhoud. Dit onderzoek is in die zin ook vooral normatief geweest. Het gevolg hiervan is dat er geen harde conclusies zijn te trekken.

Er zitten gevaren in de sturing op outputindicatoren. Zo kan er doelverschuiving komen waardoor ACM alleen maar bezig zou zijn met het halen van zoveel mogelijk media-aandacht. Totdat sturing op *outcome* mogelijk wordt is sturing op *output* echter onvermijdelijk. Hierbij is wel aan te bevelen om die output-effecten structureler te meten. Mediamonitoring wordt steeds populairder en steeds meer marketeers, directeuren en bestuurders zijn overtuigd van het belang van mediamonitoring. Hoe er over een organisatie wordt gepraat en geschreven in de media is voor de organisatie van belang. Als ACM meer communicatie wil gebruiken bij een steeds meer uiteenlopende taken is het belangrijk goed te weten wat er over de organisatie gezegd wordt. *Social media* geeft de ruimte aan steeds mondigere consumenten waardoor een organisatie ten prooi kan vallen aan negatieve sentimenten. Hierover is een goed overzicht noodzakelijk.

Om systematisch onderzoek te blijven doen naar wat er in de media verschijnt over een onderwerp van ACM of een campagne moet er meer en structureel onderzoek gedaan worden naar de impact in de media. Hiervoor moet er integratie komen van verschillende kanalen. Zo groeien de berichtgeving op blogs, websites, televisie en *social media* meer naar elkaar toe. Een bericht op een nieuwssite of in een dagblad kan voor veel ophef zorgen op *social media*, maar andersom is een virale post op Twitter steeds vaker nieuws voor traditionele nieuwsmedia. Hiervoor moet in onderzoek resultaten op alle verschillende kanalen van media aan elkaar gekoppeld worden.

Het gesprek over een organisatie wordt steeds meer op verschillende platformen gevoerd. Dit kan zich razendsnel verspreiden. Het is daarom belangrijk dat ACM hier op voorbereid is en dat er snel en passend op gereageerd kan worden. Dit kan dan een reactie zijn op een bellende journalist, maar ook op een tweet van een consument. Geen medium mag meer onderschat worden omdat *social media* een steeds grotere rol gaat spelen in de informatievoorziening van consumenten. Afstemming, samenwerking en capaciteit is vereist bij een goede strategie op het gebied van media. Dit was terug te zien bij 'elke app heeft een prijs' waarbij er intensief is gereageerd op reacties onder de campagnevideo op facebook, maar nog niet op YouTube. Hier is nog onvoldoende budget en capaciteit voor beschikbaar. De argumentatie klopt dat ACM er een keuze in heeft gemaakt om via één medium goed de nasleep te kunnen managen dan op meerdere fronten het maar voor de helft. Gezien de lopende trends is het echter de vraag of dat in de toekomst nog wel voldoende is.

Samengevat kom ik tot de volgende aanbevelingen die ACM helpt in het gebruik van communicatie als toezichtsmiddel.

1. Er moet gezocht worden naar een manier om de *outcome* te meten. Tot die tijd moeten *output*-effecten structureler gemeten worden.
2. Er moet structureel onderzoek gedaan worden naar de impact van de communicatie van ACM in de media. Hiervoor kan mediamonitoring gebruikt worden.
3. ACM moet voorbereid zijn op vragen en discussies op online fora zodat er snel en passend gereageerd kan worden.
4. Afstemming, samenwerking en capaciteit zijn vereist wanneer er een goede communicatiestrategie gevoerd wordt. Hierbij is aan te bevelen om meer capaciteit en middelen beschikbaar worden gemaakt door ACM om hieraan bij te dragen.

## 8 Literatuurlijst

- Algemene Wet bestuursrecht (1992, 4 juni). [geraadpleegd op 28 oktober, 2016, via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-03-10>]
- Ambtelijke Commissie Toezicht-II (2005) *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*. Den Haag: ACT-II
- Appelman, M., Veldhuis, R., Sonneveld, J., Geleijnse, A., Veer, van 't L., Gussinklo, K. (2013) *Boete-inkomsten ACM*. Den Haag: SiRM
- Autoriteit Consument en Markt (n.d.<sup>a</sup>) *'De Autoriteit Consument & Markt'*. [geraadpleegd op 10 september, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/organisatie/organisatie/de-autoriteit-consument-en-markt/>]
- Autoriteit Consument en Markt (n.d.<sup>b</sup>) *'Missie & Strategie: Onze missie'*. [geraadpleegd op 10 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/onze-missie/>]
- Autoriteit Consument en Markt (n.d.<sup>c</sup>) *'Missie & Strategie: Onze bevoegdheden'*. [geraadpleegd op 10 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/bevoegdheden/>]
- Autoriteit Consument en Markt (n.d.<sup>d</sup>) *'Jaarverslag 2015: Sportschoolketens passen voorwaarden aan'*. [geraadpleegd op 11 januari, 2017, via: <https://jaarverslag.acm.nl/jaarverslag-2015/sportschoolketens-passen-voorwaarden-aan>]
- Autoriteit Consument en Markt (n.d.<sup>e</sup>) *'ACM Agenda 2014-2015: De online consument'*. [geraadpleegd op 20 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/onze-agenda/acm-agenda-2014-2015/de-online-consument/>]
- Autoriteit Consument en Markt (2013) *'Strategie Autoriteit Consument en Markt'*. [geraadpleegd op 25 september, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11991/Strategie-Autoriteit-Consument-en-Markt/>]
- Autoriteit Consument en Markt (2016<sup>a</sup>) *'Jaarverslag 2013-2016'*. [geraadpleegd op 3 oktober, 2016, via: <https://jaarverslag.acm.nl/>]
- Autoriteit Consument en Markt (2016<sup>b</sup>) *'Energie-monitor H1 2016: Consumentenmarkt elektriciteit en gas'*. Den Haag: ACM
- Autoriteit Consument en Markt (2016<sup>c</sup>) *'Telecom-monitor Q1 2016: Openbare rapportage'*. Den Haag: ACM
- Baarsma, B. (2013) *'Ontwikkelingen in het mededingingstoezicht'*. Den Haag : webpublicatie nr. 69
- Bierling, S. (2013) *'ConsuWijzer start campagne over overstappen'*. [geraadpleegd op 1 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12274/ConsuWijzer-start-campagne-over-overstappen/>]
- Bierling, S. (2015) *'ACM start actie voor consumenten: Elke app heeft een prijs'*. [geraadpleegd op 1 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14849/ACM-start-actie-voor-consumenten-Elke-app-heeft-een-prijs/>]
- Bierling, S. (2016<sup>a</sup>) *'Consument kan makkelijk van maaltijdbox af dankzij ACM'*. [geraadpleegd op 5 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15797/Consument-kan-makkelijker-van-maaltijdbox-af-dankzij-ACM/>]
- Bierling, S. (2016<sup>b</sup>) *'Premie en dekking redenen voor overstap zorgverzekering'*. [geraadpleegd op 28 januari, 2017, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15919/Premie-en-dekking-redenen-voor-overstap-zorgverzekering/>]
- Bongers, K. (2014) *'Waarom zou ik de wet naleven? Een theoretisch perspectief op nalevings- en overtredingsmotieven'*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
- Bree, de R. (2013) *'ACM: evolutie uit zuinigheid'*. *M&M* (4) p.141 –p.148
- Buit, R., Schalm, T. (2015) *'Campagne 'Elke app heeft een prijs'*. [in privé bezit, op aanvraag beschikbaar]

- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2010) *'De tafel van Elf; Een veelzijdig instrument'*. Rijswijk: Artoos.
- Consumentenbond (2014) *'Onsportieve voorwaarden bij sportscholen'*. [geraadpleegd op 29 januari, 2017, via: <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2014/onsportieve-voorwaarden-bij-sportscholen>]
- ConsuWijzer (n.d.<sup>a</sup>) *Elke app heeft een prijs. Deel jij zomaar je gegevens?* [geraadpleegd op 3 januari, 2017, via: <https://www.consuwijzer.nl/thema/elke-app-heeft-een-prijs>]
- ConsuWijzer (n.d.<sup>b</sup>) *Niets doen kost je poen!*. [geraadpleegd op 3 januari, 2017, via: <https://www.consuwijzer.nl/thema/niets-doen-kost-je-poen>]
- ConsuWijzer (n.d.<sup>c</sup>) *Alle Video's* [Facebook]. [geraadpleegd op 20 januari, 2017, via: [https://www.facebook.com/pg/ConsuWijzer/videos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/ConsuWijzer/videos/?ref=page_internal)]
- ConsuWijzer (n.d.<sup>d</sup>) *'Ik heb vijf dagen geleden een abonnement op een maaltijdbox afgesloten bij een straatverkoper. Kan ik er nog vanaf?'*. [geraadpleegd op 24 februari, 2017, via: <https://www.consuwijzer.nl/vakantie-vrije-tijd/abbonementen/vijf-dagen-geleden-abonnement-op-maaltijdbox-afgesloten-kan-ik-er-vanaf>]
- ConsuWijzer. [ConsuWijzer]. (2015<sup>a</sup>, 26 oktober) *Elke app heeft een prijs*. [YouTube]. [geraadpleegd op 3 januari, 2017, via: <https://www.youtube.com/watch?v=AYXM56YJWSo&t=1s>]
- ConsuWijzer. [ConsuWijzer]. (2015<sup>b</sup>, 2 november) *Niets doen kost je poen*. [YouTube]. [geraadpleegd op 14 februari, 2017, via: <https://www.youtube.com/watch?v=L9Usil4FOeo>]
- Commissie-Wallage (2001) *In dienst van de democratie*. Den Haag: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie
- Commissie-Holtslag (1998) *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*. Den Haag : Commissie-Holtslag
- Denkers, A.J.M., Jellema, F.E. (2016) *'Concurrentie over boord in de haven?'*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam
- Denkers, A.J.M., Peeters, M.P. (2013) *Waarom organisaties de regels naleven: over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- Emerce (n.d.) *'Roos schudt al je contracten wakker'*. [geraadpleegd op 15 januari, 2017, via: <https://www.emerce.nl/wire/roos-schudt-al-contracten-wakker>]
- Erp, van J. (2009) *Naming en shaming in het markttoezicht: een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- Gutteling, J. (2004) *De controversiële boodschap: de communicatie tussen de deskundige en de leek over risico-onderwerpen. Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam, september 2004.
- Hendrix, T., Doorn, van M. (2016) *'Consumenten niet vaker overgestapt'*. Den Haag: SAMR
- Hermie, F. (2015) *'Twaalf sportschoolketens passen voorwaarden en website aan'*. [geraadpleegd op 5 juni, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14258/Twaalf-sportschoolketens-passen-voorwaarden-en-website-aan/>]
- Heuvelhof, ten E. (2014) *Nieuwe ontwikkelingen in het toezicht en strategisch gedrag van inspecteers*. In: F. Mertens, J. Scherpenisse, M. van der Steen (Red.), *'Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht'* Den Haag: NSoB, p.171 – p.184
- Hoogenboom, B. (2011) *Naming and shaming*. [geraadpleegd op 12 augustus, 2016, via: <https://www.accountant.nl/opinie/2011/12/naming-and-shaming/>]
- Iusmentis (n.d.) *'Stilzwijgen verlengen van contracten en abonnementen: de Wet Van Dam'*. [geraadpleegd op 24 januari, 2017, via: <http://www.iusmentis.com/zakendoen/consumentenrecht/wetvandam-stilzwijgend-opzeggen-verlengen/>]
- Korthagen, I. (2011) *Media aandacht maakt het verschil: invloeden van mediatisering op het beleid in Gouda*.

- Bestuurswetenschappen* (1) p.5-p.12
- KWINK (2015) *'Evaluatieonderzoek ACM : eindrapport'*. Den Haag: KWINK groep
- Lalkens, P. (2016) Havenonderzoek zet vraagtekens bij effectiviteit boetes toezichthouder. *Het Financieel Dagblad*, Economie & Politiek p.6 Maandag 19 december 2016
- Leonard, T.C. (2008) Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. *Constitutional Political Economy*, 19(4), p.356-p.360
- Mertens, F. (2011) *'Inspecteren: toezicht door inspecties'*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Mijnheer, D. (2016) *'De balans tussen afschrikking en probleemoplossing'*. [geraadpleegd op 15 december, 2016, via: <https://www.ftm.nl/artikelen/het-bittere-gevecht-van-een-kartelwaakhond-interview-acm>]
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *'Minder last, meer effect : zes principes van goed toezicht'*. Den Haag : BZK
- Nederlands Juristenblad (2016) *'Stb.2016, 22 Verhoging ACM-boetes'*. [geraadpleegd op 11 september, 2016, via: <http://njb.nl/wetgeving/staatsbladen/verhoging-acm-boetes.15302.lynkx>]
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Rebel, S. (2015) *Jongeren over Online Privacy: Hoe jongeren denken over de bescherming van hun persoonlijke informatie online*. NJR
- Ruimschotel, D. (2014) *'Goed toezicht: Principes van professionaliteit, democratie en good governance'*. : Mediawerf
- Ruler, Van B. (2003) Public Relations in the polder: the case of the Netherlands. In: K. Sriramesh, D. Vercic (Red.), *The global Public Relations Handbook, Theory, Research, and Practice*, p.222- p.243. Hillsdale: Erlbaum
- Rutte, M & Samsom, D. M. (2012) *'Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA'*. 29 oktober 2012. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. [geraadpleegd op 20 december, 2016, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>]
- Schillemans, T. (2014) 'Professionele jaloezie: parallellen en contrasten tussen media en toezicht'. in: F. Mertens, J. Scherpenisse, M. van der Steen (Red.), *'Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht'* Den Haag: NSoB, p.145 – p.156
- Schuijt, G. (2002) Van Open Barend Biesheuvel tot Worldwide Wallage. *Nederlands Juristenblad* ,2 , p.75- p.78
- Seydel, E., Ruler. Van A.A., Scholten, O. (2002) Overheidscommunicatie: de burger als medesubject en handelende partij. *Tijdschrift voor communicatiewetenschap*, 20(4), p.274- p.278
- Sparrow, M.K. (2010) *'The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance'*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Thaler, R.H., Sunstein, C.R. (2008) *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press
- Timmerman, R., Mies, J. (2013) *'Deel je Rijk – relevante trends voor overheidscommunicatie'*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken
- Trienekens, P. (2014) *'Eén lijn in regels Autoriteit Consument en Markt'*. [geraadpleegd op 24 november, 2016, via: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13188/Een-lijn-in-regels-Autoriteit-Consument-en-Markt/>]
- Vijver, T. van der, Alan, N., Coumans, D., Ruers, C. (2016) *'Kroniek – Toepassing van de Mededingingswet door ACM in 2015'*. SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht. 2016/85 : p.208 -221
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *'Toeziën op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht'*: Amsterdam: Amsterdam University Press

- Winter, H.B. (2010) *'Zicht op toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving'*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen [geraadpleegd op 13 oktober, 2016, via: [http://www.rug.nl/news/2010/09/29\\_oratiewinter](http://www.rug.nl/news/2010/09/29_oratiewinter)]
- Witteveen, W.J. (1984) Sturing met retorische middelen. *Mens en Maatschappij*, no.4 jrg. 59 p.408-423
- Wolf, de I., Honingh, M. (2014) Risicogestuurd toezicht niet vrij van risico's. In: In: F. Mertens, J. Scherpenisse, M. van der Steen (Red.), *'Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht'* Den Haag: NSoB, p.45 – p.59
- Yeung, K. (2006) 'Does the Australian Competition and Consumer Commission Engage in 'Trial By Media'? *Law & Policy*, 27, p.549- p.577
- Zaal, M., Ellemers, N. (2013) *Overtreding vermijden of naleving bevorderen?*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- 24meal (2016) 'Gouden toekomst voor de Maaltijdboxen?'. [geraadpleegd op 24 februari, 2017, via: <http://www.24meal.nl/blogs/gouden-toekomst-voor-de-maaltijdboxen>]



# 9 Bijlages

## A. Respondentenlijst

Respondent	Naam	Functie	Datum	Locatie	Contactgegevens
1	Rita Buit	Communicatieadviseur Directie Consumenten	19-jul-16	Autoriteit Consument en Markt, te Den Haag	<a href="mailto:rita.buit@acm.nl">rita.buit@acm.nl</a>
			21-okt-16	Huiskamer' op station Rotterdam Centraal	
2	Matthias Noorlander	Communicatieadviseur Directie Energie	28-sep-16	Autoriteit Consument en Markt, te Den Haag	<a href="mailto:matthias.noorlander@acm.nl">matthias.noorlander@acm.nl</a>
3	Tessa Schalm	Zaakbehandelaar Directie Consumenten	18-okt-16	Autoriteit Consument en Markt, te Den Haag	<a href="mailto:tessa.schalm@acm.nl">tessa.schalm@acm.nl</a>
4	Saskia Bierling	Woordvoerder	4-apr-17	Autoriteit Consument en Markt, te Den Haag	<a href="mailto:saskia.bierling@acm.nl">saskia.bierling@acm.nl</a>
5	Ben Roelterink	Zaakbehandelaar Directie Consumenten	4-apr-17	Autoriteit Consument en Markt, te Den Haag	<a href="mailto:ben.roelterink@acm.nl">ben.roelterink@acm.nl</a>

## B. Interviewvragen

### ➤ Algemene zaken:

- Wie is de zaakbehandelaar?
- Waar was hij/zij verantwoordelijk voor?
- Hoe lang werk je bij ACM?
- Welke functie?

### ➤ Probleem

- Wat was het probleem?
- Hoe is het probleem ontstaan?
- Welke wetten werden overtreden?
- Hoe is het onder de aandacht van ACM gekomen?
- Wie waren er bij het probleem betrokken?
- Wie werden er benadeeld?
- Waarom is ACM er wat aan gaan doen?

### ➤ Oplossing?

- Hoe bepaal je wat je er aan gaat doen?
- Welke opties waren er?
- Hou je rekening met hoe je bij een bepaald type interventie overkomt in de media of maatschappij en hoe doe je dat?
- Merk je dat de impact van een boete groter is dan een waarschuwing?
- 
- Hoe kwam probleemoplossend toezicht terug in de oplossing?
- Waarom is er voor die interventies gekozen?
- Wanneer in het proces van een zaak wordt een woordvoerder betrokken voor expertise?
- 

### ➤ Rol communicatie?

- Hoe is er nagedacht over communicatie?
- In wat voor opzicht was de communicatie een onderdeel van een bewuste strategie? (of was het bijvoorbeeld puur routine te berichten over de maatregelen)
- Op basis van welke informatie werden keuzes gemaakt over de boodschap van de communicatie? (denk aan ervaring, kennis van woordvoerder)
- Is er actief of passief communicatie nagestreefd?
- Welke media is ingezet?
- Is er nagedacht over nieuwe media?
- Welke kansen liggen er in de opkomst van *social media*?
- Is er nagedacht over strategie, imago, 'het merk' ACM in het persbericht?
- Hoe belangrijk zijn visuele beelden bij een persbericht?
- Wat zijn jouw ervaringen met de omgang met de pers? (worden woorden verdraaid, anders geïnterpreteerd, is er veel sprake van kritische journalistiek etc). Vertalingsrisico.
- Op welke manier verschilt media-aandacht van zaak tot zaak. Heeft dat bijvoorbeeld puur met het

onderwerp te maken, of ook door de manier waarop?

- Aan wat voor criteria wordt een persbericht geschreven? Moet het shockeren?
- 
- Waarom werd de campagne gevoerd via ConsuWijzer? Waarom geen directe ACM campagne?

➤ **Effecten**

- Hoe heeft de actie/interventie/zaak/oplossing effect gehad?
- Hoe hebben jullie het effect van de oplossing gemeten?
- Wat was de nasleep van de zaak/probleem? (denk aan hoger beroep, naleving, veel of weinig media-aandacht)
- Welke reacties kwamen op de interventie?
- Wordt er gemonitord hoe de pers oordeelt over een bepaalde zaak en hoe ACM dat heeft aangepast en wordt dit gebruikt voor een volgende keer?
- Wanneer wordt er van een succes gesproken in de media, wordt dat nagestreefd?
- Wat zegt dat over de boodschap die wel/of niet is overgekomen?

### C. Mediaoverzicht 'Elke App heeft een prijs'

1	Website	Doelgroep	Blog/nieuwsbericht/artikel	Filmpje opgenomen?	Link opgevoerd	Link opgevoerd	Gedeeld
2	Kranten						
3	parool	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
4	Haarlems Dagblad	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee	0
5	De gelderlander	iedereen	nieuwsbericht	ja	ja	nee	?
6	PZC	Zeelanders	Nieuwsbericht	ja	ja	nee	?
7	Telegraaf	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee	11x
8	AD	iedereen	Alleen de video	ja	nee	nee	?
9	ANP	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
10	<b>TV websites</b>						
11	Rodor	consumenten	nieuwsbericht	ja	nee	nee	?
12	Kassa	consumenten	nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
13	rtinieuws	iedereen	nieuwsbericht	ja	ja	nee	4x
14	<b>Doorverwijzingen</b>						
15	geld voor	iedereen	Doorverwijzing iCulture	nee	nee	nee	?
16	trappe	liefhebbers van apple	doorverwijzing naar nieuwsbericht iculture	nee	nee	nee	?
17	wereldkranten	iedereen	doorverwijzing naar ad nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
18	Drimble	iedereen (nieuws verzamel-site)	Doorverwijzing iCulture	nee	nee	nee	?
19	Vers van de Pers	iedereen	Doorverwijzing naar CW (verzamelwebsite)	nee	ja	nee	?
20	netjungle	iedereen	doorverwijzing naar androidworld bericht	nee	nee	nee	?
21	titles	iedereen	doorverwijzing naar telegraaf nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
22	refoportaal	gereformeerden	doorverwijzing naar anp nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
22	refoportaal	gereformeerden	doorverwijzing naar anp nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
23	NCO	iedereen	doorverwijzing naar parool nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
24	4mobiel	iedereen	doorverwijzing naar nieuwsbericht iculture	nee	nee	nee	?
25	<b>Alleen video</b>						
26	Missmp3	iedereen die een liedje zoekt dat onder	Alleen de video	ja	nee	nee	?
27	kaboomupdate	iedereen	video op blog	ja	nee	nee	?
28	Mediawijjsheid	iedereen	Alleen de video	ja	nee	nee	?
29	sovideo	iedereen	video	ja	nee	nee	?
30	<b>Marketing/communicatiesites</b>						
31	social media	bloggers en mensen die iets doen met s	nieuwsbericht	ja	nee	nee	34
32	Fonk	iedereen die werkzaam is in marketing,	nieuwsbericht	ja	nee	nee	?
33	<b>Nieuwsites (al dan niet in telecombranche)</b>						
34	headlines	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee	0
35	Security	iedereen die geïnteresseerd is in securi	nieuwsbericht	nee	nee	ja	? Wel reacties
36	Adformatie	geïnteresseerden	nieuwsbericht	ja	nee	nee	?
37	<b>Overig</b>						
38	NCTV	iedereen	Kort genoemd in nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
39	nj	jongeren	nieuwsbericht	ja	nee	nee	?
40	Privacy Valley (op linkedin)	?	consulijzer bericht gedeeld	nee	ja	nee	?
41	Veilig internetten	iedereen	nieuwsbericht	ja	ja	ja	?
42	Alertonline	iedereen	nieuwsbericht	ja	ja	nee	?
43	<b>Site voor professionals in telecom/ICT/ iets anders</b>						
44	telecompaper	Professionals in de telecom	nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
45	Customer first	consumenten	nieuwsbericht	ja	ja	nee	?
46	emerce	geïnteresseerden	nieuwsbericht	ja	ja	nee	68x
47	it & recht	alle geïnteresseerden	nieuwsbericht	ja	nee	ja	?
48	connexiob2b	Professionals in de telecom	nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
49	Automatiseringgids	ICT-professionals	nieuwsbericht	nee	nee	nee	3 op linkedin
50	<b>Sites die 'ander doel' hebben</b>						
51	optielessen	mensen in assen	nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
52	go-europe	Jongeren	Kort bricht (staat onder "leuke dingen")	ja	nee	ja	?
53	Internetten.nl	Consumenten Vergelijkings-site	nieuwsbericht	ja	ja	ja	?
54	Bellen.com	Consumenten Vergelijkings-site	nieuwsbericht	ja	ja	nee	?
55	<b>Blogs/ forums</b>						
56	droidapp	liefhebbers van android	blogbericht	ja	nee	nee	13
57	androidworld	Android fans (consumenten)	nieuwsbericht	ja	ja	nee	6x
58	iCulture	Liefhebbers van apple	blogbericht	ja	ja	nee	51x
59	reddit	iedereen	forumbericht	ja	nee	nee	? Wel 50 react
60	mobiel internetnieuws	consumenten	blog nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
61	techbros	iedereen	zeer beperkt nieuwsbericht	nee	nee	nee	?
62	Zeelandnet	consumenten	forumbericht	ja	nee	nee	?

\*Gehele document op aanvraag beschikbaar

## D. Mediaoverzicht 'Niets doen kost je poen' campagne

1	Website	Doelgroep	Blog/nieuwsbericht/artikel	Filmpje o	Link opge	Link op	Gedeeld
2	<b>Kranten</b>						
3							
4	Telegraaf	Iedereen	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
5	NRC	Iedereen	Genoemd in bericht over overstappen	Nee	Nee	Nee	Nee
6	AD.nl	Iedereen	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
7	ANP	Iedereen	Reactie Nibud op campagne	Nee	Nee	Nee	Nee
8							
9	<b>TV websites</b>						
10	RTLnieuws	Iedereen	Nieuwsbericht	Ja	Ja	Nee	11x
11	Kassa	Iedereen	Nieuwsbericht	Ja	Nee	Nee	Nee
12	Radar	Iedereen	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Nee	Nee
13							
14	<b>Belangenorganisaties</b>						
15	Consumentenbond	Consumenten	Genoemd in boek over besparen	Nee	Nee	Nee	Nee
16							
17	<b>Overstapsites</b>						
18	Energiesite	Overstappers Energie	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Nee	Nee
19	Gaslicht.com	Overstappers	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Nee	Nee
20	Bellen.com	Overstappers	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Nee	Nee
21	Zorgwijzer.nl	Verzekerden	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	3x
22	Energiewereld.nl	Overstappers	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Ja	Nee
23	wattanders.nl	Energie-sector	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
24	Lageremaandlast.nl	Energie-overstappers	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
25	Energieleveranciers.nl	Iedereen	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
26	Energiedirect.nl	Overstappers	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
27	Energievergelijken.nl	Overstappers	Genoemd in artikel over prijzen	Ja	Nee	Nee	Nee
28	Checko.nl	Overstappers	Genoemd in artikel overstappen	Nee	Nee	Nee	Nee
29	Becom.nl	Overstappers	Artikel over betrouwbaarheid vergelijk	Nee	Nee	Nee	Nee
30							
31	<b>Overig</b>						
32	AFM	Iedereen	Genoemd in artikel over hypotheek	Nee	Ja	Nee	Nee
33	ING	Iedereen	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Nee	Nee
34	Schuldendrechtsteden.nl	Drechtstedelingen	Nieuwsbericht	Nee	Ja	Nee	Nee
35	Eigenhuis.nl	Iedereen	Nieuwsbericht	Nee	Nee	Nee	Nee
36	Qurrent.nl	Energiegebruikers	Genoemd in eigen marketing	Nee	Nee	Nee	Nee
37							
38	<b>Blogs/ forums</b>						
39	Solv.	Advocaten	Weblog	Ja	Ja	Nee	Nee
40	zuinigaan.blogspot.nl	Iedereen	Weblog	Nee	Ja	Nee	Nee

\*Gehele document op aanvraag beschikbaar

## E. Mediaoverzicht Sportscholen

1	Website	Doelgroep	Blog/nieuwsbericht/artikel	Link opge	Link op	Gedeeld
2	<b>Kranten</b>					
3						
4	AD	iedereen	nieuwsbericht	ja	nee	nee
5	Radar	consumenten	nieuwsbericht	nee	nee	nee
6	de Volkskrant	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
7	emerce.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
8	rtlz.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
9	Fiat Justitia	juristen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
10	Fit magazine	sporters	nieuwsbericht	nee	ja	nee
11	Daskapital.nl	economen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
12	Elsevier	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee

*\*Gehele document op aanvraag beschikbaar*

## F. Mediaoverzicht Maaltijdboxen

1	Website	Doelgroep	Blog/nieuwsbericht/	Link opge	Link op	Gedeeld
2						
3	NOS	iedereen	nieuwsbericht	nee	ja	nee
4	fd.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
5	AD	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
6	Kassa	consumenten	nieuwsbericht	nee	nee	nee
7	RTLnieuws	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
8	nporadio1.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
9	PowNed	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
10	4nieuws.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
11	twinkle.nl	iedereen	nieuwsbericht	ja	ja	nee
12	drimble.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
13	emerce.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
14	maaltijdbox-vergelijken.nl	consumenten	nieuwsbericht	nee	nee	nee
15	<b>maaltijdbox.org</b>	maaltijdboxafnemers	nieuwsbericht	nee	nee	nee
16	opzeggen.nl	opzeggers	nieuwsbericht	nee	nee	nee
17	jouwaanbieding.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
18	<b>distrifood.nl</b>	iedereen	nieuwsbericht	nee	ja	nee
19	levensmiddelenkrant.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
20	foodlog.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
21	legalee.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	ja	nee
22	consumerfirst.nl	consumenten	nieuwsbericht	nee	nee	nee
23	joop.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
24	jurofoon	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
25	retailnews.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
26	24meal.nl	iedereen	weblog	nee	nee	nee
27	adformatie.nl	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
28	MSN.com	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee
29	gondola	iedereen	nieuwsbericht	nee	nee	nee

*\*Gehele document op aanvraag beschikbaar*