

Openbare versie

Evaluatie waarborginstellingen

Eindrapport



KWINK
GROEP

Evaluatie waarborginstellingen

Eindrapport

Den Haag, 25 / 11 / 2022

Auteurs: Pauline Modderman
Bastiaan Smeets
Michelle Ploum

Met medewerking van Paul van Dijk

In deze openbare versie van het rapport zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met een grijs vlak aangegeven.

Samenvatting

Achtergrond

Volgens de Waarborgwet 2019 zijn ondernemers verplicht om platina, gouden of zilveren voorwerpen boven een bepaalde gewichtsgrens te laten waarborgen, voordat ze deze voorwerpen in Nederland in de handel mogen brengen. Dat houdt in dat ze de voorwerpen door een aangewezen waarborginstelling moeten laten onderzoeken en laten voorzien van een gehaltemerk. In Nederland zijn twee zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo) aangewezen om deze wettelijk verplichte waarborging uit te voeren: Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (hierna: EWN) en WaarborgHolland B.V. (hierna: WH).

Aanleiding en onderzoeksvragen

Het ministerie van EZK heeft KWINK groep gevraagd een evaluatie uit te voeren naar 1) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken door EWN en WH en 2) de borging van de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel na invoering van de Waarborgwet 2019, mede in het licht van de overwegingen uit de stelsevaluatie van 2018. Aanleiding voor deze vraag is een verplichting uit de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen en de invoering van de Waarborgwet 2019 en de daaraan voorafgaande stelsevaluatie. Nu, een aantal jaren na de invoering, is de vraag in hoeverre de *efficiëntie* en *effectiviteit* van het waarborgstelsel sindsdien zijn geborgd.

Aanpak

Voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de waarborginstellingen hebben we de wijze waarop EWN en WH (ieder afzonderlijk) hun wettelijke taken uitvoeren onderzocht aan de hand van zes toetsingscriteria. We hebben feiten en percepties ten aanzien van deze toetsingscriteria verzameld door middel van: 1) documentenstudie, 2) interviews met de waarborginstellingen, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), Agentschap Telecom (hierna: AT) en brancheorganisaties en 3) een enquête onder ondernemers.

Voor de beoordeling van de borging van de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel hebben we de (wijzigingen die zijn doorgevoerd in de) Waarborgwet 2019 en de inzichten die we gedurende deze evaluatie hebben opgedaan in het perspectief van de overwegingen en conclusies uit eerder uitgevoerd onderzoek geplaatst. Ook hebben we bekeken of contextuele ontwikkelingen aanleiding geven om de overwegingen en conclusies uit eerder uitgevoerd onderzoek te herzien.

Conclusies en aanbevelingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de waarborginstellingen

We concluderen dat de waarborginstellingen met de uitvoering van hun wettelijke taken bijdragen aan het doel van het waarborgstelsel: het borgen van de eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog.

EWN en WH waarborgen platinum, gouden en zilveren voorwerpen, en dragen daarmee bij aan het doel van het waarborgstelsel. De mate waarin EWN en WH precies bijdragen aan het doel is niet vast te stellen, omdat de doelen niet verder zijn geoperationaliseerd en niet alle benodigde informatie beschikbaar is. Daarom hebben we gekeken of EWN en WH doeltreffend en doelmatig functioneren, aan de hand van zes toetsingscriteria.

We concluderen op basis van de beschikbare informatie dat beide waarborginstellingen goed scoren op de zes toetsingscriteria, en dat een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken daarom aannemelijk is.

Wat betreft de conclusie over *doeltreffendheid* richten we ons op de mate waarin EWN en WH deskundig, zorgvuldig, onafhankelijk, transparant en responsief functioneren. Dat EWN en WH deskundig, zorgvuldig en onafhankelijk functioneren blijkt uit de accreditaties van de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA), uitgevoerde risicoanalyses en inspanningen ter bestendiging van de deskundigheid van werknemers. Daarnaast concluderen we dat EWN en WH verschillende voorzieningen treffen voor transparantie, onder andere door de tarieflijsten en resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken op de eigen websites te plaatsen en door jaarlijks een jaarrekening en -verslag te delen met de minister van EZK. De transparantie richting het ministerie van EZK kan verder worden verhoogd op het punt van de totstandkoming van de tarieven. Tot slot concluderen we dat EWN en WH responsief handelen, onder andere door open te staan voor klachten en door preventieve en corrigerende maatregelen te nemen. Een aandachtspunt is de (relatief lage) responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die EWN en WH uitvoeren.

Wat betreft de conclusie over *doelmatigheid* richten we ons op de mate waarin EWN en WH efficiënt zijn georganiseerd. De tarieven zijn jaarlijks goedgekeurd door de minister van EZK en waren voor het grootste gedeelte van de evaluatieperiode stabiel. Ook hebben beide waarborginstellingen de afgelopen jaren ingezet op het automatiseren van (delen van) de bedrijfsvoering, waarmee beoogd wordt de organisatie en taakuitvoering efficiënter in te richten. Een aandachtspunt is het realiseren van de doorlooptijden binnen gestelde doelen. Hoewel dit beide waarborginstellingen naar eigen zeggen doorgaans lukt, evalueert EWN niet in welke mate de doorlooptijden worden gehaald en heeft WH de doelstelling in de evaluatieperiode naar beneden bijgesteld.

Voor het functioneren van de waarborginstellingen is het van belang dat de externe governance goed is ingericht. We concluderen dat de manier waarop de externe governance is ingericht passend is. De governance relatie is voor verschillende onderwerpen echter onvoldoende vastgelegd.

Een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo draagt eraan bij dat het zbo de wettelijke taken zo efficiënt en effectief mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. In het geval van de waarborginstellingen zien we dat logische keuzes zijn gemaakt in de inrichting van de governance. Zo zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever bij het ministerie niet bij verschillende directies belegd. Dit is een passende keuze, aangezien de waarborginstellingen kleine organisaties zijn met een duidelijk afgebakend taak. Wel constateren we dat deze keuzes niet zijn vastgelegd. Dit vormt een kwetsbaarheid, die wordt versterkt doordat de intensiteit van het contact tussen de waarborginstellingen en het ministerie van EZK sterk afhangt van personen (bij het ministerie van EZK).

We concluderen verder dat de informatievoorziening van de waarborginstellingen richting het ministerie van EZK geoptimaliseerd kan worden. Het ministerie ontvangt wel informatie die zicht geeft op zowel het functioneren van de instellingen als risico's voor de continuïteit van de instellingen. Er is echter niet bepaald welke informatie het ministerie nodig heeft om te kunnen bepalen of de waarborginstellingen (nog) voldoende bijdragen aan de doelen van de Waarborgwet 2019. Ook stellen we vast dat het ministerie beter inzicht nodig heeft in de totstandkoming van de tarieven. Nu is niet volledig transparant op basis waarvan het ministerie bepaalt dat de tarieven redelijk zijn.

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

1. (Voor EWN en WBH) Verhoog de transparantie over de totstandkoming van de tarieven richting het ministerie van EZK.
2. (Voor EWN en WBH) Verken manieren om de responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die EWN en WH uitvoeren te verhogen.

3. (Voor EWN) Laat een evaluatie van de realisatie van doorlooptijden onderdeel uitmaken van jaarlijkse beoordelingen.
4. (Voor WH) Blijf (net als in de gehele evaluatieperiode) inzetten op het terugdringen van veelvoorkomende fouten en klachten.
5. (Voor het ministerie van EZK, EWN en WH) Professionaliseer de governance relatie door verschillende onderwerpen vast te leggen:
 - a. De manier waarop de governance is ingericht en hoe de taken van de opdrachtgever en eigenaar zijn belegd, inclusief een explicitering van de rollen.
 - b. De samenwerkingsafspraken tussen het ministerie en de waarborginstellingen, inclusief een explicitering van waar het ministerie de beoordeling van de tarieven op baseert.
 - c. Welke informatie het ministerie van EZK nodig heeft om te kunnen bepalen of de waarborginstellingen (voldoende) bijdragen aan de doelen van de Waarborgwet 2019.

Conclusies en aanbevelingen over de effectiviteit en efficiëntie van het waarborgstelsel

Op basis van deze evaluatie is niet vast te stellen of het waarborgstelsel effectief en efficiënt is. Er zijn wel indicaties dat het waarborgstelsel effectief is. Er zijn echter ook enige aandachtspunten met betrekking tot de effectiviteit. Om de effectiviteit en efficiëntie vast te stellen zou nader onderzoek nodig zijn.

Het doel van het waarborgstelsel is het borgen van eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog. We constateren dat het niet mogelijk is om vast te stellen of het waarborgstelsel als geheel effectief en efficiënt is. Ten eerste omdat de doelen niet geoperationaliseerd zijn. Er is bijvoorbeeld niet uitgewerkt wanneer consumenten voldoende beschermd zijn en waaruit dit af te leiden is. Ook ontbreekt bepaalde informatie om uitspraken te kunnen doen over het bereik van de doelen, zoals cijfers over het aantal gevallen van fraude. Er zijn wel *indicaties* dat het waarborgstelsel effectief is. Zo zijn er uit de evaluatie, ook uit gesprekken met het AT, geen concrete aanwijzingen naar voren gekomen om te veronderstellen dat er op grote schaal consumentenbedrog plaatsvindt. Een stelsel als geheel is effectief als alle schakels in het stelsel goed functioneren. Het is dan ook positief voor de effectiviteit van het stelsel als geheel als het aannemelijk is dat de waarborginstellingen hun taken op doeltreffende wijze uitvoeren (zie paragraaf 4.3 en 5.3).

Een aandachtspunt met betrekking tot de effectiviteit van het waarborgstelsel is de beperkte bekendheid met het stelsel en daaruit volgende verplichtingen onder consumenten.¹ Wanneer consumenten zich bewuster zijn van de waarborgverplichting, gaat hiervan een extra stimulans tot naleving door (online) ondernemers uit.

We concluderen dat de evaluatie geen aanleiding geeft om te pleiten voor grote veranderingen of afschaffing van het huidige waarborgstelsel. De overwegingen uit de stelsevaluatie 2018 zijn nog steeds actueel. Ook contextuele ontwikkelingen zijn niet van zodanige aard dat de overwegingen uit 2018 niet meer actueel zijn.

Op basis van de stelsevaluatie 2018 is besloten het Nederlandse waarborgstelsel grotendeels onveranderd te laten. De overwegingen van destijds zijn nog steeds actueel. De doelstellingen van het waarborgstelsel zijn nog dezelfde, evenals de motieven voor de aanwijzing van onafhankelijke waarborginstellingen. De contextuele ontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden (protectionisme van andere landen, groei van het aantal webwinkels dat edelmetalen voorwerpen aanbiedt) zijn niet van zodanige aard dat de overwegingen uit 2018 niet meer actueel zijn.

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

¹ Motivaction (2017). Onderzoeksrapport consumentenonderzoek waarborg van edelmetalen.

1. (Voor het ministerie van EZK) Overweeg om in te zetten op aanvullende voorlichting(scampagnes) over de waarborgverplichting gericht op consumenten.
2. (Voor het ministerie van EZK) Vergroot het inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel door specifiek daarop gericht onderzoek uit te laten voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld over het uitwerken van een beleidstheorie (en bijbehorende indicatoren) en vervolgens om het bijhouden en delen van (de juiste) cijfers over (inzet van) toezichts- en handhavinginstrumenten en de effecten daarvan. Hierbij merken we op dat AT reeds bezig is met het verzamelen van (meer) informatie.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.2. Doelstelling	9
1.3. Onderzoeksverantwoording	9
1.4. Leeswijzer	11
2. Het waarborgstelsel	12
2.1. Waarborgwet 2019	12
2.1.1. Introductie	12
2.1.2. Wijzigingen Waarborgwet 2019	13
2.2. Internationale context	16
2.3. Eerder onderzoek naar het waarborgstelsel	16
2.4. Contextuele ontwikkelingen	18
2.5. Conclusies en aanbevelingen	19
3. Externe governance	21
3.1. Inrichting van de externe governance	21
3.2. Kosten en tarieven	22
3.3. Conclusies en aanbevelingen	23
4. Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (EWN)	24
4.1. EWN in vogelvlucht	24
4.1.1. Organisatie	24
4.1.2. Beleid en doelstellingen	26
4.1.3. Financiën	27
4.2. Functioneren van EWN op de toetsingscriteria	29
4.3. Conclusies en aanbevelingen	39
5. WaarborgHolland B.V. (WH)	41
5.1. WH in vogelvlucht	41
5.1.1. Organisatie	41
5.1.2. Beleid en doelstellingen	42
5.1.3. Financiën	43
5.2. Functioneren van WH op de toetsingscriteria	45

5.3. Conclusies en aanbevelingen	54
Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners	56
Bijlage 2. Eerder onderzoek naar het waarborgstelsel	58

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In Nederland zijn twee privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen belast met de wettelijke taken die voortvloeien uit de Waarborgwet 2019:

- Aangeboden voorwerpen te waarborgen op hun gehalte aan platina, goud, palladium of zilver;
- Ter waarborging aangeboden platina, gouden, palladium of zilveren voorwerpen te voorzien van andere merken, indien dat voortvloeit uit het bepaalde bij en krachtens deze wet.

Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo) schrijft voor dat elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal wordt verzonden, ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo. Dit onderzoek, waarin de beide waarborginstellingen afzonderlijk zijn geëvalueerd, geeft invulling aan deze evaluatievereiste.

De tweede aanleiding voor dit evaluatieonderzoek volgt uit de invoering van de Waarborgwet 2019. Voorafgaand aan deze invoering vond een evaluatie van het waarborgstelsel plaats. De uitkomsten destijds leidden ertoe dat het Nederlandse waarborgstelsel op grote lijnen werd gehandhaafd. Nu, een aantal jaren verder, bezien we in hoeverre de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel zijn geborgd sinds de invoering van de Waarborgwet 2019 en in hoeverre eerdergenoemde overwegingen nog actueel zijn.

1.2. Doelstelling

Het doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken door de waarborginstellingen Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (hierna: EWN) en WaarborgHolland B.V. (hierna: WH) over de periode 2017 tot en met 2021. Daarnaast geeft deze evaluatie een beschouwing over de overwegingen die ten grondslag lagen aan de invoering van de Waarborgwet 2019 in het licht van relevante ontwikkelingen sindsdien. De twee hoofdonderzoeksvragen luiden als volgt:

1. In hoeverre hebben EWN en WH ieder (afzonderlijk) hun wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitgevoerd in de periode 1 januari 2017- 31 december 2021?
2. In hoeverre is de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel geborgd na invoering van de Waarborgwet 2019, mede in het licht van de overwegingen uit de stelsevaluatie van 2018?

1.3. Onderzoeksverantwoording

Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid

Hoofdvraag 1 van dit onderzoek luidt: *In hoeverre hebben WH en EWN ieder (afzonderlijk) hun wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitgevoerd in de periode 1 januari 2017- 31 december 2021?* Het oordeel over de mate waarin de waarborginstellingen de wettelijke taak doeltreffend en doelmatig uitvoeren, baseren we op zes toetsingscriteria:

- **Deskundigheid:** de waarborginstelling treft in zijn werkprocessen voorzieningen om te beschikken over de juiste kennis, kunde en vaardigheden om zijn wettelijke taken uit te voeren.
- **Zorgvuldigheid:** De waarborginstelling treft in zijn werkprocessen adequate voorzieningen (checks and balances) om een zorgvuldige uitvoering van taken te waarborgen.
- **Onafhankelijkheid:** De waarborginstelling treft in zijn werkprocessen voorzieningen om (de schijn van) partijdigheid te voorkomen ten aanzien van klanten en opereert onafhankelijk van beleidsmakers en overige belanghebbenden.
- **Transparantie:** De waarborginstelling geeft inzicht in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving en de politiek.
- **Responsiviteit:** De waarborginstelling richt zich op het tijdig signaleren en het voorkomen of oplossen van interne of contextuele problemen en gebruikt opgedane inzichten om werkprocessen en activiteiten te verbeteren.
- **Efficiënt georganiseerd:** De waarborginstelling en de inrichting van de werkwijze bevordert een efficiënte uitvoering van taken.

De aanname die onder de beoordeling van het functioneren ligt is dat als de waarborginstellingen goed scoren op de eerste vijf criteria, een doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak aannemelijk is. Wat betreft doelmatigheid kijken we specifiek naar het zesde criterium (efficiënt georganiseerd). Hier geldt dezelfde aanname als in de beoordeling van doeltreffendheid: als de waarborginstellingen efficiënt georganiseerd zijn, ligt een doelmatige uitvoering van de wettelijke taak in de lijn der verwachting.

Conclusies over externe governance

Voor het functioneren van de waarborginstellingen (hoofdvraag 1) is het van belang dat de externe governance, met name de relatie tussen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en de waarborginstellingen, goed is ingericht. Een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo draagt eraan bij dat het zbo wettelijke taken zo efficiënt en effectief mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. Daarom is het relevant om in deze evaluatie naar de externe governance te kijken. We doen dat door te kijken naar hoe de taken binnen de relatie tussen de waarborginstellingen en het ministerie van EZK zijn belegd en hoe de verschillende rollen zijn ingevuld. We beoordelen of de wijze waarop dit is ingericht de waarborginstellingen en het ministerie van EZK in staat stelt hun respectievelijke rollen te vervullen.

Conclusies over het waarborgstelsel

Hoofdvraag 2 van dit onderzoek luidt: *“In hoeverre is de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel geborgd na invoering van de Waarborgwet 2019, mede in het licht van de overwegingen uit de stelsevaluatie van 2018?”* Om deze vraag te beantwoorden plaatsen we de (wijzigingen die zijn doorgevoerd in de) Waarborgwet 2019 en de inzichten die we gedurende deze evaluatie hebben opgedaan in het perspectief van de overwegingen en conclusies zoals beschreven in eerder uitgevoerd onderzoek. Ook bekijken we of contextuele ontwikkelingen aanleiding geven om de overwegingen en conclusies uit eerder uitgevoerd onderzoek te herzien.

Methoden

Ten behoeve van deze evaluatie is een documentenstudie uitgevoerd waarbij gebruik is gemaakt van openbare documenten (zoals tarievenlijsten, wetgeving, kamerstukken), documenten in het bezit van het ministerie van EZK, en door de waarborginstellingen aangeleverde documentatie (zoals directiebeoordelingen, rapporten van de RvA en klanttevredenheidsonderzoeken). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de diverse gesprekspartners vanuit de waarborginstellingen (diverse afdelingen), het ministerie van EZK, Agentschap Telecom (hierna: AT) en diverse brancheorganisaties. Met deze gesprekken zijn percepties van betrokken opgehaald, zowel naar aanleiding van hetgeen uit de documentenstudie volgde als op aanvullende vragen van de onderzoekers. Om het perspectief van klanten van waarborginstellingen op te halen is een vragenlijst verspreid via de brancheorganisaties, waarin klanten is gevraagd om hun mening ten aanzien van de wijze

waarop de waarborginstellingen hun wettelijke taak uitvoeren. De vragenlijst is door 68 respondenten ingevuld, van wie 52 edelsmid en acht (online) juwelier zijn. De overige acht respondenten vallen in de categorie 'overige'. De resultaten van de vragenlijst dienen niet als representatieve weergave maar als voorbeelden.

Het onderzoeksteam is tot eigen conclusies gekomen, op basis van de verzamelde feiten en cijfers en de door gesprekspartners en klanten gedeelde percepties over het functioneren van de waarborginstellingen. Door deze verzamelde informatie naast elkaar te leggen en te combineren (triangulatie) komen we tot antwoorden op de onderzoeksvragen die onderbouwd zijn vanuit meerdere invalshoeken.

Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Voor deze evaluatie is een begeleidingscommissie en een klankbordgroep ingesteld. De begeleidingscommissie zag voornamelijk toe op de voortgang van het onderzoek en bestond uit een afvaardiging van het ministerie van EZK en de waarborginstellingen. De klankbordgroep leverde op diverse momenten inhoudelijke input aan het onderzoeksteam en bestond uit een afvaardiging van AT, het ministerie van EZK en de brancheorganisatie Federatie Goud en Zilver.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het waarborgstelsel. In dat hoofdstuk komen aan de orde: de Waarborgwet 2019, de internationale context, (conclusies volgend uit) eerder uitgevoerd onderzoek naar het waarborgstelsel en contextuele ontwikkelingen. Aan de hand van een beschrijving en analyse van deze onderdelen beantwoorden we in paragraaf 2.5 hoofdvraag 2 van deze evaluatie.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de externe governance. We beschrijven de huidige inrichting van de externe governance en gaan specifiek in op de tarieven, een belangrijk aspect in de externe governance. In paragraaf 3.3 komen we tot conclusies ten aanzien van de externe governance, die bijdragen aan de beantwoording van hoofdvraag 1 van deze evaluatie.

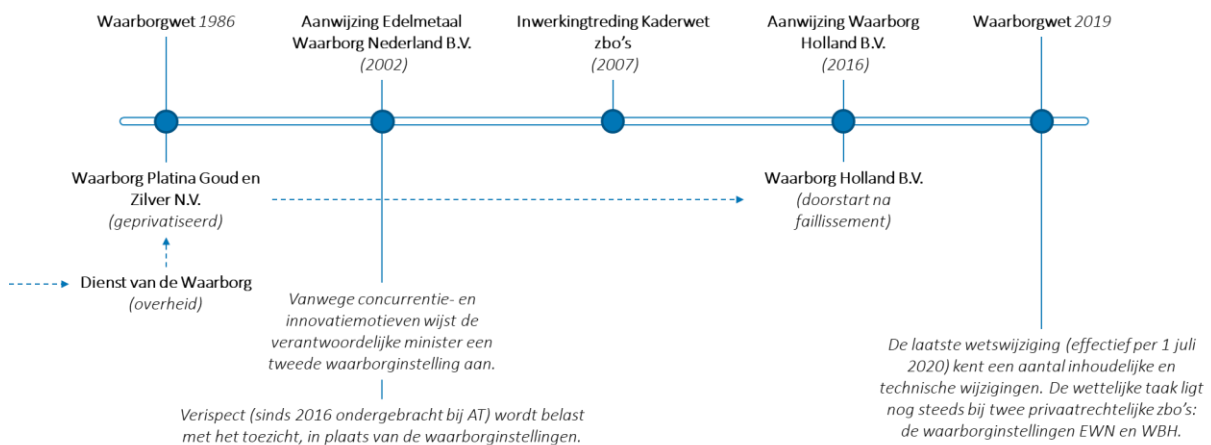
In hoofdstukken 4 en 5 gaan we afzonderlijk in op het functioneren van de waarborginstellingen. We schetsen de belangrijkste kenmerken van beide organisaties en beoordelen het functioneren aan de hand van zes toetsingscriteria. In paragrafen 4.3 en 5.3 formuleren we onze conclusies en aanbevelingen, die bijdragen aan de beantwoording van hoofdvraag 1.

Bijlage 1 bevat het overzicht van de leden van de begeleidingscommissie, klankbordgroep en overige gesprekspartners die wij hebben gesproken gedurende de evaluatie. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op de eerder uitgevoerde onderzoeken naar het waarborgstelsel, waarvan de conclusies in beknopte vorm worden gebruikt in hoofdstuk 2 van dit rapport.

2. Het waarborgstelsel

Hoofdvraag 2 van dit onderzoek luidt: *“In hoeverre is de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel geborgd na invoering van de Waarborgwet 2019, mede in het licht van de overwegingen uit de stelsevaluatie van 2018?”* Om deze vraag te beantwoorden plaatsen we de (wijzigingen die zijn doorgevoerd in de) Waarborgwet 2019 en de inzichten die we gedurende deze evaluatie hebben opgedaan in het perspectief van de overwegingen en conclusies zoals beschreven in eerder uitgevoerd onderzoek. In paragraaf 2.5 volgt de beantwoording van de hoofdvraag op basis van een synthese van de opgedane inzichten.

Om dit hoofdstuk goed te begrijpen lichten we eerst in onderstaande figuur een aantal belangrijke gebeurtenissen toe die het Nederlandse waarborgstelsel en ontwikkelingen rondom de twee waarborginstellingen kenmerken.



Figuur 1. Historische ontwikkeling van het Nederlandse waarborgstelsel.

2.1. Waarborgwet 2019

2.1.1. Introductie

Om zeker te stellen dat edelmetalen voorwerpen het gehalte aan edelmetaal bevatten dat wordt voorgespiegeld, is in Nederland een waarborgstelsel van kracht. De Waarborgwet (voorheen Waarborgwet 1986, nu Waarborgwet 2019) ligt ten grondslag aan dit stelsel. Het doel van het waarborgstelsel is tweeledig: het borgen van de eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog.²

In de Waarborgwet 2019 is een verplichting tot waarborgen opgenomen.³ Ondernemers die in Nederland platina, gouden of zilveren voorwerpen boven een bepaalde gewichtsgrens in de handel willen brengen, moeten deze eerst laten waarborgen (dat wil zeggen: laten onderzoeken en laten voorzien van

² Kamerstukken II 2018/2019, 35 075, nr. 3, p. 2.

³ Art. 2, eerste lid Waarborgwet 2019.

gehaltemerken). Dat kan alleen als de gehalten van deze edelmetalen binnen het betreffende voorwerp boven een bij wet vastgestelde ondergrens liggen.

De gehaltemerken mogen alleen door een aangewezen waarborginstelling worden aangebracht. Artikel 4, eerste lid, van de Waarborgwet 2019 schrijft voor dat de minister van EZK één of meer rechtspersonen (waarborginstellingen) aanwijst die tot wettelijke taken hebben om:

- Aanbieden voorwerpen te waarborgen op hun gehalte aan platina, goud, palladium of zilver;
- Ter waarborging aangeboden platina, gouden, palladium of zilveren voorwerpen te voorzien van andere merken, indien dat voortvloeit uit het bepaalde bij en krachtens deze wet.

Om aangewezen te kunnen worden, moet de betrokken rechtspersoon in staat zijn om deze wettelijke taken naar behoren te vervullen. Ook dienen de voorwaarden aanwezig te zijn voor een zodanige besluitvorming binnen de rechtspersoon, dat een onafhankelijke vervulling van de wettelijke taken zoveel mogelijk is gewaarborgd. De rechtspersoon moet hiertoe voldoen aan de internationale normen voor instellingen die keuringen uitvoeren⁴ en voor bekwaamheid van laboratoria.⁵

In Nederland zijn momenteel twee rechtspersonen aangewezen als waarborginstelling, namelijk EWN en WH. Deze waarborginstellingen zijn privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Zbo's zijn zelfstandig; ze zijn niet hiërarchisch onderschikt aan een minister. De minister van EZK is wel systeemverantwoordelijk voor het waarborgstelsel, met eigen wettelijke bevoegdheden op grond van de Waarborgwet 2019 en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zo is de minister verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop.

2.1.2. Wijzigingen Waarborgwet 2019

Op 1 juli 2020 zijn de Waarborgwet 2019, de Waarborgregeling 2019 en het Waarborgbesluit 2019 in werking getreden. De staatssecretaris van EZK informeerde de Tweede Kamer in januari 2018 over de noodzaak om de regelgeving beter aan te laten sluiten op de ontwikkelingen die zich in de markt en op het gebied van waarborgen hebben voorgedaan. Daarnaast was er behoefte aan het moderniseren in wetgevingstechnische zin.⁶ Met het wetsvoorstel beoogde de staatssecretaris de waarborgregelgeving op korte termijn te actualiseren.

De inhoudelijke wijzingen hebben in algemene zin als doel dat de waarborgwetgeving beter is toegesneden op actuele inzichten, technische ontwikkelingen en (markt)omstandigheden.⁷ De inhoudelijke aanpassingen betreffen:

- **De introductie van de eis dat een waarborginstelling geaccrediteerd dient te zijn.** Accreditatie fungeerde al als bewijsvermoeden voor de minister dat een waarborginstelling voldoet aan de wettelijke vereisten rondom deskundigheid en onafhankelijkheid. Deze wijziging stelt accreditatie verplicht, zodat meer duidelijkheid ontstaat over de rol van accreditatie en de normen waarop wordt geaccrediteerd.
- **Het uitbreiden van de technieken waarmee een merk of teken kan worden aangebracht.** De benodigde merken kunnen niet alleen door stempelen (het verplaatsen van materiaal door middel van het fysiek afdrukken van een stempel) maar ook door middel van lasergravering worden aangebracht.
- **De introductie van de mogelijkheid om een besluit tot aanwijzing van een waarborginstelling te schorsen.** De mogelijkheid tot het intrekken van een aanwijzingsbesluit bestond al in de Waarborgwet 1986 en blijft

⁴ NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012.

⁵ NEN-EN-ISO/IEC 17025:2005.

⁶ Kamerstukken II 2017/2018, 27 879, nr. 62, p. 1.

⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 35 075, nr. 3, p. 1.

bestaan, nu naast de nieuw geïntroduceerde mogelijkheid tot schorsing van zo'n besluit. Het tijdelijke karakter van de schorsing en de mogelijkheid om voorschriften aan de schorsing te verbinden bieden de minister meer mogelijkheden om adequaat te reageren op de constatering dat de waarborginstelling niet (geheel) voldoet aan de wettelijke eisen. Een schorsing kan betrekking hebben op een deel van de wettelijke taken waarvoor de waarborginstelling is aangewezen, bijvoorbeeld: de waarborginstelling wordt geschorst met betrekking tot het waarborgen van gouden voorwerpen, maar behoudt de aanwijzing met betrekking tot andere edelmetalen voorwerpen.

- **De introductie van de bevoegdheid om een bestuurlijke last onder dwangsom op te leggen.** Aan deze bestuurlijke sanctie is behoefte in aanvulling op de strafrechtelijke handhaving, die blijft bestaan. Artikel 38 geeft de minister van EZK de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen.⁸ De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom maakt het mogelijk snel en eenvoudig op een geconstateerde overtreding te reageren. Dit maakt de handhaving effectiever. Bovendien biedt de last onder dwangsom meer mogelijkheden om maatwerk te leveren qua handhaving. Het is een geschikt middel om ondernemers te bewegen tot het alsnog naleven van de wet, zodat het strafrecht gereserveerd kan blijven voor de zware gevallen, dat wil zeggen voor ondernemers die willens en wetens het bepaalde bij of krachtens de Waarborgwet 2019 overtreden of blijven overtreden.
- **Alleen het laagste gehalte waarop gewaarborgd kan worden, wordt bij wet geregeld. De overige, hogere gehalten worden geregeld bij ministeriële regeling.** In de memorie van toelichting wordt gesteld dat is gebleken dat de markt behoefte heeft aan de mogelijkheid platina ook op de gehalten 900/1000 en 850/1000 te kunnen laten waarborgen en niet alleen op een gehalte van 950/1000. Het Verdrag van Wenen (de conventie, zie paragraaf 2.2.) maakt waarborging op de gehalten 900/1000 en 850/1000 al mogelijk.

Met de invoering van de Waarborgwet 2019 zijn de waarborginstellingen verplicht om de jaarrekening, bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Kaderwet zbo's, door een accountant te laten voorzien van een verklaring omtrent de getrouwheid van de rechtmatige inning en besteding van de middelen voor de wettelijke taken. Dit geeft de minister van EZK, ten opzichte van hetgeen in de Waarborgwet 1986 was vereist, meer zekerheid dat de waarborginstellingen binnen de kaders van de wet functioneren. Ook geeft het inzicht in de wijze waarop de waarborginstellingen rekening houden met aspecten die van belang zijn voor hun continuïteit.⁹

Daarnaast is de Waarborgwet 2019 met de wijziging per 1 juli 2020 in technische zin gemoderniseerd. De technische wijzigingen betreffen zaken als (niet limitatief) het aanbrengen van een meer logische structuur in de wet, het hanteren van hedendaags taalgebruik, het duidelijker toedelen van bevoegdheden en verplichtingen en het schrappen van gedateerde bepalingen.

Naast de doorgevoerde wijzigingen werd door zowel één waarborginstelling als ondernemers (bij monde van brancheorganisaties) ook gehoopt op andere wijzigingen, die uiteindelijk niet in de Waarborgwet 2019 zijn opgenomen:

- **Maximumtarieven.** Het hanteren van maximumtarieven in plaats van vastgestelde tarieven zou het mogelijk maken dat een waarborginstelling maatwerk kan leveren voor klanten. In het conceptwetsvoorstel werden maximumtarieven overigens ook opgenomen. Hoewel maximumtarieven volgens de staatssecretaris van EZK een positief effect kunnen hebben op de beoogde concurrentiewerking tussen de twee waarborginstellingen (doordat zij hun prijzen sneller kunnen laten meebewegen met marktontwikkelingen), is uiteindelijk toch gekozen voor het behoud van door de minister jaarlijks vastgestelde tarieven. Maximumtarieven zouden namelijk kunnen leiden tot een neerwaartse spiraal die, in een markt met slechts twee waarborginstellingen, kan leiden tot ongewenste effecten zoals het niet meer

⁸ In het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019 is geregeld dat het de taak is van AT om toezicht en handhaving uit te voeren.;

⁹ Art. 4, twaalfde en dertiende lid Waarborgwet 2019.

kunnen uitvoeren van de wettelijke taak door een waarborginstelling omdat de tarieven te laag zijn. Er zou dan één waarborginstelling (met een monopoliepositie) overblijven, hetgeen volgens de staatssecretaris niet in het belang van ondernemers zou zijn.¹⁰

- **Het waarborgen van unica door ondernemers.** Om de doorlooptijden en relatieve kosten van het waarborgen van unica terug te dringen, werd door brancheorganisaties en ondernemers ten tijde van de stelsevaluatie voorgesteld dat ondernemers zelf deze voorwerpen waarborgen. Ook in deze evaluatie is dit onderwerp aan bod gekomen. We bespreken de percepties van betrokkenen in paragraaf 2.3.

Tegenover de gewenste wijzigingen die niet in de Waarborgwet 2019 zijn opgenomen staat de wel doorgevoerde wijziging rondom de **extra gehaltetekens voor platina**. De waarborginstellingen geven aan deze wijziging niet te gebruiken en zij kunnen de grondslag voor deze wijziging dan ook niet volgen. In de memorie van toelichting wordt hierover geschreven dat het gebleken is dat de markt behoefte heeft aan de mogelijkheid platina ook op de gehalten 900/1000 en 850/1000 te kunnen laten waarborgen, en niet alleen op een gehalte van 950/1000. Om aan deze en soortgelijke, toekomstige wensen flexibeler tegemoet te kunnen komen, werd voorgesteld alleen het laagste gehalte waarop gewaarborgd kan worden nog bij wet te regelen en de overige, hogere gehalten bij ministeriële regeling. Een ander argument, dat niet als zodanig in de memorie van toelichting bij de wetwijziging wordt vermeld maar wel door gesprekspartners is aangegeven, is dat hiermee aansluiting wordt gevonden bij het Verdrag van Wenen. Het Verdrag van Wenen maakt waarborging op de gehalten 900/1000 en 850/1000 namelijk al mogelijk.

Na inwerkingtreding per 1 juli 2020 is de Waarborgwet 2019 door middel van een herstelwet in 2021 nog gewijzigd. Op het gebied van samengestelde voorwerpen is de wet aangescherpt. Samengestelde voorwerpen zijn een combinatie van verschillende edelmetalen of een combinatie van edelmetaal en een andere stof. Het gaat bijvoorbeeld om een schakelketting met gouden en zilveren schakels of een metalen ring met een gouden opperlaag.¹¹

Effecten

Overkoepelend is onze bevinding dat er (nog) geen significante effecten waarneembaar zijn als gevolg van de gewijzigde Waarborgwet 2019.

De waarborginstellingen beschikten al over een **accreditatie** (die jaarlijks opnieuw wordt beoordeeld), waardoor het opnemen van de accreditatieverplichting in de wet geen praktische gevolgen heeft gehad.¹² Het ministerie van EZK neemt kennis van de beoordelingsrapporten van de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA), het is (tot op heden) niet voorgekomen dat het ministerie actie moest ondernemen naar aanleiding van bevindingen van de RvA. Ook het in de wet toestaan van **andere technieken** naast stempelen voor het aanbrengen van merken, daarmee aansluitend op toegestane technieken op grond van het Verdrag van Wenen, heeft geen praktische gevolgen gehad voor de waarborginstellingen, omdat zij al gebruik maakten van lasergravering voordat dit in nationale wetgeving werd geformaliseerd.¹³ Het toepassen van lasergravering wordt door een aantal gesprekspartners aangehaald als belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren binnen de waarborgpraktijk. Het leidt tot minder beschadigingen aan de voorwerpen, tegelijkertijd zijn onverhoopte schades relatief eenvoudig te herstellen (ten opzichte van schade door stempelen). De lasergravering leidt overigens ook tot bedenkingen bij sommige klanten van waarborginstellingen, die de gravures soms te ondiep

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 075, nr. 6, p. 2. In het nader rapport bij het advies van de Raad van State noemt de staatssecretaris ook een andere reden om maximumtarieven uit het wetsvoorstel te halen en vast te houden aan vastgestelde tarieven. 'De ARK blijft daarmee ook onverminderd bevoegd onderzoek te verrichten ten aanzien van de waarborginstellingen.' <https://www.raadvanstate.nl/@112775/w18-18-0017-iv/>

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 889, nr. 3, p. 7.

¹² Art. 4, derde lid Waarborgwet 2019.

¹³ Art. 12, eerste lid Waarborgwet 2019. Het Verdrag betreft een op 15 november 1972 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het onderzoek en de stempeling van edelmetalen werken.

vinden. Dit kan ertoe leiden dat bij de afwerking van een voorwerp het merk verdwijnt en dat opnieuw gewaarborgd dient te worden.

Er is nog geen beeld over de effecten van de nieuwe bevoegdheid tot het opleggen van een **last onder dwangsom** in geval van geconstateerde overtreding van de Waarborgwet 2019.¹⁴ De last onder dwangsom is sinds de inwerkingtreding van de Waarborgwet 2019 nog niet opgelegd, omdat is gekozen voor een aanlooperperiode tot 1 januari 2023, waarin AT zich kan voorbereiden op de toepassing ervan en ondernemers geïnformeerd zijn over de nieuwe handhavingsbevoegdheid. AT verwacht dat, op basis van cijfers uit het verleden, de last onder dwangsom ongeveer twee keer per jaar opgelegd wordt. Ook wat betreft de mogelijkheid tot **schorsen van (een deel van) de aanwijzing** bestaat nog geen beeld, gezien dit in de praktijk vooralsnog niet is toegepast sinds toevoeging aan de ministeriële bevoegdheden. Door het ministerie van EZK is aangegeven dat in de evaluatieperiode niet nodig is geweest om (een deel van) de aanwijzing te schorsen.

2.2. Internationale context

Nederland is aangesloten bij de *Convention on the Control and Marking of Articles of Precious Metals* (hierna: de conventie). De conventie betreft een internationaal verdrag tussen aangesloten staten waarin de internationale handel in edelmetalen voorwerpen tussen die staten wordt geregeld. Het verdrag trad in werking in 1975, Nederland ondertekende het verdrag in 1999. Op verzoek van de ondernemer die de edelmetalen voorwerpen aanbiedt, verrichten de Nederlandse waarborginstellingen de gehalteproef overeenkomstig het verdrag en brengen de in het verdrag vastgestelde gehaltemerken aan.¹⁵ Deze activiteiten worden uitgevoerd naast de uitvoering van de wettelijke taken die voortvloeien uit de Waarborgwet 2019. De Nederlandse Waarborgwet 2019 kent gelijksoortige eisen aan de aanwijzing van waarborginstellingen als de conventie waar het gaat om de deskundigheid en onafhankelijkheid, zoals beschreven in artikel 4, tweede lid van de Waarborgwet 2019 respectievelijk artikel 5, tweede lid van de conventie.

Naast de conventie regelt artikel 3 van de Waarborgwet 2019 dat de waarborging door een onafhankelijke instelling in een lidstaat van de Europese Unie gelijkgesteld is aan de waarborging door Nederlandse waarborginstellingen. Mits het desbetreffende gehaltemerk op grond van in de betreffende lidstaat geldende wettelijke voorschriften wordt erkend en de waarborging een beschermingsniveau biedt dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de Nederlandse waarborging wordt nagestreefd. In dat geval betekent deze bepaling dat de Nederlandse gehaltemerken in lidstaten van de Europese Unie worden geaccepteerd en vice versa. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Brexit) had als gevolg dat deze wederzijdse erkenning verviel: de Nederlandse gehaltemerken worden daar sindsdien niet langer geaccepteerd, de gehaltemerken op basis van de conventie nog wel.

2.3. Eerder onderzoek naar het waarborgstelsel

Ten tijde van de voorbereiding van de wetswijziging (gericht op het actualiseren van de Waarborgwet op korte termijn) vond ook een evaluatie van het waarborgstelsel plaats. Sinds 1986, toen de waarborging met de privatisering van het stelsel overging van een overheidsdienst (Dienst voor de Waarborg) naar een aangewezen private partij, was dit stelsel niet meer tegen het licht gehouden. De uitkomsten van deze stelsevaluatie

¹⁴ Deze bevoegdheid berust formeel bij de minister en wordt uitgevoerd door AT. Artikel 38 Waarborgwet 2019.

¹⁵ Art. 28, eerste lid en art. 29, eerste lid Waarborgwet 2019.

dienden bij te dragen aan het toekomstbestendig houden van het waarborgstelsel op de langere termijn.¹⁶ De evaluatie bestond uit drie delen:

1. Een consumentenonderzoek;
2. Een onderzoek naar de effecten van de wijze waarop waarborgstelsels in andere landen functioneren;
3. Een onderzoek naar de percepties van ondernemers en andere betrokkenen ten aanzien van het waarborgstelsel in Nederland.

In bijlage 2 lichten we de conclusies van deze onderzoeken uitgebreid toe. De staatssecretaris van EZK verbond aan de resultaten van de evaluatie geen voornemen om de waarborgsystematiek aan te passen.¹⁷ In de Waarborgwet 2019 werd het systeem voortgezet waarin de minister één of meerdere rechtspersonen aanwijst, die belast worden met het waarborgen van edelmetalen voorwerpen volgens de Nederlandse Waarborgwet en het waarborgen overeenkomstig de conventie.¹⁸ Voortzetting van dit stelsel hield ook in dat – op grond van artikel 4, tweede lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – een of meer privaatrechtelijk opgerichte rechtspersonen bekleed kunnen worden met openbaar gezag. De motivering daarbij was dat de bestaande waarborginstellingen beschikken over de expertise en deskundigheid ter uitvoering van de waarborgtaak. Ook het systeem waarin de waarborginstellingen tarieven voorstellen, die vervolgens door de minister al dan niet goedgekeurd worden, werd voortgezet.¹⁹

De stelsevaluatie signaleert wel twee aandachtspunten voor het Nederlandse waarborgstelsel die ook in de onderhavige evaluatie aan bod zijn gekomen:

- Er wordt door stakeholders verschillend aangekeken tegen de vraag of (bepaalde) ondernemers zelf zouden moeten (kunnen) waarborgen. Deze kwestie speelt met name een rol met betrekking tot unieke voorwerpen (unica), omdat de relatieve kosten die gepaard gaan met de verplichte waarborging door onafhankelijke waarborginstellingen hiervoor hoger liggen dan voor grotere partijen voorwerpen. Brancheorganisaties en ondernemers wijzen daarnaast op het risico van beschadiging van producten, onder andere tijdens transport van en naar de waarborginstelling. Zij zien daarom graag dat het waarborgen van unica mogelijk wordt gemaakt voor (bepaalde) ondernemers en geven daarbij aan dat niet te verwachten is dat door vrijstelling van de verplichting tot onafhankelijke waarborging door een waarborginstelling op grote schaal fraude wordt gepleegd door ondernemers, omdat zij gebaat zijn bij hun imago als betrouwbare vervaardiger of importeur van edelmetalen voorwerpen. Vanuit brancheorganisaties (ondernemers) wordt de wens omtrent het zelf keuren van unica al langer geagendeerd. De waarborginstellingen zijn hiervan geen voorstander, omdat daarmee de onafhankelijke keuring door een derde partij teniet wordt gedaan. Een andere door betrokkenen geplaatste kanttekening is dat het zelf keuren van unica door ondernemers ertoe kan leiden dat het onafhankelijke toezicht waarmee AT is belast, complexer en arbeidsintensiever wordt. Ook is genoemd dat dit gevolgen kan hebben voor de betrouwbaarheid (het imago) van het Nederlandse gehaltemerk en de erkenning ervan in andere lidstaten (mogelijk wordt het Nederlandse gehaltemerk daardoor niet meer erkend).
- Wat betreft doorlooptijden werd zowel ten tijde van de stelsevaluatie als van de huidige evaluatie door diverse betrokkenen opgemerkt dat deze te lang zijn, ook hier met name wanneer het gaat over unica.

Voor beide aandachtspunten is de oplossing aangedragen dat ondernemers zelf kunnen waarborgen. Dit zou doorlooptijden kunnen verkorten en kosten kunnen besparen. Daarbij worden duidelijke criteria voor wie wel en wie niet mag waarborgen en streng toezicht wel als essentieel beschouwd. Sinds de stelsevaluatie heeft het ministerie van EZK naar eigen zeggen regelmatig gesproken over doorlooptijden en maatregelen die

¹⁶ Kamerstukken II 2017/2018, 27 879, nr. 62, p. 1-2.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 35 075, nr. 4, p. 3.

¹⁸ *The Convention on the Control and Marking of Articles of Precious Metals*. Zie: <https://hallmarkingconvention.org/>.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/2019, 35 075, nr. 3, p. 3-4.

waarborginstellingen nemen om die zo kort mogelijk te houden. Genoemde voorbeelden van maatregelen zijn spoedprocedures en de opening van een locatie op Schiphol waar gekeurd en gestempeld wordt (door EWN). Beide waarborginstellingen hanteren een doorlooptijd van maximaal vijf werkdagen, afhankelijk van de specifieke zending kan met klanten anders overeengekomen worden. De waarborginstellingen bereiken doorgaans deze doelstelling, desalniettemin ervaren brancheorganisaties en ondernemers deze als knelpunt in het gehele waarborgproces.

Het onderzoeken van het consumentenperspectief is geen onderdeel van deze evaluatie. De conclusies die volgen uit het eerder uitgevoerde consumentenonderzoek worden door het ministerie van EZK nog steeds actueel geacht. De onderliggende aanname is dat de wensen en behoeften van consumenten in vijf jaar tijd niet substantieel zijn gewijzigd en dat product- en marktomstandigheden grotendeels gelijk zijn gebleven.

2.4. Contextuele ontwikkelingen

Gedurende deze evaluatie is gesproken over verschillende ontwikkelingen die relevant zijn voor het waarborgstelsel.

Ten eerste het optreden van ‘protectionistische handelingen’ in het buitenland. Bijvoorbeeld de huidige praktijk waarin Frankrijk niet langer de Nederlandse verantwoordelijkheidstekens accepteert. In de gesprekken is genoemd dat het, als meer (of: alle) landen dit voorbeeld of vergelijkbare handelswijzen volgen, voor ondernemingen meer voor de hand ligt hun edelmetalen voorwerpen in het afzetland te laten waarborgen. Dit zou voor ondernemers tot extra kosten en voor de waarborginstellingen tot significante vraagvermindering kunnen leiden.

Ten tweede de aanwezigheid van webwinkels die edelmetalen voorwerpen aanbieden. Cijfers van het CBS laten zien dat begin 2017 in Nederland 8.720 webwinkels in de categorie ‘kleding’ actief zijn, waartoe de verkoop van sieraden wordt gerekend. Eind 2021 was dit aantal verdubbeld tot 17.940 webwinkels. Het is niet bekend hoeveel webwinkels van dit totaal daadwerkelijk edelmetalen voorwerpen verkopen.²⁰ In de gesprekken in het kader van de evaluatie is aan de orde gesteld dat het groeiende aantal (internationale) webwinkels die edelmetalen voorwerpen verkopen, kan leiden tot een lager niveau van consumentenbescherming. Dit omdat het beeld is dat (internationale) webwinkels edelmetalen voorwerpen minder vaak laten keuren. Ook is genoemd dat het bredere (internationale) aanbod via webwinkels maakt dat de concurrentie van het Nederlandse keur van de waarborginstellingen met het keur van andere landen groter wordt.

Verder bestaat er, bij AT, de verwachting dat lasergraveermachines steeds goedkoper worden, waardoor vervalste gehaltemerken door lasergravures vaker kunnen voorkomen. Een gehaltemerk zou dan als een bestandje eenvoudig verspreid kunnen worden. Deze ontwikkeling heeft in deze evaluatie (nog) niet tot merkbare effecten geleid voor waarborginstellingen, maar kan in de toekomst wel effecten hebben voor het stelsel.

²⁰ Zie: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?searchKeywords=webwinkel>

2.5. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf beschrijven we onze conclusies ten aanzien van hoofdvraag 2, inclusief bijbehorende deelvragen.

Hoofdvraag 2: In hoeverre is de efficiëntie en effectiviteit van het waarborgstelsel geborgd na invoering van de Waarborgwet 2019, mede in het licht van de overwegingen uit de stelsevaluatie van 2018?

- *Hoe functioneert het waarborgstelsel na de invoering van de Waarborgwet 2019, gezien in het licht van de overwegingen uit de evaluaties van 2017 en 2018 over de voor- en nadelen van het stelsel?*
- *In hoeverre zijn de redenen voor instandhouding van het waarborgstelsel op basis van de evaluaties van 2017 en 2018 nog steeds actueel, gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen op de markt voor edelmetalen voorwerpen?*

Op basis van deze evaluatie is het niet vast te stellen of het waarborgstelsel effectief en efficiënt is. Er zijn wel indicaties dat het waarborgstelsel effectief is. Er zijn ook aandachtspunten met betrekking tot de effectiviteit. Om de effectiviteit en efficiëntie vast te stellen zou nader onderzoek nodig zijn.

Het doel van het waarborgstelsel is het borgen van eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog. We constateren dat het niet mogelijk is om vast te stellen of het waarborgstelsel als geheel effectief en efficiënt is. Ten eerste omdat de doelen niet geoperationaliseerd zijn. Er is bijvoorbeeld niet uitgewerkt wanneer consumenten voldoende beschermd zijn en waaruit dit af te leiden is. Ook ontbreekt bepaalde informatie om uitspraken te kunnen doen over het bereik van de doelen, zoals cijfers over het aantal gevallen van fraude. Er zijn wel *indicaties* dat het waarborgstelsel effectief is. Zo zijn er uit de evaluatie, ook uit gesprekken met het AT, geen concrete aanwijzingen naar voren gekomen om te veronderstellen dat er op grote schaal consumentenbedrog plaatsvindt. Een stelsel als geheel is effectief als alle schakels in het stelsel goed functioneren. Het is dan ook positief voor de effectiviteit van het stelsel als geheel als het aannemelijk is dat de waarborginstellingen hun taken op doeltreffende wijze uitvoeren (zie paragraaf 4.3 en 5.3).

Een aandachtspunt met betrekking tot de effectiviteit van het waarborgstelsel is de beperkte bekendheid met het stelsel en daaruit volgende verplichtingen onder consumenten.²¹ Wanneer consumenten zich bewuster zijn van de waarborgverplichting, gaat hiervan een extra stimulans tot naleving door (online) ondernemers uit.

We concluderen dat de evaluatie geen aanleiding geeft om te pleiten voor grote veranderingen of afschaffing van het huidige waarborgstelsel. De overwegingen uit de stelsevaluatie 2018 zijn nog steeds actueel. Ook contextuele ontwikkelingen zijn niet van zodanige aard dat de overwegingen uit 2018 niet meer actueel zijn.

Op basis van de stelsevaluatie 2018 is besloten het Nederlandse waarborgstelsel grotendeels onveranderd te laten. De overwegingen van destijds zijn nog steeds actueel. De doelstellingen van het waarborgstelsel zijn nog dezelfde, evenals de motieven voor de aanwijzing van onafhankelijke waarborginstellingen.

De contextuele ontwikkelingen die sinds de stelsevaluatie hebben plaatsgevonden zijn niet van zodanige aard dat de overwegingen uit 2018 niet meer actueel zijn:

- Het protectionisme van andere landen kan nadelige gevolgen hebben voor de continuïteit van de waarborginstellingen omdat hierdoor de vraag naar hun wettelijke diensten kan afnemen, maar doet niet af aan het bereik van de doelstellingen van de Waarborgwet 2019.

²¹ Motivaction (2017). Onderzoeksrapport consumentenonderzoek waarborg van edelmetalen.

- De groei van het aantal webwinkels (die edelmetalen voorwerpen minder vaak laten keuren) verhoogt het risico op consumentenbedrog, maar maakt niet dat het waarborgstelsel *als geheel* niet meer effectief is. Onderdeel van het waarborgstelsel is namelijk toezicht door AT, waaronder ook webwinkels vallen die edelmetalen voorwerpen aanbieden die ze volgens de waarborgwet moeten laten keuren.

De waarborginstellingen dragen bij aan de doelen uit de wet, door voorwerpen te waarborgen. We concluderen daarbij dat het aannemelijk is dat de waarborginstellingen hun taken op doeltreffende en doelmatige wijze invullen (zie paragraaf 4.3 en 5.3). Een stelsel als geheel is effectief als alle schakels in het stelsel goed functioneren. Het gegeven dat het aannemelijk is dat de waarborginstellingen hun taken op doeltreffende wijze uitvoeren is dan ook positief voor de effectiviteit van het stelsel als geheel.

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

1. Overweeg om in te zetten op aanvullende voorlichting(scampagnes) over de waarborgverplichting gericht op consumenten.
2. Vergroot de inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel door specifiek daarop gericht onderzoek uit te laten voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld over het uitwerken van een beleidstheorie (en bijbehorende indicatoren) en vervolgens om het bijhouden en delen van (de juiste) cijfers over (inzet van) toezichts- en handhavingsinstrumenten en de effecten daarvan. Hierbij merken we op dat AT reeds bezig is met het verzamelen van (meer) informatie.

3. Externe governance

Voor het functioneren van de waarborginstellingen is het van belang dat de externe governance, met name de relatie tussen het ministerie van EZK en de waarborginstellingen, goed is ingericht. Een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo draagt eraan bij dat het zbo wettelijke taken zo efficiënt en effectief mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. Daarom is het relevant om in deze evaluatie naar de externe governance te kijken, in het licht van hoofdvraag 1: In hoeverre hebben EWN en WH ieder (afzonderlijk) hun wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitgevoerd in de periode 1 januari 2017- 31 december 2021? Dit geldt zowel voor WH als voor EWN. Daarom gaan we in dit separate hoofdstuk in op onze bevindingen met betrekking tot de externe governance.

3.1. Inrichting van de externe governance

De waarborginstellingen zijn privaatrechtelijke zbo's die zowel wettelijke als niet-wettelijke (private) taken en activiteiten uitvoeren. De Kaderwet zbo's is van toepassing op de waarborginstellingen, met uitzondering van artikel 22.²²

De circulaire 'governance ten aanzien van zbo's' uit 2015 beschrijft hoe departementen invulling kunnen geven aan twee te scheiden rollen ten opzichte van zbo's: een eigenaars- en opdrachtgeversrol. De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. De opdrachtgever is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarbinnen een zbo zijn taken uitvoert en kijkt dan ook vooral naar de taakuitvoering. Het zbo geldt als de opdrachtnemer. De circulaire helpt de inrichting van de governance tussen departement en zbo's te verduidelijken en zo bij te dragen aan een optimale onderlinge samenwerking, zodat het zbo de wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. Voor het toepassen van de circulaire geldt: 'pas toe of leg uit (in de werkafspraken van het departement)'.

De directie Mededinging en Consumenten (hierna: MC), vallend onder het directoraat-generaal Economie en Digitalisering, is de beleidsverantwoordelijke opdrachtgever van de waarborginstellingen. In de praktijk geeft de directie MC ook uitvoering aan alle taken en bevoegdheden die volgens de circulaire bij de Eigenaar (secretaris-generaal van het ministerie van EZK) liggen. Zo is het de directie MC die zich bezig houdt met de tarieven van de waarborginstellingen (die jaarlijkse goedkeuring van de minister behoeven) en het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak, waaronder het goedkeuren van de ingediende jaarverslagen- en begrotingen. Met betrekking tot de goedkeuring van de tarieven laat de directie MC zich adviseren door de stafdirectie Financieel Economische Zaken. De afdeling Eigenaarsadvisering van het ministerie van EZK is recent opgericht (en sinds november 2021 operationeel). Deze afdeling houdt zich tot nu toe niet bezig met de waarborginstellingen en verwacht daarin op korte termijn geen verandering.

De waarborginstellingen en de betrokken medewerkers van de directie MC zijn positief over de onderlinge contacten. Contact vindt plaats tijdens de jaarlijkse overleggen (sinds 2020), stakeholderbijeenkomsten en informeel indien daar aanleiding toe is. Wel wordt erop gewezen dat door personele wisselingen binnen de directie MC in het verleden sprake is geweest van kennisverlies en dat (werk)afspraken tussen de waarborginstellingen en het ministerie van EZK opnieuw moesten worden gemaakt. In de notulen van de jaarlijkse overleggen tussen de directie MC en de waarborginstellingen afzonderlijk zijn opsommingen van

²² Omdat dit artikel niet van toepassing is, kan de minister geen besluiten van de waarborginstellingen vernietigen.

afspraken opgenomen. Er is geen samenwerkingsovereenkomst (of ander document) waarin (werk)afspraken zijn vastgelegd.

3.2. Kosten en tarieven

In de (sturings)relatie – de externe governance – tussen het ministerie van EZK en de waarborginstellingen is de goedkeuring van de tarieven een belangrijk aspect. De waarborginstellingen ontvangen geen bijdrage van het ministerie van EZK voor de uitvoering van de wettelijke taken. Zij rekenen de ‘wettelijke kosten’ door aan ondernemers die hun edelmetalen voorwerpen moeten laten waarborgen.

Aan het begin van de evaluatieperiode (2017) ontving de minister van EZK signalen dat een van de waarborginstellingen lagere tarieven hanteert dan de door de minister goedgekeurde en gepubliceerde tarieven. Na diverse contacten tussen de waarborginstellingen (afzonderlijk) en het ministerie van EZK, concludeerde de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) op basis van twee uitgevoerde onderzoeken dat beide waarborginstellingen bij facturering afwijken van de krachtens de wet vastgestelde tarieven.²³ De ADR merkt in het tweede onderzoek op dat eerder geconstateerde afwijkingen door de waarborginstellingen zijn hersteld. Ook stelt de ADR te hebben waargenomen dat de tariefstelling en diversiteit in de behandeling van de bijkomende kosten tot forse concurrentie leiden tussen beide waarborginstellingen en dat het een beleidsmatige vraag is of deze concurrentie gewenst is, en in welke mate.²⁴ Gedurende de huidige evaluatie is hierop nader ingegaan. Het ministerie van EZK geeft aan eraan te hechten – net als ten tijde van de stelsevaluatie en in aanloop naar de wetswijziging in 2019 – dat er sprake is van concurrentie tussen meerdere waarborginstellingen, omdat dit de tarieven die ondernemers betalen zou drukken en ook innovatie zou aanjagen.

Sinds 2020 vinden jaarlijkse overleggen plaats tussen de waarborginstellingen en het ministerie van EZK. Daarnaast is er regelmatig (informeel) contact als daar behoefte aan is, bijvoorbeeld naar aanleiding van de kwartaalrapportages die de waarborginstellingen opleveren. De kosten en tarieven zijn in de contacten met het ministerie van EZK onderwerp van gesprek. Betrokkenen geven aan dat de tarievenlijst in de evaluatieperiode 2017 tot en met 2021 altijd – zonder aanpassing – zijn goedgekeurd door het ministerie van EZK. Er leeft binnen het ministerie wel een wens tot meer inzicht in de totstandkoming van de tarieven en in de mate waarin ze ‘redelijk’ zijn in het licht van de kosten die ze moeten afdekken. Het ministerie van EZK baseert zich op de jaarstukken en op datgene wat PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) in eerder beschreven onderzoek daarover concludeert (zie bijlage 2). Kort gezegd: er zijn geen redenen om aan te nemen dat de waarborginstellingen buitenproportionele tarieven (ten opzichte van de kosten) hanteren, gezien de geringe marge tussen kosten en tarieven.

Het is voor de waarborginstellingen een uitdaging om met betrekking tot een deel van de kosten aan te geven in hoeverre ze voortkomen uit wettelijke of niet-wettelijke activiteiten. Deze zogeheten kostenallocatie is door PwC ook onderzocht. Met de uitwerking van de daaruit volgende aanbevelingen zijn de waarborginstellingen en het ministerie van EZK gezamenlijk bezig. Er ligt momenteel een accountantsprotocol in concept voor, dat onder andere ingaat op deze kostenallocatie. Dit protocol is nog niet gefinaliseerd en ook nog niet in gebruik.

²³ Auditdienst Rijk (2018). Rapport van feitelijke bevindingen. Hantering tarieven door waarborginstellingen.

²⁴ Auditdienst Rijk (2019). Rapport van feitelijke bevindingen. Vervolgonderzoek: Hantering tarieven door waarborginstellingen.

3.3. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf beschrijven we onze conclusies ten aanzien van de externe governance, in het licht van hoofdvraag 1.

Hoofdvraag 1: In hoeverre hebben EWN en WH ieder (afzonderlijk) hun wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitgevoerd in de periode 1 januari 2017- 31 december 2021?

We concluderen dat de manier waarop de externe governance is ingericht passend is. De governance relatie is voor verschillende onderwerpen echter onvoldoende vastgelegd.

Een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo draagt eraan bij dat het zbo wettelijke taken zo efficiënt en effectief mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. In het geval van de waarborginstellingen zien we dat logische keuzes zijn gemaakt in de inrichting van de governance. Zo zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever bij het ministerie niet bij verschillende directies belegd. Dit is een passende keuze, aangezien de waarborginstellingen kleine organisaties zijn met een duidelijk afgebakend taak. Wel constateren we dat deze keuzes niet zijn vastgelegd. Dit vormt een kwetsbaarheid, die wordt versterkt doordat de intensiteit van het contact tussen de waarborginstellingen en het ministerie van EZK sterk afhangt van personen (bij het ministerie van EZK).

We concluderen verder dat de informatievoorziening van de waarborginstellingen richting het ministerie van EZK geoptimaliseerd kan worden. Het ministerie ontvangt wel informatie die zicht geeft op zowel het functioneren van de instellingen als risico's voor de continuïteit van de instellingen. Er is echter niet bepaald welke informatie het ministerie nodig heeft om te kunnen bepalen of de waarborginstellingen (nog) voldoende bijdragen aan de doelen van de Waarborgwet 2019. Ook stellen we vast dat het ministerie beter inzicht nodig heeft in de totstandkoming van de tarieven. Nu is niet volledig transparant op basis waarvan het ministerie bepaalt dat de tarieven redelijk zijn.

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

1. Professionaliseer de governance relatie door verschillende onderwerpen vast te leggen:
 - a. De manier waarop de governance is ingericht en hoe de taken van de opdrachtgever en eigenaar zijn belegd, inclusief een explicitering van de rollen.
 - b. De samenwerkingsafspraken tussen het ministerie en de waarborginstellingen, inclusief een explicitering van waar het ministerie de beoordeling van de tarieven op baseert.
 - c. Welke informatie het ministerie van EZK nodig heeft om te kunnen bepalen of de waarborginstellingen (voldoende) bijdragen aan de doelen van de Waarborgwet 2019. ²⁵

²⁵ In de circulaire governance ten aanzien van zbo's staat als verantwoordelijkheid van de opdrachtgever beschreven: de opdrachtgever is verantwoordelijk (...) een goede opdrachtformulering (met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat).

4. Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (EWN)

4.1. EWN in vogelvlucht

4.1.1. Organisatie

Geschiedenis

EWN is een familiebedrijf. Het bedrijf is opgericht als zilversmederij in 1799. Uit de zilversmederij volgde Van der Meulen Edelmetaal, een bedrijf dat zich bezig hield met het recyclen van edelmetaal en de handel hierin. De toevoeging van een laboratorium aan het bedrijf is de basis geweest van EWN als waarborginstelling. Per 11 maart 2002 is EWN door de minister van EZK aangewezen als rechtspersoon bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Waarborgwet 1986 (oftewel: als waarborginstelling).

Organisatiestructuur

EWN is ondergebracht in de Stichting Administratiekantoor C.J. Brunings. In de evaluatieperiode, tot december 2021, heeft EWN onderstaande zusterrelaties:

- Stichting Administratiekantoor C.J. Brunings is ook eigenaar van Baerveldt Beheer B.V.
- Baerveldt Beheer B.V. is eigenaar van Van der Meulen Edelmetaal B.V., Beleenbank Pandhuys Joure B.V. en Stoeterij Bommelsteyn B.V. Tot eind 2018 was Baerveldt Beheer B.V. tevens eigenaar van Golden Returns Inc.

EWN houdt zich specifiek bezig met gehaltebepalingen en het aanbrengen van gehaltemerken (en met niet-wettelijke taken als verpakkingswerk en het aanbrengen van logo's of teksten). Van de zusterorganisaties heeft EWN alleen met Van der Meulen Edelmetaal B.V. een daadwerkelijke werkrelatie: Van der Meulen Edelmetaal B.V. verwerkt edelmetaalafval en verhandelt deze. Het laboratorium van EWN voert (niet-wettelijke) gehaltebepalingen uit op het verwerkte edelmetaalafval. De gehaltebepaling is in dit geval geen wettelijke taak, omdat deze halffabricaten geen keurmerk ontvangen. Het verwerkte edelmetaalafval wordt niet gekeurd en/of voorzien van gehaltetekens zoals bepaald in de Waarborgwet 2019.

Sinds december 2021 valt Baerveldt Beheer B.V. niet meer onder Stichting Administratiekantoor C.J. Brunings en is er dus geen sprake meer van een zusterrelatie met EWN.

De hoofdvestiging van EWN is in Joure. Daarnaast hangt onder EWN één filiaal in Amsterdam en drie filialen in Duitsland. Ieder filiaal bestaat uit de afdelingen laboratorium en essaai, logistiek en stempelen.

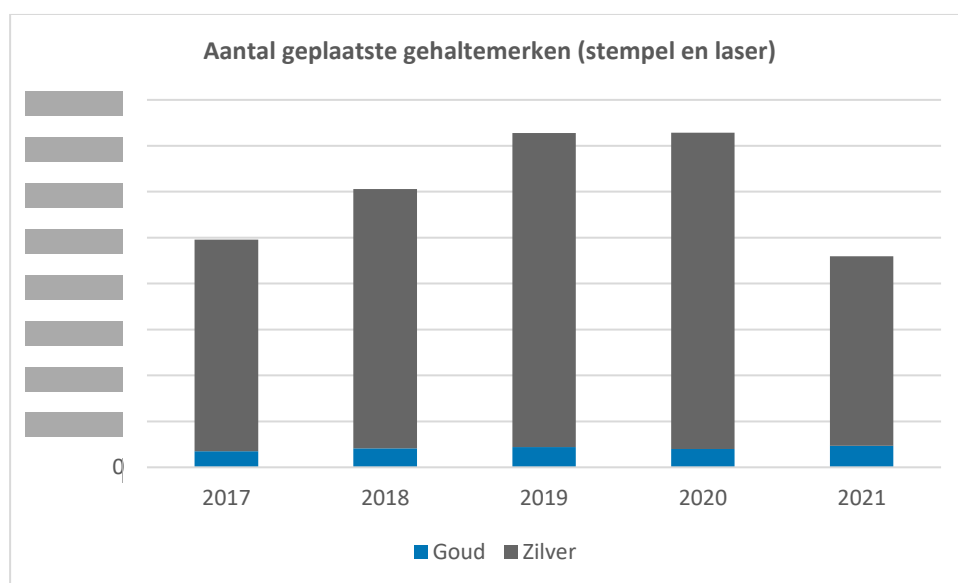
Gehaltemerken

Tussen 2017 en 2021 heeft EWN in totaal – voor zowel de Nederlandse als de Duitse locaties –  miljoen voorwerpen van gehaltemerken voorzien.²⁶ In deze periode werd het laagste aantal voorwerpen gekeurd in

²⁶ Voor 2017 is het aantal gekeurde voorwerpen niet exact te achterhalen, omdat EWN destijds nog werkte met een prijs per gram. Op basis van een gemiddeld gewicht per item voor goud en zilver, is voor 2017 een schatting gemaakt van het aantal gekeurde voorwerpen.

2021 (■ miljoen) en het hoogste aantal voorwerpen in 2020 (■ miljoen). Gemiddeld plaatst EWN ■ miljoen gehaltemerken per jaar.

Onderstaande figuur toont welke edelmetalen voorwerpen werden gekeurd in de evaluatieperiode. Te zien is dat EWN voornamelijk zilveren voorwerpen waarborgt en in mindere mate ook gouden voorwerpen. Het aantal gewaarborgde voorwerpen waarin platina is verwerkt, is zeer gering – circa ■ per jaar – en derhalve niet weergegeven. Om de gehaltemerken aan te brengen past EWN het vaakst de stempelmethode toe. In de evaluatieperiode betrof het aandeel stempeling gemiddeld 67%, tegenover een aandeel van 33% voor lasergraving. Het aandeel lasergraving nam tot 2021 gestaag toe (tot 40% in 2020), maar daalde in 2021 (naar 29%). Op grond van de conventie is EWN gerechtigd om ook de ‘Common Control Marks’ (CCM) af te slaan. Het aandeel door EWN afgeslagen CCM-gehaltemerken tegenover Nederlandse gehaltemerken is in de evaluatieperiode fors gestegen, van 1% in 2017 naar 15% in 2021.



Figuur 2. Aantal door EWN geplaatste gehaltemerken in Joure in de periode 2017 tot en met 2021.²⁷

Interne governance

De verschillende taken en bevoegdheden binnen EWN zijn als volgt toegewezen:

- **Bestuur.** Het eenkoppige bestuur is primair verantwoordelijk voor het naleven van de technische eisen die door de Waarborgwet 2019, de conventie en internationale normen, waaronder NEN-EN-ISO/IEC 17020 en NEN-EN-ISO/IEC 17025 worden gesteld. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de interne organisatie en heeft regelmatig contact met het ministerie van EZK.²⁸

Het bestuur is belast met het bepalen van het beleid in en van EWN. Dit houdt in dat zij belast is met: a) de realisatie van de doelstellingen van EWN; b) het bepalen van een strategie die moet leiden tot realisatie van de doelen; c) het besturen en begeleiden van de algemene gang van zaken van EWN en de aan haar verbonden onderneming; d) het zorgen voor goed werkende interne risicobeheersings- en controlesystemen; e) het naleven en handhaven van de interne gedragscode en de corporale governance structuur van EWN; f) het verzorgen en voorbereiden van het financiële verslaggevingsproces; g) het opmaken van de jaarrekening alsmede het opstellen van de jaarlijkse begroting en h) al hetgeen met inachtneming van het volgende overigens binnen de taak van het bestuur past.²⁹

²⁷ De weergegeven aantallen voor 2017 zijn aannames, gebaseerd op een gemiddeld gewicht per item voor goud en zilver.

²⁸ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Managementhandboek, p 15.

²⁹ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2017). Reglement Edelmetaal Waarborg Nederland B.V., p 6.

- **Raad van Commissarissen.** De Raad van Commissarissen (hierna: RvC) bestaat uit drie leden, met één voorzitter en twee leden. De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de Vennootschap en de met haar verbonden onderneming(en). Daarnaast staat de RvC het bestuur met raad ter zijde. De RvC is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn functioneren.³⁰
- **Kwaliteitsfunctionaris.** De kwaliteitsfunctionaris is onder meer verantwoordelijk voor de accreditatie, de monitoring en de audits. De kwaliteitsfunctionaris heeft de actuele kennis van de Waarborgwet 2019 en de eisen in de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020 en NEN-EN-ISO/IEC 17025. Hij is samen met de afdelingshoofden verantwoordelijk voor de naleving van de Waarborgwet 2019 en genoemde normen binnen EWN.³¹
- **Technisch manager.** De functie van technisch manager is bij het eenkoppige bestuur ondergebracht. De technisch manager is verantwoordelijk voor de operationele processen voor wat betreft de inspectieactiviteiten.³²

Het bestuur informeert de RvC regelmatig over de dagelijkse gang van zaken, op verzoek schriftelijk. Daarnaast deelt het bestuur jaarlijks een begroting voor het komende jaar en een jaarverslag met de RvC, waarin gedetailleerde informatie wordt gegeven over onder meer financiële aangelegenheden, marketing, investeringen en personeel.³³

Het bestuur legt besluiten, voorstellen en/of plannen met betrekking tot de onderwerpen zoals genoemd in de statuten ter goedkeuring voor aan de RvC. Tevens worden alle besluiten van het bestuur aangaande het aangaan van arbeidsovereenkomsten, bonussen en beloningen voor werknemers indien deze afwijken van de geldende cao, ter goedkeuring voorgelegd aan de RvC. De RvC spreekt zich binnen twee weken na ontvangst van stukken die betrekking hebben op bedoelde onderwerpen uit over goedkeuring van het besluit, voorstel en/of plan (tenzij een andere termijn door het bestuur is verzocht). Indien de RvC negatief adviseert, dan wel substantiële wijzigingen in het besluit, voorstel en/of plan voorstelt, wordt dit vastgelegd in een met redenen omkleed besluit van de RvC.³⁴

4.1.2. Beleid en doelstellingen

In de statuten zijn de doelen van EWN vastgelegd.³⁵ Onderstaande doelen hebben betrekking op de wettelijke taak (de overige doelen zijn niet-wettelijk):

- Het onderzoeken van ter onderzoek aangeboden werken op hun gehalte van edele metalen, alsmede het voorzien van die werken van gehaltemerken, alles ter uitvoering en met inachtneming van de te dien aanzien geldende rechtsregels;
- De handel in artikelen benodigd voor de nakoming van de wettelijke voorschriften met betrekking tot het waarborgen, alsmede het onderzoek met betrekking tot de productie en de handel in platina, gouden en zilveren werken;
- Het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

EWN formuleert, naast de bovengenoemde statutair vastgelegde doelen, jaarlijks doelstellingen die qua realisatie betrekking hebben op de korte- en middellange termijn. Deze doelstellingen betreffen de verdere

³⁰ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2017). Reglement Edelmetaal Waarborg Nederland B.V., p 10.

³¹ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Managementhandboek, p 16.

³² Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Managementhandboek, p 16.

³³ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2017). Reglement Edelmetaal Waarborg Nederland B.V., p 10.

³⁴ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2017). Reglement Edelmetaal Waarborg Nederland B.V., p 11.

³⁵ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (1998). Statuten Edelmetaal Waarborg Nederland B.V., p. 1.

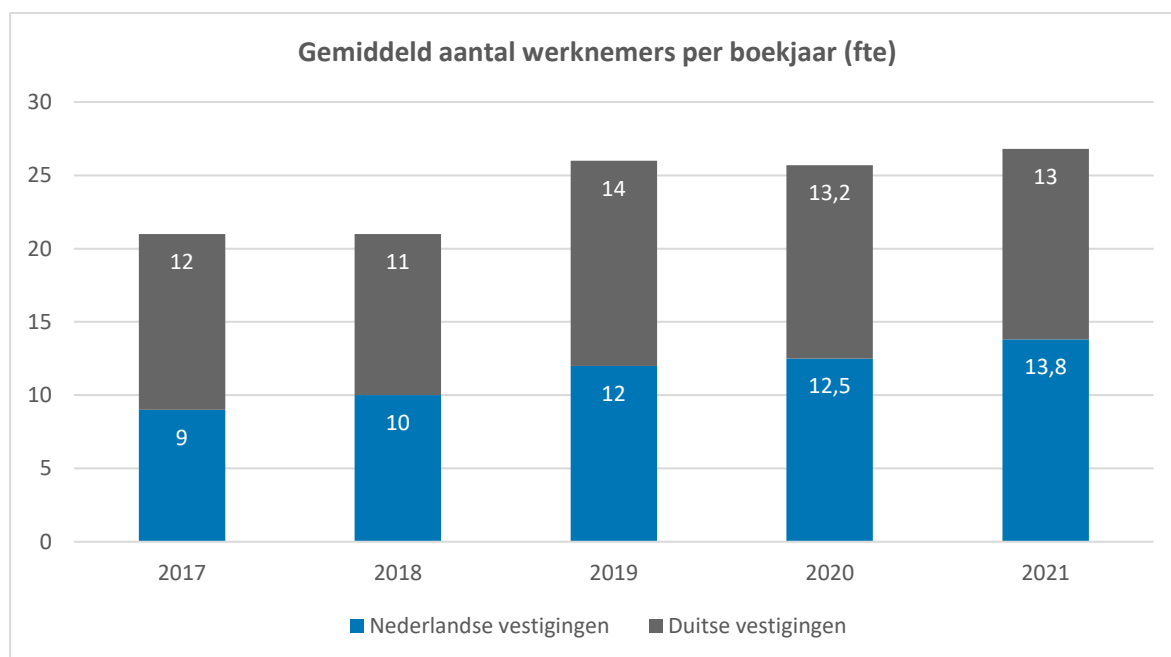
ontwikkeling van de organisatie in de hedendaagse markt en het verbeteren van de organisatie naar aanleiding van audits, wet- en regelgeving, klanttevredenheidsonderzoeken en marktontwikkelingen. De doelstellingen hebben bijvoorbeeld betrekking op het verkennen of doorontwikkelen van een nieuwe techniek of werkwijze, het opstellen van een nieuw beleidspunt of het doorvoeren van administratieve verbeteringen. De voortgang van de doelstellingen wordt door het jaar heen gemonitord.³⁶

EWN geeft richting aan de realisatie van bovenstaande doelen en het opstellen van de jaarlijkse doelstellingen middels vijf beleidspunten: marktgericht werken, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, betrouwbaarheid, bepalingmethode, kwaliteitszorg en veiligheid.³⁷

4.1.3. Financiën

EWN dekt de kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de wettelijke taken door deze door te rekenen aan de ondernemers die hun voorwerpen laten waarborgen. Omdat EWN voor de vaststelling van de tarieven ministeriële goedkeuring nodig heeft, legt zij de tarieven jaarlijks voor aan de minister van EZK. De minister kan goedkeuring van de tarieven weigeren indien deze hoger zijn dan noodzakelijk is, uitgaande van een redelijke toerekening van de aan het uitvoeren van de betreffende werkzaamheden verbonden kosten.³⁸ In paragraaf 4.2 gaan we in op de ontwikkeling van de tarieven in de evaluatieperiode.

In figuur 3 is de personele inzet (gemiddeld aantal werknemers gedurende een boekjaar) weergegeven. De cijfers volgen uit de jaarrekeningen die het bestuur van EWN opmaakt. De figuur toont dat de personele bezetting in de Nederlandse vestigingen gedurende de evaluatieperiode is gestegen van 9 naar 13,8. Het aantal werknemers in de Duitse vestigingen fluctueert in de evaluatieperiode tussen 11 en 15. Over de gehele evaluatieperiode is het totaal aantal werknemers iets gestegen.



Figuur 3. Gemiddeld aantal werknemers bij EWN per boekjaar voor de periode 2017 - 2021.

³⁶ Edelmetaal Waarborg Nederland (2022). Managementhandboek, p 10.

³⁷ Edelmetaal Waarborg Nederland (2022). Managementhandboek, p 9.

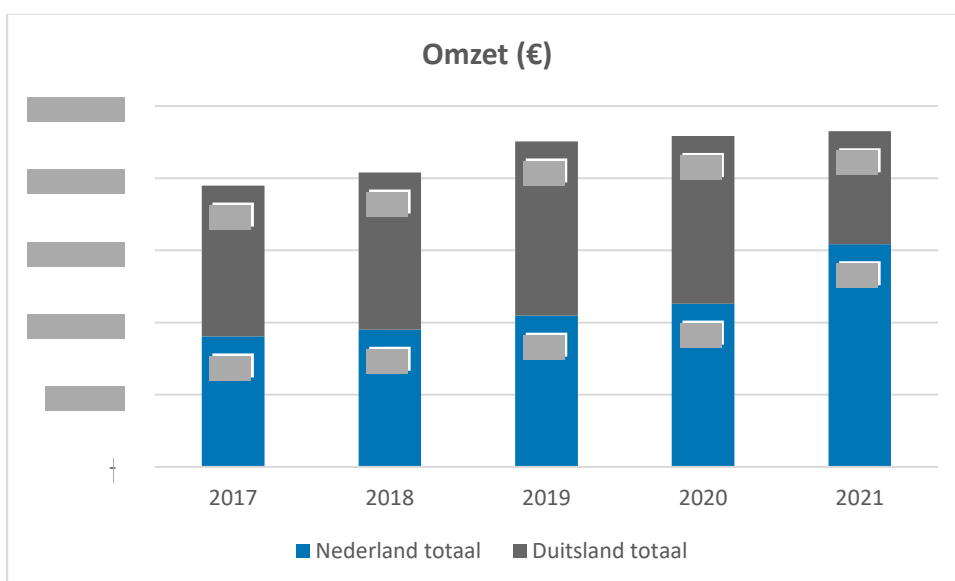
³⁸ Art. 17, eerste lid Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Art. 5 Waarborgwet 2019.

In figuur 4 zijn de financiële resultaten van EWN weergegeven. De hier getoonde resultaten geven de Nederlandse en de Duitse resultaten gezamenlijk weer. De verhouding tussen de netto-omzet en de kosten is in de gehele evaluatieperiode groter dan 1, variërend tussen $\square$ en $\square$.



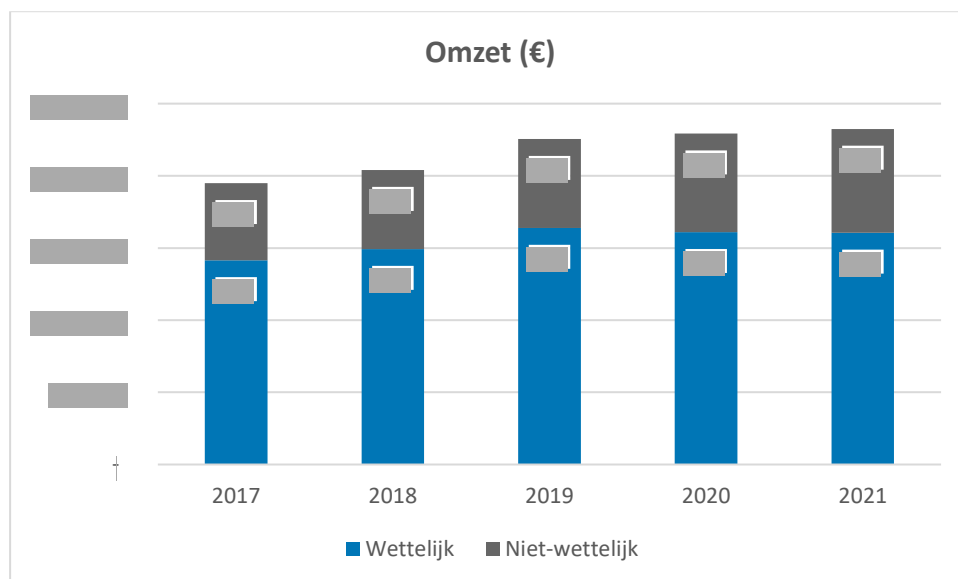
Figuur 4. Financiële resultaten van EWN voor de periode 2017– 2021.

Figuur 5 geeft de verdeling van de omzet van EWN voor de activiteiten in Nederland en de activiteiten in Duitsland weer. Deze verdeling is van 2017 tot en met 2020 redelijk stabiel. In 2021 is het percentage omzet dat volgt uit de activiteiten in Duitsland een stuk lager dan in 2020. In de directiebeoordeling van dat jaar wordt toegelicht dat er sprake was van een sterk teruglopend werkaanbod in Duitsland, deels te wijten aan (maatregelen als gevolg van) de COVID-19 pandemie en deels aan een marktverkleining als gevolg van de Brexit.



Figuur 5. Verdeling van de omzet van EWN voor de activiteiten in Nederland en de activiteiten in Duitsland.

Figuur 6 toont de verdeling van de omzet voor wettelijke en niet-wettelijke activiteiten in Nederland. Te zien is dat deze verhouding gedurende de evaluatieperiode enigszins verschuift, waarbij in 2021 een iets groter percentage omzet volgt uit niet-wettelijke activiteiten dan in 2017.



Figuur 6. Verdeling van de omzet van EWN voor wettelijke en niet-wettelijke activiteiten.

4.2. Functioneren van EWN op de toetsingscriteria

In deze paragraaf beschrijven we hoe EWN de wettelijke taak uitvoert. We hanteren hierbij de zes toetsingscriteria: deskundigheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, transparantie, responsiviteit en efficiënt georganiseerd.

Deskundigheid

We oordelen, onder andere op basis van de jaarlijks verlengde accreditatie volgens de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 en NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018, dat EWN over de vereiste deskundigheid beschikt om als inspectie-instelling en laboratorium te functioneren. Door de RvA zijn in de evaluatieperiode enkele categorie-B afwijkingen geconstateerd. Deze werden naar het oordeel van de RvA adequaat gecorrigeerd. We concluderen dat EWN in de evaluatieperiode adequate voorzieningen getroffen heeft voor een deskundige taakuitvoering.

EWN heeft de volgende voorzieningen voor deskundigheid getroffen:

- **Externe audits.** Jaarlijks beoordeelt de RvA of de onder accreditatie vallende activiteiten worden uitgevoerd volgens de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020 en de NEN-EN-ISO/IEC 17025. De vereiste accreditatie is jaarlijks verlengd gedurende de gehele evaluatieperiode, voor zowel de hoofdvestiging in Joure als voor de andere locaties, waaronder de locaties in Duitsland. Dit toont aan dat EWN gedurende deze periode over de vereiste deskundigheid beschikte, met betrekking tot de onder accreditatie vallende activiteiten. De RvA

constateerde in de evaluatieperiode jaarlijks tussen [] en [] categorie B³⁹-afwijkingen (zie tabel 1). Deze afwijkingen werden volgens de RvA adequaat gecorrigeerd.⁴⁰



Tabel 1. Resultaten van de beoordelingen door de RvA in de evaluatieperiode.

- **Interne audits.** De RvA kijkt bij de jaarlijkse beoordeling onder andere naar het kwaliteitsmanagementsysteem dat EWN hanteert om de wettelijke taak volgens de gestelde kwaliteitsnormen uit te voeren. Dit systeem bestaat onder andere uit kwaliteitsdocumenten en procedurebeschrijvingen. EWN beoordeelt alle onderdelen die vallen onder het kwaliteitsmanagementsysteem eveneens jaarlijks, middels interne audits. Alle problemen die bij deze audits zijn geconstateerd, zijn door EWN als incidenteel bestempeld. Deze geconstateerde problemen zijn telkens gecorrigeerd, waarna de resultaten opnieuw zijn beoordeeld om te effectiviteit van de getroffen maatregelen vast te stellen. In 2019 zijn vergeleken met 2018 veel afwijkingen geconstateerd tijdens de interne audit. Dit werd destijds door EWN gewijd aan de implementatie van de kwaliteitsnorm NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018.⁴¹
- **Deskundigheid medewerkers.** De RvA kijkt bij het beoordelen van de deskundigheid van EWN onder andere naar de competentie van de medewerkers die EWN in dienst heeft. Naar het oordeel van de RvA zijn de medewerkers van EWN getraind, deskundig en competent. De RvA stelt dat de medewerkers gekwalificeerd zijn voor hun werkzaamheden. Verder wordt gesteld dat er functieomschrijvingen en procedures voor het selecteren en opleiden van personeel aanwezig zijn.⁴² Uit de opgestelde directiebeoordelingen blijkt dat de bekwaamheid van de keuringsmedewerkers in de evaluatieperiode jaarlijks is gemonitord, net als de behoefte aan en de resultaten van aanvullende opleidingen. Als afwijkingen worden geconstateerd met betrekking tot het bekwaamheidsniveau van een medewerker, dan worden acties ter herstel uitgevoerd.⁴³

Bij gesprekspartners vanuit verschillende perspectieven (brancheverenigingen, het ministerie van EZK, de medewerkers van EWN zelf) heerst het beeld dat EWN de juiste deskundigheid heeft om de wettelijke taak uit te voeren. Genoemd is dat het overgrote deel van de medewerkers veel ervaring heeft, dat EWN deelneemt aan internationale fora om hun kennis van het waarborgen en de waarborgmarkt op peil te houden en alert is op ontwikkelingen in de markt die voor hen relevant zijn. Als uitdaging om de deskundigheid ook in de toekomst op peil te houden is door verschillende gesprekspartners de krapte op de arbeidsmarkt genoemd.

³⁹ Een categorie B-afwijking wijst op een situatie die door het RvA-beoordelingsteam als een afwijking tegen een accreditatievereiste wordt beschouwd, maar die volgens het RvA-beoordelingsteam niet leidt, heeft geleid of kan leiden tot: 1) onjuiste of onbetrouwbare resultaten van de conformiteitsbeoordeling, 2) het ten onrechte gebruiken van het RvA-accreditatiemerk of het op andere wijze onterecht claimen van RvA-accreditatie of 3) een concrete bedreiging voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor het milieu (Raad voor Accreditatie, 2022).

⁴⁰ Raad voor Accreditatie (2017-2021). Beoordelingsrapporten Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. 2017-2021.

⁴¹ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2018-2022). Directiebeoordelingen 2017-2021.

⁴² Raad voor Accreditatie (2017-2021). Beoordelingsrapporten Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. 2017-2021.

⁴³ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2018-2022). Directiebeoordelingen 2017-2021.

Zorgvuldigheid

We oordelen, voornamelijk gebaseerd op het gehanteerde kwaliteitsmanagementsysteem, dat EWN de wettelijke taken op een zorgvuldige wijze uitvoert. In het kwaliteitsmanagementsysteem wordt voldaan aan de eisen vermeld in de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 en NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018. Het systeem heeft onder meer ten doel dat de wettelijke taak volgens de gestelde kwaliteitsnormen wordt uitgevoerd. De opgehaalde percepties van gesprekspartners spreken het beeld dat EWN de taken zorgvuldig uitvoert niet tegen.

EWN heeft de volgende voorzieningen voor zorgvuldig functioneren getroffen:

- **Managementsysteem.** EWN heeft een kwaliteitsmanagementsysteem opgezet en ingevoerd om de wettelijke taak conform de gestelde kwaliteitsnormen uit te voeren. Het managementsysteem is vastgelegd in een managementhandboek en in verscheidene procedurebeschrijvingen, die bijvoorbeeld gericht zijn op preventieve en correctieve maatregelen. Het systeem borgt aldus het managementhandboek ‘*zowel de organisatiekwaliteit als de kwaliteit van de keuringen en bepalingen*’.⁴⁴ De beoordelingsrapporten van de RvA tonen aan dat wijzigingen in het managementsysteem in de evaluatieperiode duidelijk werden weergegeven in de documenten en mondeling werden toegelicht aan medewerkers. Daarnaast dienden medewerkers bij relevante wijzigingen te tekenen om aan te geven dat zij bekend waren met de inhoud van de wijziging.⁴⁵
- **Jaarlijkse directiebeoordelingen.** Middels jaarlijkse directiebeoordelingen wordt de effectiviteit van het kwaliteitsmanagementsysteem beoordeeld. Zo wordt bijvoorbeeld beoordeeld in welke mate de opgestelde doelstellingen zijn bereikt. Op basis van de evaluatie van de doelstellingen worden deze aangepast of aangevuld met nieuwe doelstellingen. Daarnaast vinden in de directiebeoordelingen evaluaties plaats van onder andere:
 - Klantenreacties, klachten en beroepen;
 - Resultaten van interne en externe audits;
 - Uitgevoerde of gewenste corrigerende- en preventieve maatregelen en verbeteracties.⁴⁶
- **Vier-ogenprincipe.** EWN hanteert een vier-ogen principe en hanteert werkinstructies voor een actuele, uniforme uitvoering van procedures.

Brancheorganisaties en bedrijven hebben (in gesprekken en in de vragenlijst) voorbeelden genoemd van incidenten die raken aan zorgvuldigheid, maar hieruit komt niet het beeld naar voren dat EWN structureel niet zorgvuldig zou opereren. Voorbeelden van incidenten die genoemd zijn, zijn edelmetaal dat ten onrechte werd gekeurd als goud of dat het is voorgekomen dat er een onjuist keur geslagen is.

Onafhankelijkheid

We oordelen op basis van de jaarlijks verlengde accreditatie dat EWN ten aanzien van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoet aan de gestelde vereisten. EWN voert onder andere een jaarlijkse inventarisatie en analyse uit van risico's aangaande onafhankelijkheid en onpartijdigheid met betrekking tot activiteiten, relaties van EWN en medewerkers van EWN en noemt waar nodig beheersmaatregelen. Percepties van gesprekspartners bevestigen het beeld dat EWN onafhankelijk omgaat met de uitvoering van de wettelijke taken.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van EWN wordt op de volgende manieren geborgd:

⁴⁴ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Managementhandboek.

⁴⁵ Raad voor Accreditatie (2017-2021). Beoordelingsrapporten Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. 2017-2021.

⁴⁶ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2018-2022). Directiebeoordelingen 2017-2021.

- **Accreditatie.** De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van EWN wordt in de evaluatieperiode geborgd door de jaarlijks verkregen accreditaties tegen de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020 en de NEN-EN-ISO/IEC 17025. Voorafgaand aan de evaluatieperiode heeft de RvA opmerkingen gemaakt met betrekking tot de risicoanalyse, onpartijdigheid, integriteit en onafhankelijkheid van EWN. Daar heeft EWN destijds – in het oordeel van de RvA – adequaat actie op ondernomen. De risico's betreffende onpartijdigheid worden sindsdien jaarlijks geïnventariseerd.⁴⁷
- **Risicoanalyse.** EWN analyseert de geïnventariseerde risico's per situatie in een matrix. EWN neemt in de risicoanalyse risico's voor onpartijdigheid met betrekking tot activiteiten en relaties van EWN in ogenschouw en noemt waar nodig beheersmaatregelen. Een aantal maatregelen die EWN treft om onpartijdigheid van de organisatie te verzekeren zijn:
 - EWN heeft statutair vastgelegd dat belanghebbenden bij de door EWN uitgevoerde werkzaamheden, uitgesloten zijn van het verkrijgen van aandelen;
 - EWN kent een organisatiestructuur waarbij een strikte scheiding is tussen keuringsactiviteiten en laboratoriumactiviteiten. Voor alle activiteiten zijn taken en verantwoordelijkheden aan medewerkers toebedeeld en kunnen geen situaties ontstaan waarbij sprake is van belangenverstrengeling;
 - EWN is niet betrokken bij het ontwerpen, produceren, verhandelen of onderhouden van sieraden of grondstoffen hiervoor.⁴⁸
- **Spanningsveld met 'Van der Meulen Edelmetaal B.V.'** De RvA komt in het beoordelingsrapport van 2019 terug op een spanningsveld met betrekking tot de onpartijdigheid van het laboratorium ten opzichte van 'Van der Meulen Edelmetaal B.V.'. De Commercieel Directeur van EWN is immers tevens de Directeur van één van de opdrachtgevers: 'Van der Meulen Edelmetaal B.V.'. De RvA concludeert dat EWN derhalve heeft gezorgd voor een functiescheiding; de directeur van 'Van der Meulen Edelmetaal B.V.' is weliswaar tevens de Commercieel Directeur van EWN, maar hij heeft niet de technische leiding of aansturing aangaande EWN. De technische leiding en aansturing van EWN is neergelegd bij de Technisch Directeur. Deze situatie was van toepassing van 2017 tot en met 1 juni 2020. Sindsdien heeft EWN één directeur (die niet tevens de directeur van 'Van der Meulen Edelmetaal B.V.' is).⁴⁹
- **Onafhankelijkheid van grote klanten.** De RvA meldt in het beoordelingsrapport van 2019 het volgende ten aanzien van onafhankelijkheid van grote klanten: *"EWN heeft honderden opdrachtgevers; daarvan zijn er [REDACTED] als groot aan te merken. Deze [REDACTED] zijn voor ongeveer [REDACTED] van het werk van EWN verantwoordelijk. De instelling is zich er van bewust dat ze daarmee enigszins afhankelijk lijkt te zijn van deze [REDACTED] opdrachtgevers; dat is de reden waarom de instelling ook met meerdere kleine opdrachtgevers werkt en structureel op zoek blijft naar nieuwe opdrachtgevers."* Naar oordeel van de RvA zijn er op basis van de organisatiestructuur, beleidsverklaring, andere beschrijvingen in de documentatie en gesprekken echter geen redenen om aan te nemen dat EWN met betrekking tot de inspectie-activiteiten geen type A-instelling⁵⁰ is.⁵¹ De hier beschreven situatie is van toepassing op de gehele evaluatieperiode.
- **Onpartijdige taakuitvoering.** EWN identificeert naast risico's voor de onpartijdigheid van de *organisatie*, ook risico's ten aanzien van de onpartijdigheid van de *taakuitvoering door medewerkers*. EWN treft een aantal maatregelen om de onpartijdigheid van medewerkers bij de taakuitvoering te faciliteren:
 - Medewerkers van EWN tekenen een verklaring van onpartijdigheid;
 - Alleen afdelingshoofden mogen contact hebben met klanten;
 - Er is geen relatie tussen aantal uitgevoerde keuringen/gehaltebepalingen en honorering.

⁴⁷ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Managementhandboek, p. 20.

⁴⁸ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Procedure – Risicobeheersing onpartijdigheid.

⁴⁹ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Procedure – Risicobeheersing onpartijdigheid.

⁵⁰ Een type A inspectie-instelling volgens de kwaliteitsnorm NEN-EN-ISO/IEC 17020 is een zelfstandige organisatie (of deel van een zelfstandige organisatie), die zich uitsluitend bezig houdt met het uitvoeren van inspecties voor derden.

⁵¹ Raad voor Accreditatie (2019). Beoordelingsrapport 2019, p. 10.

- Medewerkers hebben een meldplicht aan de leidinggevende zodra zij oneigenlijke druk ervaren, die de kwaliteit van hun werk negatief zou kunnen beïnvloeden.⁵²

In de gesprekken met (vertegenwoordigers van) bedrijven zijn geen signalen naar voren gekomen dat de onafhankelijkheid van EWN in de evaluatieperiode in het geding zou zijn geweest. Het ministerie van EZK is van mening dat EWN onafhankelijk omgaat met de uitvoering van de wettelijke taken. Het ministerie kijkt hiervoor niet alleen naar de verlengingen van de door de RvA verleende accreditatie. Het kijkt ook naar of de wijze waarop EWN zijn interne governance heeft ingericht, onafhankelijke besluitvorming bevordert en of er adequate interne vennootschappelijke controlemechanismen zijn. Deze aanknopingspunten met betrekking tot onafhankelijkheid volgen uit een uitspraak van het College van Beroep op het bedrijfsleven (hierna: CBB) uit 2003.⁵³ Daarin is onder andere genoemd dat geen personen betrokken bij de leiding van EWN tegelijkertijd rechtstreeks betrokken zijn bij de leiding van een onderneming die edelmetalen voorwerpen aan EWN aanbiedt. Op basis van deze aanknopingspunten is het ministerie in de evaluatieperiode bij de statutenwijzigingen het gesprek aangegaan met EWN over het borgen van de onafhankelijke taakuitvoering. Het ministerie van EZK geeft verder aan dat het ministerie niet actief stuurt op de strategie van de instellingen, maar alleen op hoofdlijnen meekijkt naar het waarborgstelsel.

Transparantie

We oordelen dat EWN voorzieningen treft om transparantie van zijn activiteiten, werkwijze en resultaten richting de samenleving te borgen, door onder meer de tarieflijsten en resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken op zijn website te plaatsen. EWN handelt transparant naar de politiek door jaarlijks zijn jaarrekening en -verslag te delen met de minister van EZK. Er bestaat wel een wens vanuit het departement om (meer) inzicht te krijgen in de totstandkoming van de tarieven en hoe die zich verhouden tot de kosten.

EWN geeft op verschillende manieren inzicht in zijn activiteiten en werkwijze:

- **Publicatie tarieven en resultaten klanttevredenheidsonderzoeken.** De tarieven met betrekking tot het waarborgen van edelmetalen voorwerpen worden jaarlijks gepubliceerd op de website van EWN. De kosten van het waarborgen zijn hiermee inzichtelijk voor klanten. Daarnaast plaatst EWN de resultaten van uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken op zijn eigen website.
- **Inzicht in financiële situatie aan het ministerie van EZK.** EWN stelt een jaarrekening en -verslag op en deelt deze met de minister van EZK; de jaarrekening ter goedkeuring en het jaarverslag ter informatie. Een accountant geeft een beoordelingsverklaring af bij de jaarrekening en biedt hiermee enige zekerheid ten aanzien van de weergave van de financiële situatie van EWN.

Voor wat betreft de informatiedeling richting het ministerie geeft het ministerie van EZK aan dat er in de evaluatieperiode verbeteringen zijn aangebracht in de omgang met informatiedeling. Er is (door het ministerie) nauw gelet op het structureel delen van relevante documenten. Het ministerie van EZK bemerkt geen weerstand bij de waarborginstellingen om transparant te zijn naar het ministerie toe. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 bestaat er wel een wens vanuit het departement om (meer) inzicht te krijgen in de totstandkoming van de tarieven en hoe die zich verhouden tot de kosten.

De klanten die de vragenlijst hebben ingevuld oordelen wisselend over de transparantie van EWN. Van de 36 klanten die deze vraag hebben ingevuld, zijn veertien klanten (zeer) tevreden, oordelen elf klanten neutraal en geven vijf klanten aan (zeer) ontevreden te zijn ten aanzien van de transparantie.

⁵² Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Procedure – Risicobeheersing onpartijdigheid.

⁵³ Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zie:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2003:AN9665>.

Responsiviteit

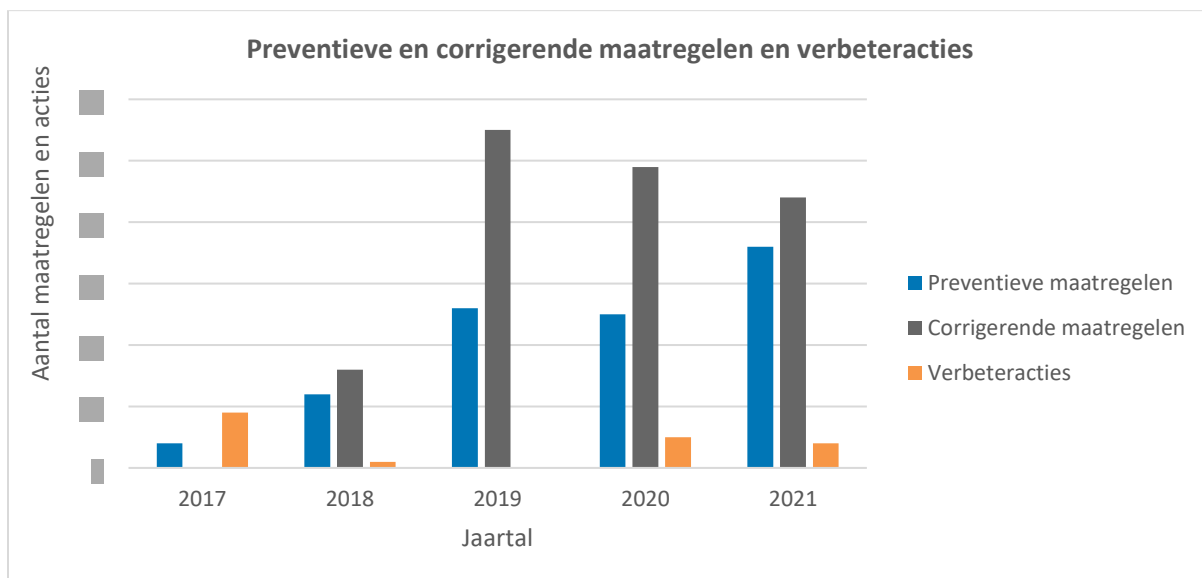
We oordelen dat EWN concrete voorzieningen treft om een responsieve organisatie te zijn. Dit blijkt onder meer uit de conclusies van de RvA aangaande de omgang met klachten en het doorvoeren van preventieve en corrigerende maatregelen en verbeteracties in de evaluatieperiode. EWN gebruikt de resultaten van interne en externe audits, klachten, klanttevredenheidsonderzoeken en suggesties vanuit het personeel om verbeteringen door te voeren in de werkwijze. Daarnaast formuleert EWN jaarlijks doelstellingen voor de korte- en middellange termijn. Deze doelstellingen zijn gericht op de verdere ontwikkeling van de organisatie in de hedendaagse markt en het verbeteren van de organisatie naar aanleiding van audits, wet- en regelgeving, klanttevredenheidsonderzoeken en marktontwikkelingen.

EWN treft de voorzieningen met betrekking tot responsiviteit:

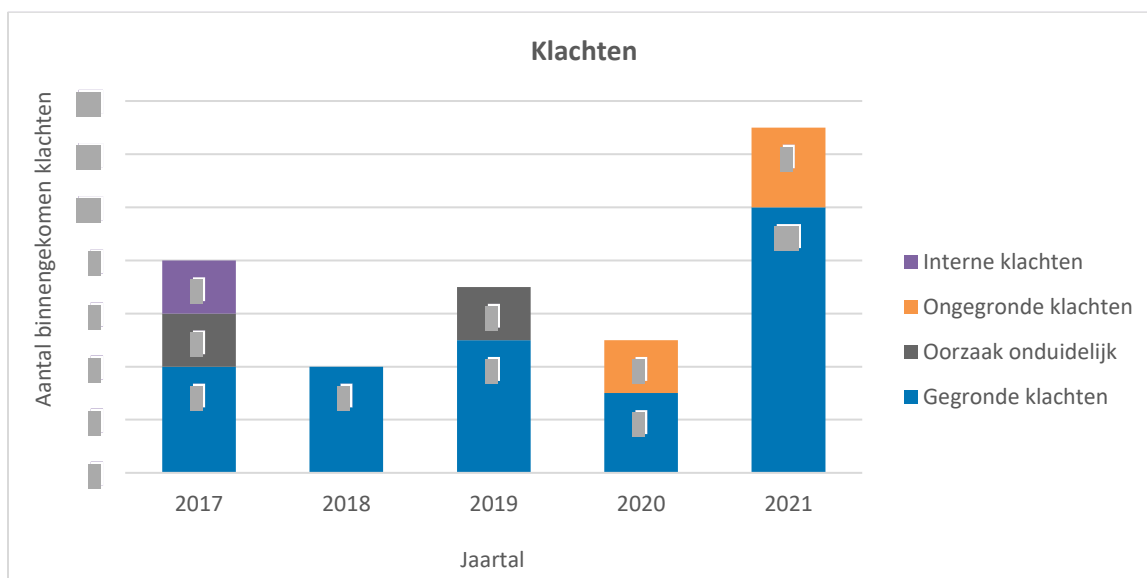
- **Behandeling afwijkingen en klachten.**

- Indien bij externe of interne audits afwijkingen worden geconstateerd, worden deze afwijkingen geëvalueerd door te kijken naar de oorzaak, de omvang en impact van de afwijkingen en mogelijke preventieve en correctieve maatregelen. Figuur 7 toont onder meer het aantal preventieve en corrigerende maatregelen door EWN in de evaluatieperiode. Volgens de RvA is inzichtelijk dat men afwijkingen snel en serieus oppakt. De RvA stelt ook dat klachten serieus worden genomen en snel worden afgehandeld. De klager wordt adequaat geïnformeerd over de afhandeling. In het beoordelingsrapport van 2019 concludeert de RvA echter dat twee zaken aandacht verdienen: adressering van de impact en de verificatie van de maatregelen. De verificatie was aldus de RvA veelal meer gericht op het herstellen van de klacht, dan op de corrigerende maatregelen ten aanzien van de onderliggende oorzaak. EWN heeft datzelfde jaar de procedure voor het nemen van corrigerende maatregelen aangepast, waarbij er naar het oordeel van de RvA meer aandacht is voor oorzaak en impact.⁵⁴
- Figuur 8 toont het jaarlijks aantal binnengekomen klachten in de evaluatieperiode. In 2021 heeft EWN Joure [] klachten binnengekregen, waarvan [] gegrond. Dit is meer dan [] ten opzichte van 2020. EWN geeft aan dat er ten opzichte van 2020 ook meer dan [] procent meer items zijn gekeurd in Joure. EWN geeft in het jaarverslag aan dat de klachten alleen incidenten en geen structurele problemen betroffen. Alle klachten voor de periode 2017 tot en met 2021 kwamen binnen bij de hoofdvestiging in Joure. Bij de andere vestigingen kwamen de gehele evaluatieperiode geen klachten binnen. De binnengekomen klachten hadden veelal te maken met de positie of diepte van de gehaltemerken, beschadigingen tijdens of na het keuren of incomplete retourzendingen. Het betroffen altijd incidenten en geen structurele problemen. EWN geeft in de directiebeoordelingen van 2017 tot en met 2021 aan dat alle klachten zijn afgehandeld en dat al dan niet getroffen maatregelen effectief waren. In de evaluatieperiode zijn geen beroepen of bezwaren ingediend aangaande de dienstverlening van EWN.

⁵⁴ Raad voor Accreditatie (2017-2021). Beoordelingsrapporten Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. 2017-2021.



Figuur 7. Aantal preventieve en corrigerende maatregelen en verbeteracties voor Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. in de periode 2017-2021.



Figuur 8. Aantal binnengekomen klachten bij EWN in de evaluatieperiode.

- **Verbetermogelijkheden.** In het managementhandboek is opgenomen dat één van de doelen van het EWN beleid is dat de organisatie *“continue met het verbeteren bezig is; voortdurend wordt de kwaliteit, de doeltreffendheid en de efficiëntie van het systeem bewaakt en verbeterd.(...) Nieuwe ontwikkelingen op de markt worden gevolgd en, indien relevant voor de kwaliteit van EWN, doorgevoerd in de organisatie en medewerkers worden getraind voor de aan hen toegewezen nieuwe taken.”*⁵⁵ Uit interne auditverslagen blijkt dat verbetermogelijkheden doorlopend worden aangekaart en opgepakt. EWN gebruikt de resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken⁵⁶, samen met de resultaten van klantbezoeken, interne en externe audits en klachten om verbeteringen door te voeren in de werkwijze. Daarnaast brengt het bestuur de

⁵⁵ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2022). Managementhandboek, p.2.

⁵⁶ Tweejaarlijks voert EWN een tevredenheidsonderzoek uit bij klanten die keuringsopdrachten hebben verstrekt. Klanten kunnen hier onder meer opmerkingen of suggesties aangeven. De resultaten van het onderzoek worden geëvalueerd in de jaarlijkse directiebeoordelingen.

mogelijkheid tot het aandragen van verbeteracties bij het personeel onder de aandacht.⁵⁷ Figuur 5 toont (naast het aantal preventieve en corrigerende maatregelen) het aantal verbeteracties door EWN in de evaluatieperiode.

- **Klanttevredenheidsonderzoeken.** EWN voert tweejaarlijks klanttevredenheidsonderzoeken uit. In de evaluatieperiode zijn deze onderzoeken uitgevoerd in 2017, 2019 en 2021:
 - In 2017 is een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd, ditmaal alleen onder de nieuwe klanten van EWN vanaf 1 januari 2016. EWN concludeert “*dat nieuwe klanten tevreden tot zeer tevreden zijn met EWN*” en dat met name de [] en [] worden aangekaart als reden om voor EWN te kiezen. De RvA benoemt in zijn beoordelingsrapport dat er uit de evaluatie van het onderzoek in 2017 geen zaken naar voren gekomen zijn waarvoor er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.
 - In 2019 is een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder de actieve klanten van 2018 en 2019 (ook de buitenlandse klanten, inclusief de bedrijven waarmee EWN een samenwerkingsovereenkomst heeft). EWN heeft 229 klanten aangeschreven voor deelname aan het onderzoek, waarvan 25 procent heeft gereageerd. Hieruit kwamen geen bijzonderheden voort. Klanten gaven aan tevreden of zeer tevreden te zijn. Er kwam één negatieve respons van een anonieme respondent.
 - In 2021 heeft EWN 497 klanten aangeschreven en heeft bijna dertien procent van de aangeschreven klanten meegedaan aan het klanttevredenheidsonderzoek. De reacties die hieruit naar voren kwamen, waren, aldus het jaarverslag van EWN, ‘louter positief’. Klanten hebben wel gebruik gemaakt van de ruimte om suggesties voor aanvullingen of verbeteringen aan te dragen, zoals extra invulvelden in het digitale klantenportaal van EWN. EWN geeft aan dat deze suggesties hebben geleid tot een actielijst die door de verantwoordelijke afdeling is afgehandeld door dit telefonisch te bespreken met de betreffende klant.

Sommige gesprekspartners (van ‘buiten’ en ‘binnen’ EWN) hebben benoemd dat EWN in de evaluatieperiode is begonnen met laser-graveren, naast het klassieke stempelen. Dit toont volgens deze gesprekspartners aan dat ze gebruikmaken van nieuwe technieken.

Gesprekspartners vanuit een brancheorganisatie geven aan dat zij vanuit klanten van EWN meekrijgen dat klachten goed worden afgehandeld. Daarnaast blijkt uit gesprekken met medewerkers van EWN dat klachten vaak eerder worden afgehandeld dan de maximale [] maanden. Bij het invullen van de vragenlijst hebben acht klanten aangegeven wel eens een klacht te hebben ingediend bij EWN. Hiervan zijn vijf klanten (zeer) tevreden, twee klanten neutraal en één klant ontevreden over de wijze van klachtafhandeling door EWN. Over het contact met EWN in het algemeen wordt overwegend positief geoordeeld: negentien klanten geven aan (zeer) tevreden te zijn, negen klanten oordelen neutraal en drie klanten zijn (zeer) ontevreden (wederom van in totaal 36 respondenten).

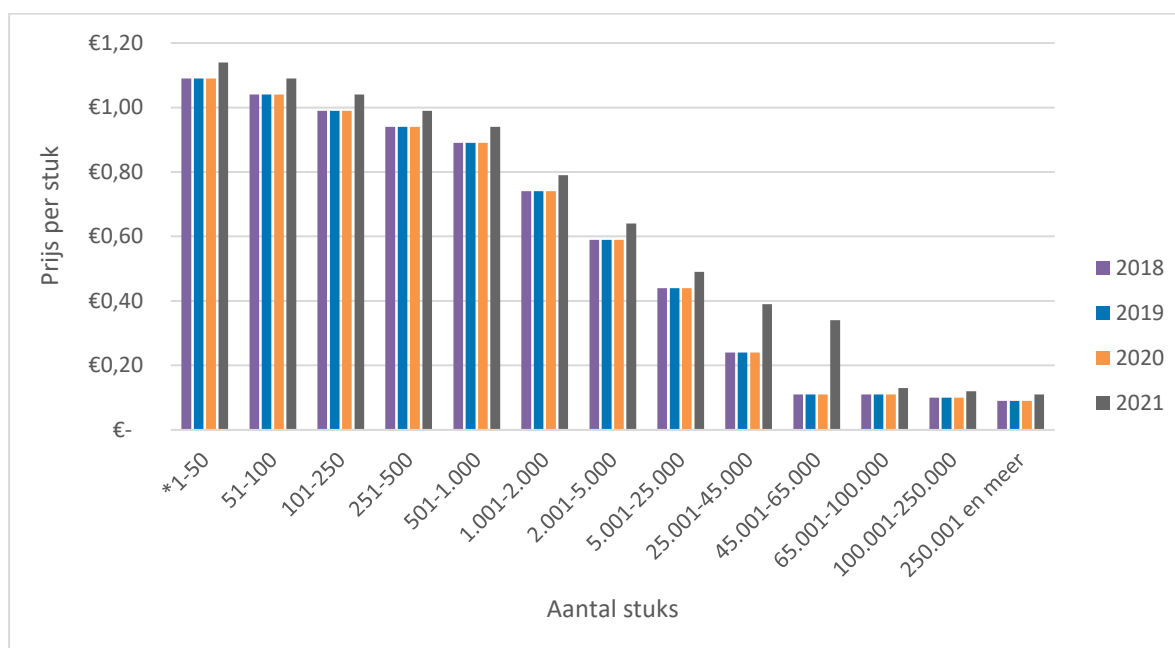
Efficiënt georganiseerd

We oordelen op basis van een aantal indicatoren dat EWN een efficiënte taakuitvoering bereikt. Een belangrijke indicator is bijvoorbeeld de ontwikkeling in de tarieven. De tarieven zijn in de evaluatieperiode jaarlijks goedgekeurd door de minister, en zijn voor het grootste gedeelte van de evaluatieperiode stabiel gebleven. Ook heeft EWN de afgelopen jaren ingezet op het automatiseren van (delen van) de bedrijfsvoering, waarmee EWN beoogt de organisatie en taakuitvoering efficiënter in te richten. De kosten die EWN maakt bij de uitvoering van de wettelijke taken fluctueren in de evaluatieperiode, net als de netto-omzet. Hier zijn echter geen uitschieters te zien, zodat er geen evidente reden is om aan te nemen dat er efficiënter (verhoudingsgewijs meer omzet tegenover gelijkblijvende of lagere kosten) of juist minder

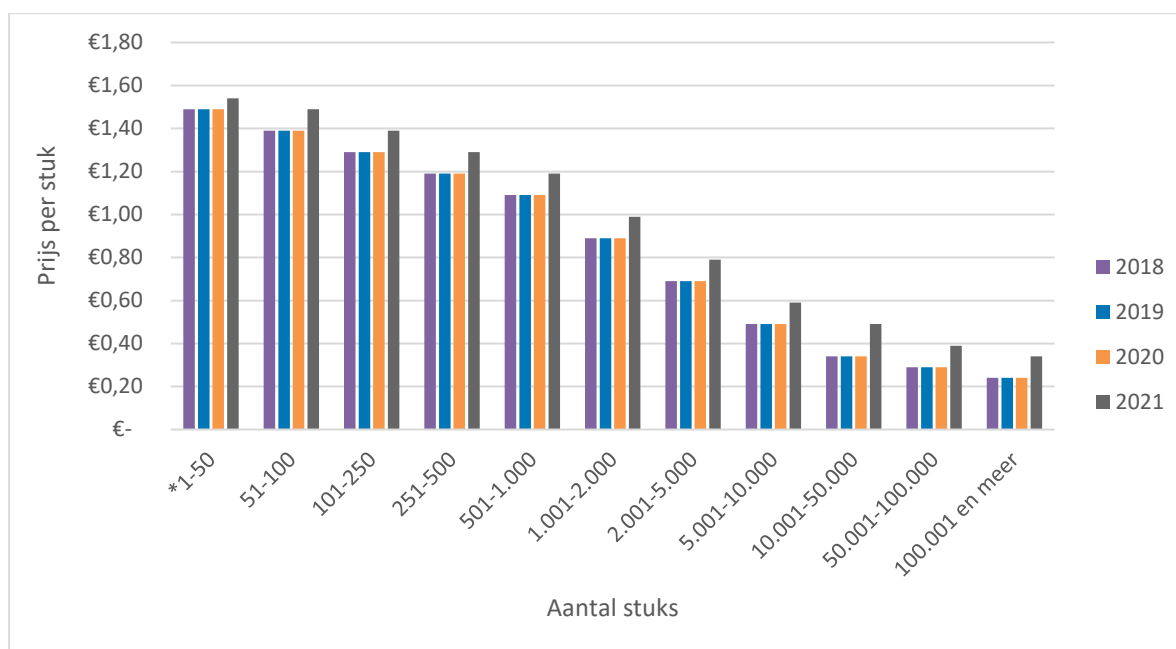
⁵⁷ Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (2020). Directiebeoordeling 2019, p. 16-17.

efficiënt (hogere kosten tegen gelijkblijvende of lagere omzet) is gewerkt. Een andere belangrijke indicator voor een efficiënte taakuitvoering bestaat uit de gerealiseerde doorlooptijden. Aangezien EWN niet bijhoudt in de streefdoorlooptijden worden gerealiseerd, kunnen we hier geen uitspraken over doen.

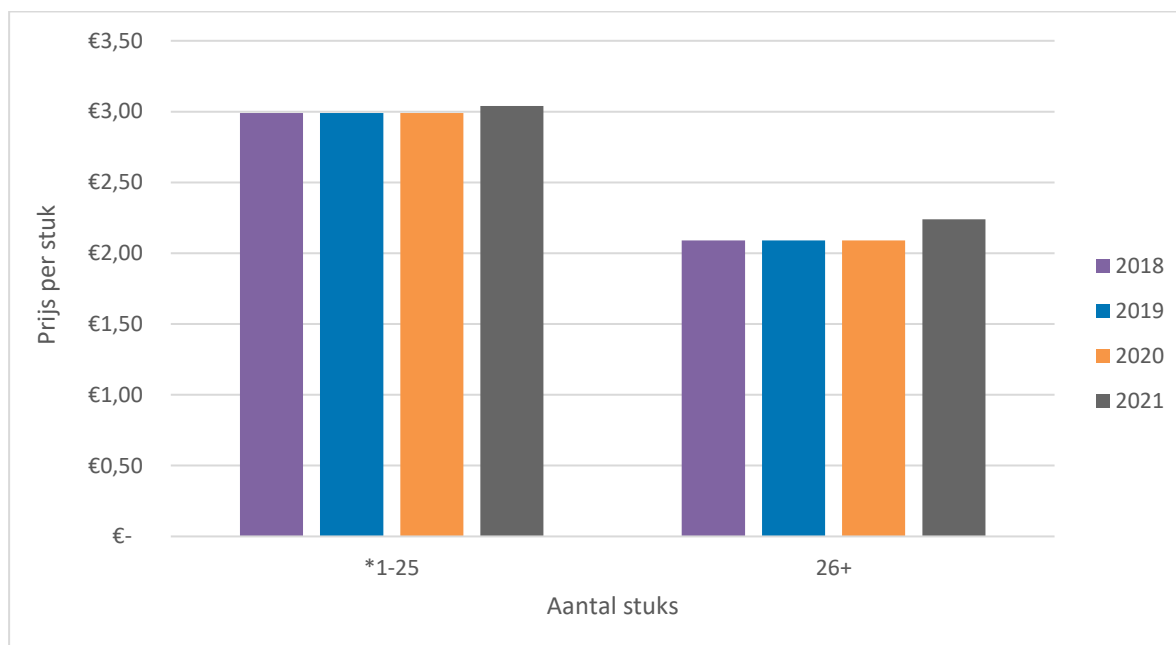
- **Tariefontwikkeling.** De tarieven die EWN rekent aan ondernemers variëren afhankelijk van het soort edelmetaal (goud, zilver en platina) en het type dienst. De keurtarieven voor nieuwe voorwerpen worden tot 1 september 2017 vastgesteld op basis van het soort edelmetaal en het aantal *gram* per zending. Sindsdien worden de keurtarieven bepaald aan de hand van het soort edelmetaal en het aantal *stuks* per zending. Figuren 9, 10 en 11 tonen de ontwikkeling van de keurtarieven voor nieuwe voorwerpen van respectievelijk zilver, goud en platina voor de periode (juli) 2018 tot en met 2021. De figuren laten zien dat de tarieven stabiel zijn in de periode (juli) 2018 tot en met 2020 en stijgen in 2021. Voor nieuwe voorwerpen van zilver komt er in 2021 een nieuwe categorie bij: de staffel 45.001-100.000 wordt gesplitst in 45.001-65.000 en 65.001-100.000.



Figuur 9. Waarborgen nieuwe voorwerpen; zilver.



Figuur 10. Waarborgen nieuwe voorwerpen; goud.



Figuur 11. Waarborgen nieuwe voorwerpen; platina.

- **Doorlooptijden.** EWN hanteert de gehele evaluatieperiode een standaard doorlooptijd van [] tot [] dagen. Bij bewerkelijke partijen (veelal met veel []) wordt een maximum van [] werkdagen gehanteerd. In dat geval wordt de streefdoorlooptijd met de klant afgestemd. De daadwerkelijk behaalde doorlooptijd wordt per klant bijgehouden. EWN evalueert niet in welke mate de doorlooptijden worden gehaald.
- **Service.** EWN biedt incidenteel een spoedservice en een transportservice aan om tegemoet te komen aan de wensen van de klanten.
- **Automatisering bedrijfsvoering.** In gesprekken met medewerkers van EWN blijkt dat de organisatie in de evaluatieperiode een slag heeft gemaakt met de automatisering van de bedrijfsvoering. Zo kunnen klanten zich tegenwoordig digitaal aanmelden. Deze innovaties leiden volgens de medewerkers tot een efficiëntere uitvoering van de wettelijke taken van EWN.

Brancheorganisaties geven aan dat de doorlooptijden een knelpunt vormen voor ondernemers (veelal goudsmiden), voornamelijk bij het waarborgen van unica⁵⁸. Doordat de edelmetalen voorwerpen moeten worden opgestuurd naar de locaties van de waarborginstellingen, zijn ondernemers de voorwerpen relatief lang kwijt en bestaat het risico op kwijtraken of beschadigen. Deze percepties reiken verder dan de uitvoering van de wettelijke taak door EWN, gezien de verplichting tot waarborgen zo is geregeld dat de edelmetalen voorwerpen op de locatie van de waarborginstelling plaatsvindt. Op deze doorlooptijd heeft EWN geen invloed, enkel op de tijd tussen ontvangst en gereedmaken voor retourzending van de gewaarborgde voorwerpen.

Van de 36 klanten die bij het invullen van de vragenlijst een oordeel hebben gegeven met betrekking tot de efficiëntie van EWN, geven █ klanten aan (zeer) ontevreden te zijn. Van de overige klanten geven █ aan (zeer) tevreden te zijn. █ klanten zijn neutraal ten aanzien van de efficiëntie van EWN. Daarnaast hebben klanten bij het invullen van de vragenlijst opmerkingen geplaatst die raken aan de efficiëntie van het waarborgen.⁵⁹ Zo benoemt een klant dat veel collega's niet keuren, omdat "(..) kosten te hoog zijn, verwerkingstijd ongewenst, etc.". Een andere klant geeft aan dat het keuren veel tijd in beslag neemt en in verhouding erg prijzig is bij het laten keuren van één stuk per keer. Dit wordt onderschreven door een klant die beschrijft: "(..) een inefficiënte en kostbare zaak om bijvoorbeeld eenmalige en/of spoedopdrachten te laten keuren."⁶⁰

4.3. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf beschrijven we onze conclusies over EWN ten aanzien van hoofdvraag 1.

Hoofdvraag 1: in hoeverre hebben EWN en WH ieder (afzonderlijk) hun wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitgevoerd in de periode 1 januari 2017 – 31 december 2021?

We concluderen dat EWN met de uitvoering van de wettelijke taken bijdraagt aan het doel van het waarborgstelsel: het borgen van de eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog.

EWN heeft bijgedragen aan het doel van het waarborgstelsel door in de evaluatieperiode █ miljoen⁶¹ edelmetalen voorwerpen te waarborgen. De mate waarin EWN precies bijdraagt aan het doel is niet vast te stellen, omdat de doelen niet verder zijn geoperationaliseerd en niet alle benodigde informatie beschikbaar is. Daarom hebben we gekeken of EWN doeltreffend en doelmatig functioneert, aan de hand van zes toetsingscriteria.

We concluderen op basis van de beschikbare informatie dat EWN goed scoort op de zes toetsingscriteria, en dat een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken daarom aannemelijk is.

Wat betreft de conclusie over *doeltreffendheid* richten we ons op de mate waarin EWN deskundig, zorgvuldig, onafhankelijk, transparant en responsief functioneert:

⁵⁸ Unica zijn unieke exemplaren.

⁵⁹ Een kanttekening bij de gegeven antwoorden met betrekking tot de efficiëntie is dat deze oordelen niet specifiek betrekking hebben op de efficiëntie van de *taakuitvoering door EWN*. Uit de gegeven antwoorden valt af te leiden dat deze vaak betrekking hebben op de efficiëntie van de verplichting tot waarborgen in het algemeen.

⁶⁰ Efficiëntie is in deze vragenlijst gedefinieerd als 'doorlooptijden in verhouding tot kosten van de wettelijke taken'.

⁶¹ Voor 2017 is het aantal gekeurde voorwerpen niet exact te achterhalen, omdat EWN destijds nog werkte met een prijs per gram. Op basis van een gemiddeld gewicht per item voor goud en zilver, is voor 2017 een schatting gemaakt van het aantal gekeurde voorwerpen.

- Dat EWN deskundig, zorgvuldig en onafhankelijk functioneert blijkt uit de accreditaties van de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA), uitgevoerde risicoanalyses en inspanningen ter bestendiging van de deskundigheid van werknemers. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken.
- Daarnaast concluderen we dat EWN verschillende voorzieningen treft voor transparantie, onder andere door de tarieflijsten en resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken op de eigen website te plaatsen en door jaarlijks een jaarrekening en -verslag te delen met de minister van EZK. De transparantie richting het ministerie van EZK kan verder worden verhoogd op het punt van de totstandkoming van de tarieven.
- Tot slot concluderen we dat EWN responsief handelt, onder andere door open te staan voor klachten en door preventieve en corrigerende maatregelen te nemen. Een aandachtspunt is de (relatief lage) responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die EWN uitvoert.

Wat betreft de conclusie over *doelmatigheid* richten we ons op de mate waarin EWN efficiënt is georganiseerd. De tarieven zijn jaarlijks goedgekeurd door de minister van EZK en waren voor het grootste gedeelte van de evaluatieperiode stabiel. Ook heeft EWN de afgelopen jaren ingezet op het automatiseren van (delen van) de bedrijfsvoering, waarmee beoogd wordt de organisatie en taakuitvoering efficiënter in te richten. Gerealiseerde doorlooptijden vormen eveneens een indicatie voor doelmatig handelen. EWN houdt echter niet bij in hoeverre de doelstellingen met betrekking tot doorlooptijden worden gerealiseerd, waardoor hierover geen uitspraken mogelijk zijn.

Tot slot concluderen we dat EWN tegemoet komt aan randvoorwaarden aan de interne governance om de wettelijke taak uit te voeren. We hebben voor ons oordeel over de interne governance onder meer gekeken naar de aanknopingspunten die volgen uit de CBb-uitspraak uit 2003, waarin onder andere is genoemd dat geen personen betrokken bij de leiding van EWN tegelijkertijd rechtstreeks betrokken zijn bij de leiding van een onderneming die edelmetalen voorwerpen aan EWN aanbiedt.⁶² We zien in de evaluatieperiode dat EWN zorgt voor een besluitvorming waarbinnen een onafhankelijke vervulling van de taken zoveel mogelijk is gewaarborgd. Binnen EWN zijn elkaar controlerende en corrigerende organen aanwezig, bestaande uit meerdere personen (directie, RvC, kwaliteitscoördinator). Daarnaast zijn beslissingsbevoegdheid en aandeelhouderschap ondergebracht in verschillende organen, het bestuur respectievelijk de Stichting Administratiekantoor. Dat de interne controlemechanismen adequaat functioneren met betrekking tot de besluitvorming blijkt onder meer uit jaarlijks verlengde accreditaties van de RvA en wordt bevestigd in de gevoerde gesprekken.

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

1. Verhoog de transparantie over de totstandkoming van de tarieven richting het ministerie van EZK.
2. Verken manieren om de responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die EWN uitvoert te verhogen.
3. Laat een evaluatie van de realisatie van doorlooptijden onderdeel uitmaken van jaarlijkse beoordelingen.

⁶² Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2003:AN9665>.

5. WaarborgHolland B.V. (WH)

5.1. WH in vogelvlucht

5.1.1. Organisatie

Geschiedenis

De voorganger van WH is Waarborg Platina Goud en Zilver N.V., die bij de invoering van de Waarborgwet 1986 de overheidsinstantie Dienst van de Waarborg vervangt. Na het faillissement van deze voorganger werd in het kader van een doorstart de nieuwe rechtspersoon WH opgericht. Deze diende vervolgens een aanvraag in om aangewezen te worden als waarborginstelling. De RvA oordeelde dat de accreditatie van de voorganger aan WH overgedragen kon worden. Per 1 april 2016 is WH dan ook aangewezen door de minister van EZK en daarmee belast met de wettelijke taak tot het waarborgen van edelmetalen voorwerpen.⁶³

Organisatiestructuur

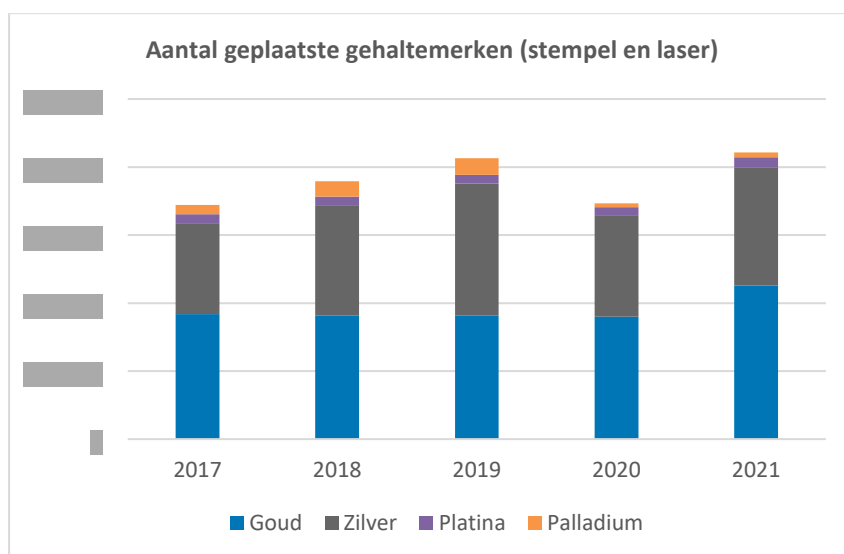
WH maakt onderdeel uit van de grotere structuur 'WaarborgHolland', waarin zij samen met WaarborgHolland Edelmetaal Smelterij B.V. onderdeel is van Waarborg Beheer B.V (samen een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting). Deze besloten vennootschap is ondergebracht in de Stichting Administratiekantoor Waarborg Beheer. Onder WaarborgHolland B.V. (de aangewezen waarborginstelling) hangen filialen gevestigd in Bangkok, Hong Kong en Shenzhen.⁶⁴

Gehaltemerken

Gedurende de evaluatieperiode heeft WH ongeveer ■ miljoen edelmetalen voorwerpen van gehaltemerken voorzien. In Gouda werden ■ miljoen gehaltemerken geplaatst. In onderstaande figuur is weergegeven hoeveel gehaltemerken er in Gouda per jaar zijn gezet en welke edelmetalen voorwerpen werden gekeurd. Het overgrote deel betreft het waarborgen van gouden en zilveren voorwerpen, in mindere mate waarborgt WH ook voorwerpen waarin platina of palladium is verwerkt. De stempelmethode wordt in Gouda het vaakst toegepast om de gehaltemerken aan te brengen, gemiddeld 88% tegenover gemiddeld 12% door middel van lasergraving. In 2021 betrof het aandeel lasergraving 18% (stempelen 82%). In de buitenlandse vestigingen heeft WH in de onderzochte periode bijna ■ miljoen edelmetalen voorwerpen van gehaltemerken voorzien, allemaal door middel van stempeling: ■ miljoen in China en ■ miljoen in Thailand.

⁶³ Stcrt. 2016, nr. 17599.

⁶⁴ WaarborgHolland B.V. (2021). Organisation Structure.



Figuur 12. Aantal door WH geplaatste gehaltemerken in Gouda in de periode 2017 tot en met 2021.

Interne governance

De verschillende taken en bevoegdheden binnen WH zijn als volgt toegewezen.

- Het **bestuur** wordt gevormd door één persoon en is belast met het besturen van de vennootschap. Bij de vervulling van zijn taak richt de bestuurder zich op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Het bestuur is gehouden de aanwijzingen van de RvC te volgen, tenzij de aanwijzingen in strijd zijn met het hiervoor genoemde belang.⁶⁵ Het bestuur verschaft de RvC tijdig de voor de uitoefening van de taak van de RvC noodzakelijke gegevens. Het bestuur stelt ten minste één keer per jaar de RvC schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap.⁶⁶
- De **Raad van Commissarissen** bestaat uit drie personen.⁶⁷ De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat het bestuur met raad terzijde.⁶⁸
- **Kwaliteitscoördinator.** De kwaliteitscoördinator is onder meer verantwoordelijk voor documentatie (waarop de rapporten van de RvA worden gebaseerd), het leveren van input voor management reviews, organiseren en evalueren van interne audits, voorstellen en opvolgen van corrigerende maatregelen en klachtafhandeling. De kwaliteitscoördinator heeft de actuele kennis van de Waarborgwet 2019 en de eisen in de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020 en NEN-EN-ISO/IEC 17025.

5.1.2. Beleid en doelstellingen

In de statuten zijn de doelen van WH vastgelegd.⁶⁹ Onderstaande doelen hebben betrekking op de wettelijke taak (de overige doelen zijn niet-wettelijk):

- Het onderzoeken van ter onderzoek aangeboden werken op hun gehalte van platina, goud en/of zilver, alsmede het voorzien van die werken van gehaltemerken, alles ter uitvoering en met inachtneming van de te dien aanzien geldende rechtsregels;

⁶⁵ WaarborgHolland B.V. (2017). Concept statuten WaarborgHolland B.V. + Waarborg Holding B.V., p. 10.

⁶⁶ WaarborgHolland B.V. (2017). Concept statuten WaarborgHolland B.V. + Waarborg Holding B.V., p. 15.

⁶⁷ WaarborgHolland B.V. (2017). Concept statuten WaarborgHolland B.V. + Waarborg Holding B.V., p. 12.

⁶⁸ WaarborgHolland B.V. (2017). Concept statuten WaarborgHolland B.V. + Waarborg Holding B.V., p. 14.

⁶⁹ WaarborgHolland B.V. (2017). Concept statuten WaarborgHolland B.V. + Waarborg Holding B.V., p. 2-3.

- Het verrichten van al die werkzaamheden welke door de wet of door de (rijks)overheid aan de vennootschap worden opgedragen.

WH heeft, naast de doelen die volgen uit de statuten, kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd ten aanzien van de eigen werkzaamheden. Deze kwaliteitsdoelstellingen worden jaarlijks geformuleerd, geëvalueerd en gecommuniceerd. Voor 2022 gelden onderstaande kwaliteitsdoelstellingen:

- Keuringsuitslag binnen [] werkdagen voor [] van de partijen []
[] ;
- Maximaal [] terecht klachten per maand []
- Opleiden [] medewerkers []
- Erkenning leerbedrijf goudsmiden []⁷⁰

5.1.3. Financiën

WH dekt de kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de wettelijke taken door deze door te rekenen aan de ondernemers die hun voorwerpen laten waarborgen. De tarieven die WH berekent aan ondernemers behoeven ieder jaar goedkeuring van de minister, waarna ze in de Staatscourant worden gepubliceerd voorafgaand aan 1 januari van het betreffende jaar.⁷¹

De tarieven die WH rekent aan ondernemers variëren afhankelijk van het soort edelmetaal (goud, zilver en platina), het type dienst (gehaltetekens op nieuwe voorwerpen, gebruikte voorwerpen, conventiekeuring, laserkeuring, verantwoordelijkheidsteken en overige diensten) en volume.⁷²

In figuur 13 zijn de financiële resultaten van WH weergegeven.



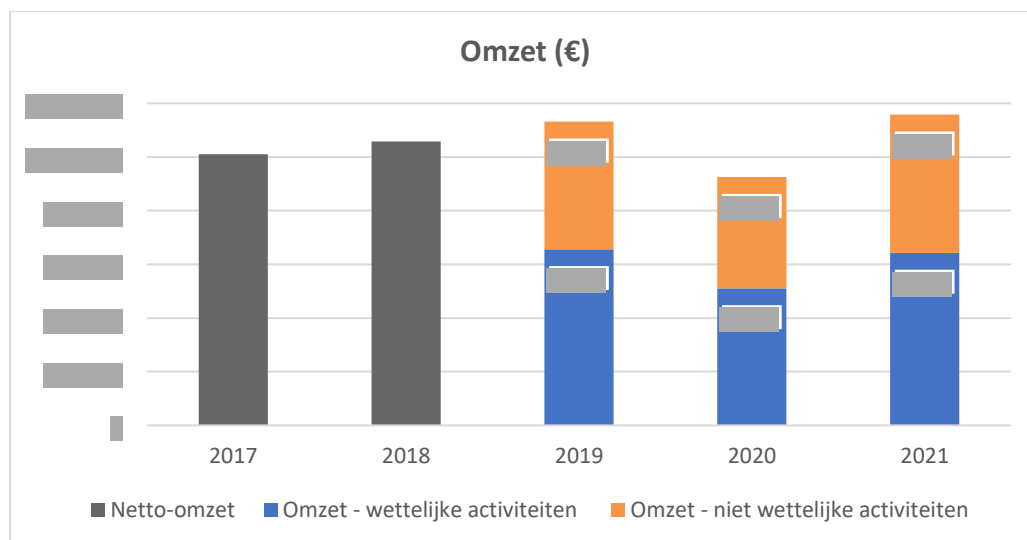
Figuur 13. Ontwikkeling netto-omzet en kosten in de periode 2017 - 2021.

⁷⁰ WaarborgHolland B.V. (2022). Kwaliteitsdoelstellingen 2022.

⁷¹ Art. 17, eerste lid Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; Art. 5 Waarborgwet 2019.

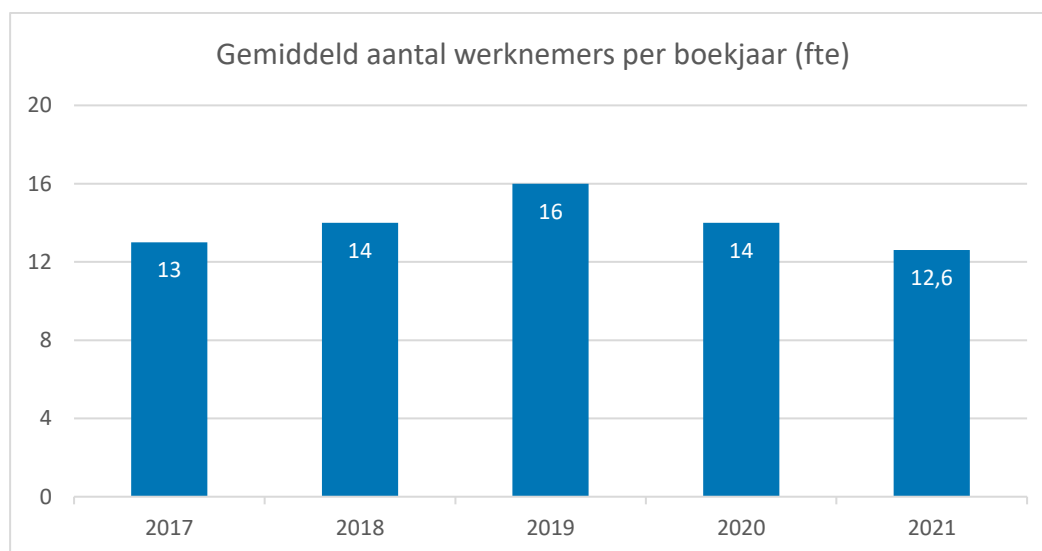
⁷² WaarborgHolland B.V. (2021). Tarieven per 1 Januari 2022.

Vanaf 1 juni 2018 wordt de omzet gegenereerd uit wettelijke en niet wettelijke activiteiten gescheiden verantwoord. Omdat deze uitsplitsing voor 2018 alleen bekend is voor de tweede helft, is voor dat jaar geen splitsing mogelijk.⁷³ De omzet uit wettelijke activiteiten in Nederland over de periode van 1 juni 2018 tot en met 31 december 2018 bedraagt [rooster].⁷⁴ Omdat dit niet een heel jaar beslaat, is er in onderstaande figuur voor gekozen om voor 2018 de totale netto-omzet op te nemen.



Figuur 14. Ontwikkeling omzetverdeling wettelijke en niet-wettelijke activiteiten in Nederland in de periode 2017 - 2021.

In figuur 15 is de personele inzet (gemiddeld aantal werknemers gedurende een boekjaar) weergegeven. De cijfers volgen uit de jaarrekeningen. In de jaarrekening over het boekjaar 2019 meldt het bestuur dat het coronavirus leidt tot het wegvallen van een deel van de vraag naar diensten die WH levert. In reactie daarop wordt een vacaturestop ingesteld (april 2020) en neemt het bestuur zich voor om tijdelijke arbeidscontracten niet te verlengen indien de omzet niet toeneemt.⁷⁵



Figuur 15. Ontwikkeling gemiddeld aantal werknemers in de periode 2017 - 2021.

⁷³ WaarborgHolland B.V. (2020). Jaarrekening 2019, p. 26.

⁷⁴ WaarborgHolland B.V. (2019). Jaarrekening 2018, p. 21.

⁷⁵ WaarborgHolland B.V. (2020). Jaarrekening 2019, p. 13.

5.2. Functioneren van WH op de toetsingscriteria

In deze paragraaf beschrijven we hoe WH de wettelijke taak uitvoert. We hanteren hierbij de zes toetsingscriteria: deskundigheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, transparantie, responsiviteit en efficiënt georganiseerd.

Deskundigheid

Op basis van de verzamelde feiten en percepties oordelen we dat WH, inclusief vestigingen in Azië, beschikt over de vereiste deskundigheid om als inspectie-instelling en laboratorium te functioneren. Jaarlijks zijn de accreditaties op basis van de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 en NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018 verlengd. Door de RvA zijn in de evaluatieperiode enkele categorie-B afwijkingen geconstateerd. Deze werden naar het oordeel van de RvA adequaat gecorrigeerd. WH treft voorzieningen voor een deskundige uitvoering van de wettelijke taak, die adequaat functioneren.

WH heeft de volgende voorzieningen voor deskundigheid getroffen:

- **Accreditatie.** WH moet over een accreditatie beschikken op basis van de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 en NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018.⁷⁶ Deze accreditatie dient als bewijs dat WH over de vereiste deskundigheid beschikt, als inspectie-instelling en laboratorium. De RvA beoordeelt jaarlijks of WH de uitgevoerde activiteiten voldoen aan de van toepassing zijnde normen. In de gehele periode 2017 tot en met 2021 is op grond van deze beoordeling accreditatie verleend aan WH, inclusief vestigingen in Azië.
- **Geconstateerde afwijkingen.** Eventueel geconstateerde afwijkingen moeten door WH worden hersteld voordat het beoordelingsteam van de RvA een positief advies over het continueren van de accreditatie kan geven. In de periode 2017 tot en met 2021 constateerde de RvA jaarlijks categorie B-afwijkingen⁷⁷ (in 2017 het hoogste aantal, [REDACTED] stuks), die WH vervolgens naar het oordeel van de RvA adequaat herstelde.⁷⁸
- **Kwaliteitssysteem.** De RvA kijkt naar een breed scala aan onderwerpen die raken aan de deskundigheid van WH. Zo stelt de RvA vast dat WH competente medewerkers in dienst heeft. Er zijn gedocumenteerde processen voor de selectie en het inwerken van personeel. Daarna vindt er vanuit de kwaliteitscoördinator monitoring plaats en wordt gekeken of er onder medewerkers behoefte is aan aanvullende training. Ook bekijkt de RvA aspecten die vallen onder het kwaliteitssysteem dat WH hanteert om de wettelijke taak conform de gestelde kwaliteitsnormen uit te voeren (onder andere kwaliteitsdocumenten en procedures voor bijvoorbeeld correctieve maatregelen en continue verbetering). Over dit kwaliteitssysteem rapporteert de directie van WH eveneens jaarlijks. De directie ziet er op toe dat het managementsysteem consequent wordt toegepast en doeltreffend is en blijft.
- **Deskundigheid medewerkers.** Er zijn gedocumenteerde processen voor de selectie en het inwerken van personeel. WH monitort het eigen inspectie- en onderzoekspersoneel, waarna gekeken wordt of behoefte is aan aanvullende training. Hierbij wordt een oordeel gegeven over de geschiktheid van het personeel voor

⁷⁶ Art. 15, Waarborgregeling 2019.

⁷⁷ Een situatie die niet in overeenstemming is met de vereisten, wordt als 'afwijking' bestempeld. De RvA kent drie categorieën afwijkingen. Categorie A: een situatie die kan leiden, leidt of heeft geleid tot onjuiste of onbetrouwbare resultaten van de conformiteitsbeoordeling; tot het ten onrechte gebruiken van het RvA-accreditatiemerk; tot een concrete bedreiging voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor het milieu. Categorie B: Een situatie die door het RvA-beoordelingsteam als een afwijking tegen een accreditatievereiste wordt beschouwd, maar die volgens het RvA-beoordelingsteam niet leidt, heeft geleid of kan leiden tot één van de situaties gespecificeerd onder bovenstaande definitie voor Categorie A. Een afwijking tegen nieuwe accreditatievereisten, waarvoor de door de RvA vastgestelde overgangperiode nog niet is afgesloten. Dit betekent dat de CBI op het moment van de beoordeling aan de dan geldende vereisten voldoet. Zonder tijdige corrigerende maatregelen zal op het moment van het verstrijken van de overgangstermijn niet voldaan worden aan de nieuwe vereisten. Bron: Raad voor Accreditatie (2022). Beleidsregel Afwijkingen en Corrigerende maatregelen, p. 4.

⁷⁸ Raad voor Accreditatie (2017-2021). Assessment reports.

hun taken. Dat oordeel is in de onderzochte periode steeds positief, zo werd bijvoorbeeld in 2018 geconcludeerd dat elke gemonitorde medewerker geschikt is voor zijn/haar functie.⁷⁹

Bij gesprekspartners vanuit verschillende perspectieven (brancheverenigingen, het ministerie van EZK, de medewerkers van WH zelf) bestaat het beeld dat WH de juiste deskundigheid heeft om de wettelijke taak uit te voeren. Uitzondering hierop zijn aangehaalde incidenten die mogelijk wijzen op een gebrek aan deskundigheid, zoals het onterecht keuren van een voorwerp als goud waar dat niet van toepassing is. Verder is genoemd dat het overgrote deel van de medewerkers veel ervaring heeft, dat WH deelneemt aan internationale fora om hun kennis van het waarborgen en de waarborgmarkt op peil te houden en alert is op ontwikkelingen in de markt die voor hen relevant zijn. Als uitdaging om de deskundigheid ook in de toekomst op peil te houden is door verschillende gesprekspartners de krapte op de arbeidsmarkt genoemd.

Zorgvuldigheid

We oordelen dat WH over het algemeen zorgvuldig uitvoering geeft aan de wettelijke taken, voornamelijk op grond van het geaccrediteerde kwaliteitssysteem dat WH hiervoor hanteert. In dit systeem wordt voldaan aan de eisen vermeld in de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO/IEC 17020:2012 en NEN-EN-ISO/IEC 17025:2018. Dit systeem dient er onder andere toe op een gecontroleerde, zorgvuldige wijze de kwaliteitsdoelstellingen te bereiken. De kanttekening hierbij is dat, ondanks dit systeem, in opvolgende jaren fouten zijn gemaakt in de uitvoering [REDACTED]. Percepties van gesprekspartners bevestigen deze algemene indruk en kanttekening.

WH heeft de volgende voorzieningen voor zorgvuldig functioneren getroffen:

- **Kwaliteitssysteem.** WH werkt volgens een geaccrediteerd kwaliteitssysteem gebaseerd op de kwaliteitsnormen ISO/IEC 17020 (type C) en ISO/IEC 17025. Dit kwaliteitssysteem is vastgelegd in het kwaliteitshandboek en in kwaliteitsdocumenten en werkinstructies.⁸⁰ Dit systeem dient er onder andere toe op een gecontroleerde, zorgvuldige wijze de kwaliteitsdoelstellingen te bereiken.
- **Jaarlijkse management review.** Door middel van jaarlijkse *management reviews* wordt de geschiktheid en effectiviteit van dit kwaliteitsmanagementsysteem beoordeeld. In opvolgende jaren constateert de directie dat het kwaliteitsmanagementsysteem adequaat functioneert. De directie baseert zich op verschillende evaluaties en analyses, specifiek om te komen tot een inschatting van de mate waarin de kwaliteitsdoelstellingen zijn behaald en of sprake is/moet zijn van eventuele nieuwe doelen en acties.⁸¹ Er wordt gereflecteerd op de resultaten van interne en externe audits, de status van preventieve en correctieve maatregelen zoals vastgelegd in de tool ten behoeve van continue verbetering, klachtenevaluaties en vervolgacties van voorgaande management reviews.
- **Geautomatiseerd controlesysteem.** WH paste voorheen een vierogen-principe toe op werkzaamheden zoals het analyseren van monsters, maar heeft deze controle inmiddels geautomatiseerd. Dat betekent dat in een digitaal systeem gecontroleerd wordt of de vereiste resultaten zijn ingevoerd, volledig zijn en binnen de geldende marges vallen. Dit systeem wordt ontwikkeld en onderhouden door de kwaliteits- en laboratoriummanager van WH.

De RvA gaat in het kader van de jaarlijkse beoordelingen niet (structureel) specifiek in op zorgvuldigheid. Tussen 2017 en 2021 werd alleen in 2017 expliciet geconstateerd dat de instelling zorgvuldig met de te inspecteren (keuren) objecten omgaat.⁸²

⁷⁹ WaarborgHolland B.V. (2019). Beoordeling van het kwaliteitssysteem 2018/2019, p. 3.

⁸⁰ WaarborgHolland B.V. (2022). Beleidsverklaring Directie.

⁸¹ WaarborgHolland B.V. (2021). Management review 2021.

⁸² Raad voor Accreditatie (2017). Assessment report, p. 16.

Brancheorganisaties en bedrijven hebben (in gesprekken en in de vragenlijst) genoemd dat ze WH over het algemeen zorgvuldig te werk vinden gaan. De onderlinge concurrentie tussen de waarborginstellingen is daarvoor als drijfveer aangehaald: het loont om zorgvuldig te werken, zodat klanten in de toekomst niet uit ontevredenheid overstappen naar de andere waarborginstelling. Er zijn wel voorbeelden genoemd van incidenten die raken aan onzorgvuldig (of onoplettend) handelen, maar hieruit komt niet het beeld naar voren dat WH structureel onzorgvuldig te werk gaat.

Onafhankelijkheid

We oordelen, voornamelijk op basis van de jaarlijks verlengde accreditatie, dat WH ten aanzien van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoet aan de gestelde vereisten. Om de onafhankelijke uitvoering te borgen analyseert WH door middel van een jaarlijkse risicoanalyse of en in hoeverre de onafhankelijkheid ten opzichte van commerciële, financiële en andere invloeden van buitenaf geborgd is, en neemt maatregelen indien nodig. Op basis van deze analyses ontstaat het beeld dat WH geen onacceptabele risico's loopt en dat WH andere risico's van beheersmaatregelen voorziet.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van WH wordt op de volgende manieren geborgd en onderbouwd:

- De RvA gaat in de jaarlijkse beoordeling eveneens in op de wijze waarop WH borgt onafhankelijk, onpartijdig en integer te functioneren. Het verlengen van de accreditatie wijst er daarmee op dat WH ten aanzien van deze aspecten voldoet aan de gestelde vereisten. Onder onafhankelijkheid verstaat de RvA dat de waarborginstelling haar oordeel niet laat beïnvloeden door commerciële, financiële of andere externe factoren.⁸³
- De directie van WH vindt het van het grootste belang om als waarborginstelling onafhankelijk, onpartijdig en integer te handelen en wil daarvoor de voorwaarden creëren en handhaven.⁸⁴ WH bekijkt middels jaarlijkse risicoanalyses welke risico's bestaan rondom onafhankelijkheid en onpartijdigheid en welke eventuele beheersmaatregelen gepast zijn. Ten aanzien van externe belanghebbenden (het ministerie van EZK, AT, leveranciers en andere waarborginstellingen) identificeert WH in deze risicoanalyses geen risico's die een onafhankelijke taakuitvoering belemmeren of bedreigen.
- Ten aanzien van het eigen personeel en grote klanten identificeert WH wel risico's rondom onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Deze risico's worden voorzien van een beheersmaatregel als het risico 'ongewenst' of 'kritiek' wordt geacht (en vastgelegd in het kwaliteitssysteem) of, als het risico 'aanvaardbaar' wordt geacht, jaarlijks opnieuw geëvalueerd, zodat kan worden vastgesteld of het betreffende risico nog steeds aanvaardbaar is. Voorbeelden van beheersmaatregelen zijn de door het personeel te ondertekenen en na te leven Gedragscode Integriteit en de meldplicht in geval van mogelijke situaties van belangenverstrengeling. Ten aanzien van risico's van partijdigheid ten faveure van grote klanten die mogelijk wensen hebben die tegen de Waarborgwet 2019 ingaan (vanwege de omvang van hun opdrachten van groot belang voor het voortbestaan van WH), is geen specifieke beheersmaatregel getroffen. Wel wordt erop gewezen dat grote klanten er baat bij hebben juist niet geassocieerd te worden met gedragingen die ingaan tegen de verplichtingen uit de Waarborgwet 2019, omdat zij daardoor imago schade kunnen lijden. Ook worden de tarieven gecontroleerd door verschillende onafhankelijke instanties, de ADR en jaarlijks door de eigen accountant.
- Nieuwe medewerkers dienen een Verklaring Omtrent het Gedrag te overleggen, een geheimhoudingsverklaring, een gedragscode en een vragenlijst met betrekking tot onafhankelijkheid te

⁸³ Raad voor Accreditatie (2021). Assessment report, p. 15; ISO/IEC 17025:2017(E), p. 3.

⁸⁴ WaarborgHolland B.V. (2022). Beleidsverklaring Directie.

ondertekenen. Medewerkers mogen geen waarborgactiviteiten uitvoeren ten aanzien van artikelen van relaties.⁸⁵

- De onafhankelijkheid van het bestuur van WH wordt gewaarborgd doordat Stichting Administratiekantoor Waarborg Beheer 'boven' de B.V. is geplaatst. Deze stichting is de enige aandeelhouder van WH, waarmee bestuur en aandeelhouderschap gescheiden zijn.

In de gesprekken met (vertegenwoordigers van) bedrijven zijn geen signalen naar voren gekomen waaruit zou blijken dat de onafhankelijkheid van WH in de evaluatieperiode in het geding is geweest. Het ministerie van EZK is van mening dat WH onafhankelijk omgaat met de uitvoering van de wettelijke taken. Het ministerie kijkt hiervoor niet alleen naar de verlengingen van de door de RvA verleende accreditatie. Het beziet ook of de wijze waarop WH de interne governance heeft ingericht, onafhankelijke besluitvorming bevordert en of er adequate interne vennootschappelijke controlemechanismen zijn. Deze aanknopingspunten met betrekking tot onafhankelijkheid volgen uit een CBb-uitspraak uit 2003.⁸⁶ Daarin is onder andere genoemd dat, zoals de statutaire bepalingen van WH ook voorschrijven en in de praktijk het geval is, geen personen betrokken bij de leiding van WH tegelijkertijd rechtstreeks betrokken zijn bij de leiding van een onderneming die edelmetalen voorwerpen aan WH aanbiedt. In de evaluatieperiode zag het ministerie op grond van deze aanknopingspunten geen aanleiding om met WH het gesprek over onafhankelijke taakuitvoering aan te gaan. Het ministerie van EZK geeft verder aan dat het ministerie niet actief stuurt op de strategie van de instellingen, maar alleen op hoofdlijnen meekijkt naar het waarborgstelsel.

Transparantie

We oordelen dat WH concrete acties onderneemt om transparantie van zijn activiteiten, werkwijze en resultaten te bewerkstelligen richting de samenleving, door onder meer de tarieflijsten en resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken op de eigen website te plaatsen. WH handelt transparant naar de politiek door jaarlijks jaarrekening en -verslag te delen met de minister van EZK. Er bestaat wel een wens vanuit het departement om (meer) inzicht te krijgen in de totstandkoming van de tarieven en in hoe die zich verhouden tot de kosten.

WH geeft op verschillende manieren inzicht in zijn activiteiten en werkwijze:

- De tarievenlijsten worden jaarlijks gepubliceerd in de Staatscourant en op de eigen website. Hierop is voor iedereen zichtbaar hoeveel het waarborgen van edelmetalen voorwerpen kost, afhankelijk van het soort edelmetaal en aantallen aangeboden stuks. Op de website plaatst WH ook de resultaten van uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken. Klanten kunnen daarnaast – op verzoek – een rondleiding krijgen op het kantoor en bijbehorende afdelingen in Gouda.
- WH stelt voor 15 maart een jaarrekening en -verslag op. WH stuurt de jaarrekening ter goedkeuring aan de minister en het jaarverslag ter informatie. Bij de jaarrekening van WH wordt een beoordelingsverklaring afgegeven door een accountant. Een accountant geeft daarmee in 'beperkte' mate zekerheid over de weergave van de financiële situatie. Deze verklaring is 'lichter' dan een controleverklaring. Sinds 2021 wordt door het ministerie van EZK en de waarborginstellingen gezamenlijk toegewerkt naar een toekomstbestendige en proportionele verbetering van deze accountantscontrole. De kwestie rondom de accountantscontrole is eerder door PwC onderzocht, zie hoofdstuk 2.
- De RvA gaat niet (structureel) specifiek in op de mate waarin WH transparant functioneert, of transparant is over de resultaten van het functioneren. Wel is eenmaal ingegaan op de transparantie van het

⁸⁵ WaarborgHolland B.V. (2019). Beoordeling van het kwaliteitssysteem 2018/2019, p. 3.

⁸⁶ Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zie:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2003:AN9665>.

kwaliteitsmanagementsysteem, dat naar het oordeel van de RvA sterk verbeterd was in 2020 ten opzichte van voorgaande jaren dankzij met name het invoeren van de tool ten behoeve van continue verbetering.⁸⁷

Diverse gesprekspartners zijn van mening dat de website van WH voldoende informatie bevat over onder andere het waarborgstelsel inclusief relevante wetgeving, de werkwijze van WH, gehanteerde tarieven en klachtenprocedures. Voor wat betreft de informatiedeling richting het ministerie geeft het ministerie van EZK aan dat er in de evaluatieperiode verbeteringen zijn aangebracht in de omgang met informatiedeling. Er is (door het ministerie) nauw gelet op het structureel delen van relevante documenten. Het ministerie van EZK bemerkt geen weerstand bij de waarborginstellingen om transparant te zijn naar het ministerie toe. Er bestaat wel een wens vanuit het departement om (meer) inzicht te krijgen in de totstandkoming van de tarieven en hoe die zich verhouden tot de kosten.

De klanten die de vragenlijst hebben ingevuld geven wisselende antwoorden op de mate van transparantie van WH. Van de 25 respondenten die op deze vraag in de vragenlijst reageerden, is er één 'ontevreden', zijn er twaalf 'neutraal', zijn er negen 'tevreden' en drie 'zeer tevreden'. Een respondent gaf verder aan dat de prijslijst niet accuraat zou zijn geweest, maar geeft daarop geen verdere toelichting.

Responsiviteit

We oordelen dat WH responsief handelt, vanwege diverse concrete voorzieningen die WH treft om een responsieve organisatie te zijn, zoals de manier waarop aan continue verbetering wordt gewerkt. De RvA concludeert ook in positieve zin over hoe WH omgaat met klachten en het doorvoeren van preventieve en corrigerende maatregelen in de evaluatieperiode. WH gebruikt de resultaten van risicoanalyses, interne en externe onderzoeken, klachtenevaluaties, klanttevredenheidsonderzoeken en suggesties vanuit het personeel om verbeteringen door te voeren in de werkwijze. We plaatsen wel enkele kanttekeningen bij de waargenomen responsiviteit. De klanttevredenheidsonderzoeken vinden weinig respons onder klanten en het aantal klachten ligt de laatste jaren boven de eigen geformuleerde doelen.

WH treft de voorzieningen met betrekking tot responsiviteit:

- Het **kwaliteitsmanagementsysteem** is voor WH een essentieel middel om de gestelde kwaliteitsdoelstellingen op een gecontroleerde en gedocumenteerde wijze te realiseren. Het geeft de mogelijkheid om problemen tijdig te identificeren en de voortgang te bewaken.⁸⁸ In dat kader voert WH jaarlijkse risicoanalyses uit, waarmee uiteenlopende scenario's worden beschreven en ingeschaald op basis van kans (dat een bepaalde situatie zich voordoet) en impact (gevolgen als een situatie zich voordoet). WH implementeert beheersmaatregelen ten opzichte van gesignaleerde risico's die inherent kritiek zijn.
 - De directie van WH geeft aan dat in 2017 en 2018, samen met de kwaliteitscoördinator, veel aandacht is besteed aan het kwaliteitssysteem in het algemeen en aan de klachtenafhandeling in het bijzonder. Om de registratie, afhandeling en evaluatie van klachten beter uit te voeren zijn verschillende maatregelen genomen, waaronder de invoering van een kwaliteitsbespreking op kwartaalbasis, waarbij de kwaliteitscoördinator de behandelde klachten rubriceert en waar mogelijk een indicatie geeft van de kosten/baten van de klacht. Met deze verbeteringen beoogt WH in te kunnen spelen op het voortaan voorkomen van situaties die (terugkerend) tot klachten leiden.
- **Verbetermogelijkheden.** WH maakt gebruik van een *tool* waarin een overzicht van kwalitatieve actiepunten wordt bijgehouden. Hiermee speelt WH in op zowel corrigerende als preventieve maatregelen die, net als klachten, worden bijgehouden in het document 'Continue verbetering'.⁸⁹

⁸⁷ Raad voor Accreditatie (2020). Assessment report, p. 1 en 10.

⁸⁸ WaarborgHolland B.V. (2022). Beleidsverklaring directie.

⁸⁹ Raad voor Accreditatie (2021). Assessment report, p. 26.

- **Klachten.** Tegen een door WH genomen beslissing over een klacht kan beroep worden aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.
 - In 2017 zijn ■ klachten geregistreerd, waarvan ■ als terechte klachten werden beschouwd. Gegronde klachten hadden overwegend te maken met onjuiste facturering of adressering, waarvoor WH maatregelen neemt om herhaling te voorkomen. In China en Thailand zijn er geen klachten ontvangen.⁹⁰
 - In 2018 constateert WH dat de doelstellingen (maximaal ■ terechte klachten per maand en maximaal ■ beroepsklacht per maand) niet worden gehaald en dat de klachtenprocedure nog niet vlekkeloos verloopt. Reden hiervoor is onder meer het laagdrempeliger registreren van klachten.
 - Eind 2018 blijkt uit de registratie van klachten en de halfjaarlijkse klachtenevaluatie dat de gestelde doelstellingen met betrekking tot het aantal klachten inmiddels wel wordt gehaald. Van Q4-2018 tot en met Q1-2019 zijn ■ klachten geregistreerd. Daarvan zijn ■ terechte klachten, waarvan ■ beroepsklachten. Van Q2-2018 tot en met Q3-2018 werden nog ■ klachten geregistreerd, waarvan ■ terechte klachten (waarvan 10 beroepsklachten). De beroepsklachten betroffen een onjuist gehalte of een onjuiste stempeling.
 - WH geeft in 2019 aan dat de ■ doelstelling van maximaal ■ terechte klachten per maand nog niet wordt gerealiseerd. Uit de klachtenevaluatie blijkt dat klachten vaak ontstaan door ■. WH heeft met ingang van 2019 de verantwoordelijkheid voor klachtenafhandeling bij andere functionarissen ondergebracht, omdat de afhandeling niet altijd adequaat gebeurde en niet alle klachten werden geregistreerd. Een ervaren technicus controleert steekproefsgewijs gewaarborgde partijen op de juiste uitvoering van werkinstructies.⁹¹
 - Vanaf 2020 zijn meer expliciete en concrete doelstellingen rondom klachten geformuleerd, mede om het personeel meer bewustwording en focus mee te geven. In 2020 zijn er ■ terechte klachten geregistreerd waarvan het merendeel gerelateerd was aan ■ doorlooptijden en de kwaliteit van het aangebrachte stempel. Het streven van WH is om dit aantal in het lopende jaar te reduceren tot onder de ■ (zoals de doelstelling van ■ terechte klachten per maand luidt).⁹²
 - In 2021 heeft WH ■ klachten ontvangen, waarvan ■ als gegrond zijn aangemerkt. Er is bij het CBb geen beroep aangetekend tegen een beslissing over een klacht. Het aantal van ■ gegronde klachten (gemiddeld ■ per maand) betekent een overschrijding van de eigen kwaliteitsdoelstelling (■ per maand). WH verklaart deze overschrijding door de lagere drempel die sinds 2020 wordt gehanteerd voor het registreren van klachten. De gegronde klachten vinden in meerderheid hun oorsprong in het aanbrengen van merktekens, zowel door toepassing van laser als stempel (te diep, ondiep, scheef, niet in het midden etc.).⁹³
- **Klanttevredenheidsonderzoeken.** In 2018 heeft WH zelf een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.⁹⁴ Middels een vragenlijst konden klanten aangeven hoe (on)tevreden zij zijn over de dienstverlening van WaarborgHolland B.V. en hoe zij WH als bedrijf beoordelen op uitstraling en professionaliteit. De resultaten van dit klanttevredenheidsonderzoek wijzen uit dat respondenten overwegend (zeer) tevreden zijn met de dienstverlening en positief zijn over de professionaliteit van WH. Een kanttekening hierbij is wel dat van de 450 benaderde klanten slechts 14,4% de vragenlijst heeft ingevuld. Wat WH met de ontvangen tips en adviezen heeft gedaan, wordt niet vermeld in het document met onderzoeksresultaten. Eind 2020 heeft WH opnieuw een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd, qua opzet en vraagstelling grotendeels vergelijkbaar met het onderzoek van 2018.⁹⁵ De resultaten laten eveneens een beeld zien van overwegend (zeer) tevreden klanten. De responsgraad lag echter nog iets lager dan bij het onderzoek in 2018 (slechts 12,8% respondenten op 500 benaderde klanten). Er wordt in het document met onderzoeksresultaten

⁹⁰ WaarborgHolland B.V. (2018). Beoordeling van het kwaliteitssysteem 2018, p. 2.

⁹¹ WaarborgHolland B.V. (2020). Beoordeling van het kwaliteitssysteem 2019/2020, p. 1.

⁹² WaarborgHolland B.V. (2021). Jaarverslag 2020, p. 2.

⁹³ WaarborgHolland B.V. (2022). Management review 2021, p. 4.

⁹⁴ WaarborgHolland B.V. (2018). Klanttevredenheidsonderzoek 2018.

⁹⁵ WaarborgHolland B.V. (2021). Klanttevredenheidsonderzoek 2020.

vermeld dat respondenten tips en adviezen kunnen geven, maar het is niet bekend welke vervolgens zijn ontvangen (in tegenstelling tot in 2018).

Sommige gesprekspartners (van buiten en binnen WH) hebben benoemd dat WH alert is op ontwikkelingen en risico's in de waarborgmarkt, met als doel daarop te kunnen anticiperen of reageren indien nodig. Het toepassen van lasergraving wordt als voorbeeld genoemd, waaruit blijkt dat WH de eigen werkwijze aanvult en verrijkt door – in dit geval technologische – vernieuwingen.

Gesprekspartners vanuit een brancheorganisatie geven aan dat zij vanuit klanten van WH meekrijgen dat klachten doorgaans goed worden afgehandeld. Bij het invullen van de vragenlijst hebben dertien klanten aangegeven wel eens een klacht te hebben ingediend bij WH. Hiervan zijn vijf klanten (zeer) tevreden, drie klanten neutraal en vijf klanten (zeer) ontevreden over de wijze van klachtafhandeling. Over het contact met WH in het algemeen wordt overwegend positief geoordeeld: vijftien klanten geven aan (zeer) tevreden te zijn, zeventien klanten oordelen neutraal en negen klanten zijn (zeer) ontevreden.

Efficiënt georganiseerd

We oordelen op basis van diverse belangrijke indicatoren voor de efficiëntie dat WH in de basis een efficiënte taakuitvoering bereikt, maar dat er uitdagingen bestaan bij bijzondere omstandigheden. Wat betreft doorlooptijden is namelijk te zien dat WH moeite heeft doelstellingen te realiseren wanneer er een piek in de werkvoorraad is. De doelstelling over doorlooptijd is derhalve al eens verlaagd door WH. Ten aanzien van de kosten die WH maakt bij de uitvoering van de wettelijke taken zien we dat deze fluctueren in de evaluatieperiode, net als de netto-omzet. Hier zijn echter geen uitschieters te zien, zodat er geen evidente reden is om aan te nemen dat er efficiënter (verhoudingsgewijs meer omzet tegenover gelijkblijvende of lagere kosten) of juist minder efficiënt (hogere kosten tegen gelijkblijvende of lagere omzet) is gewerkt.

- **Doorlooptijden.** De doorlooptijd van het waarborgen is een belangrijke graadmeter om de mate te beschrijven waarin WH efficiënt is georganiseerd en werkt. De doorlooptijd is vaak afhankelijk van het type zending en kan daardoor sterk variëren. Voor standaard zendingen hanteert WH sinds 2021 een doorlooptijd van █ werkdagen. Over het algemeen behaalt WH deze doorlooptijden, maar met name wanneer er moeilijkheden zijn in de personele bezetting komt dit doel in het gedrang. WH hanteerde tot en met 2021 de doelstelling om aangeboden voorwerpen binnen █ dagen te keuren. Deze doorlooptijd wordt gerealiseerd in de jaren 2017 tot en met 2020. █ In 2021 werd de doelstelling niet gerealiseerd die specifiek inhoudt dat █ van de aangeboden voorwerpen binnen █ dagen is gekeurd. In dat jaar werd deze doelstelling in █ van de gevallen gerealiseerd, hetgeen WH deels verklaart door plotselinge pieken in de werkvoorraad als gevolg van de COVID-19 pandemie en deels door de tijd die nodig is voor het uit- en inpakken van zendingen. █ WH heeft een spoedoptie voor uitzonderlijke situaties, om klanten sneller dan de standaard te bedienen. Van deze optie wordt bij uitzondering gebruikgemaakt en betreft dus geen structurele verandering in werkwijze om de efficiëntie te verhogen (de reguliere doorlooptijd te verkorten).
- **Inspanningen om efficiëntie te verhogen.** WH heeft in de afgelopen jaren ingezet op het automatiseren van (delen van) de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld, waar voorheen de analyseresultaten handmatig werden

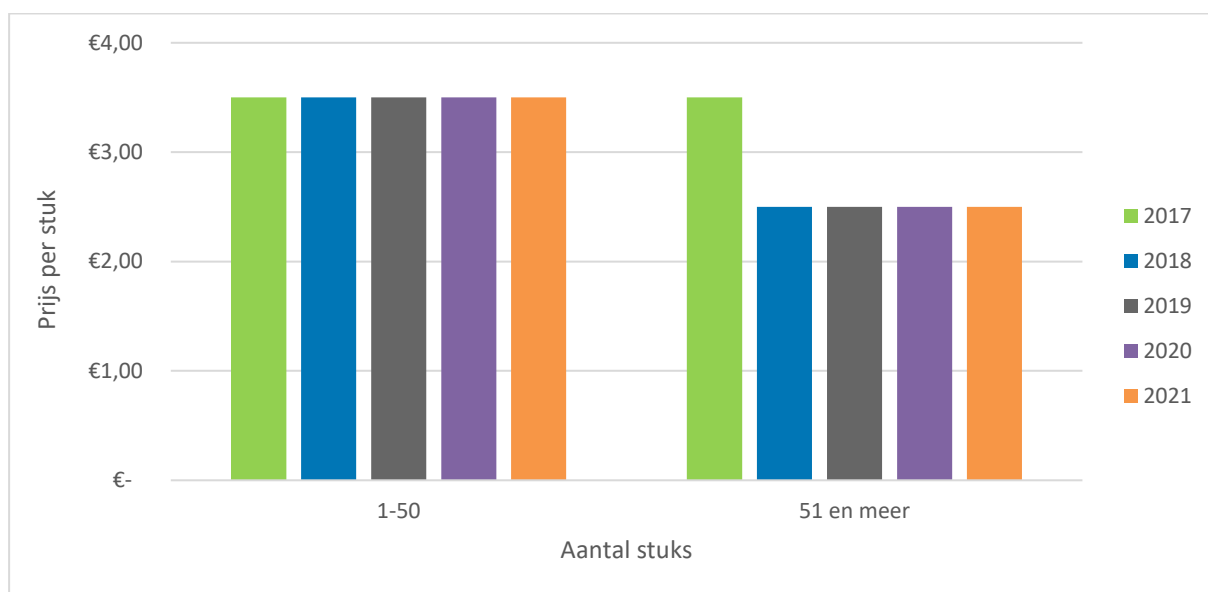
⁹⁶ WaarborgHolland B.V. (2020). Beoordeling van het kwaliteitssysteem 2019/2020, p. 3.

⁹⁷ WaarborgHolland B.V. (2022). Management review 2021, p. 2.

⁹⁸ WaarborgHolland B.V. (2022). Kwaliteitsdoelstellingen 2022.

geregistreerd gebeurt dat nu middels geautomatiseerde spreadsheets (op basis van geprogrammeerde codes).⁹⁹ De inspanningen om zaken efficiënter te organiseren lopen overigens nog steeds (ook na de onderzochte periode), zo wordt gewerkt aan een volledig digitaal klantenportaal dat het aanmelden door klanten versnelt.

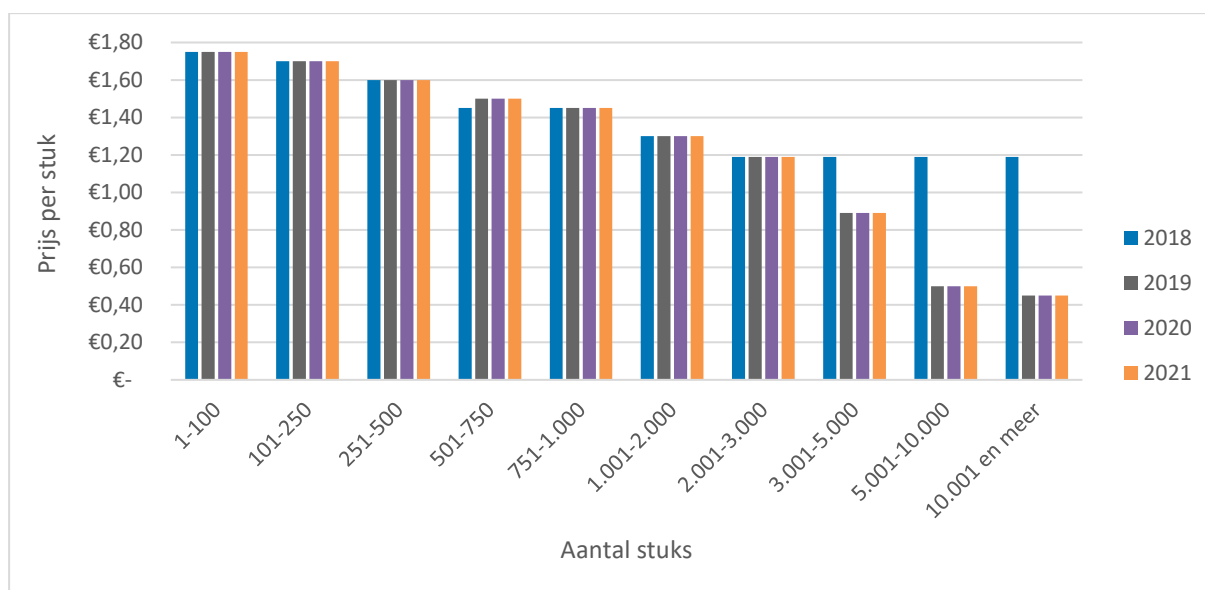
- **Buitenlandse vestigingen.** Vanuit efficiëntieoverwegingen heeft WH vestigingen in China en Thailand. Hiermee speelt WH in op de marktontwikkeling waarin de productie van sieraden (en halffabricaten) zich verplaatst naar Azië en minder plaatsvindt in Europa (specifiek Nederland). WH keurt in Azië direct in de fabrieken, door bij het zogeheten gietproces monsters af te nemen. Ook het stempelen vindt plaats in de Aziatische vestigingen. Monsters die geanalyseerd moeten worden, worden naar Gouda gestuurd. Het afnemen van monsters direct bij het gieten heeft meerdere efficiëntievoordelen. Het gehalte edelmetaal is meteen voor de hele gietboom bekend en niet slechts voor één eindproduct. Dit beperkt het aantal reisbewegingen van afgewerkte edelmetalen voorwerpen.
- **Tariefontwikkeling.** De tarieven die WH rekent aan ondernemers variëren afhankelijk van het soort edelmetaal (platina, goud en zilver), het type dienst en het volume van de zending. De tarieven voor nieuwe voorwerpen zijn weergegeven in figuren 16, 17 en 18. 2017 ontbreekt in de figuren met tarieven voor goud en zilver omdat toen andere staffels (voor aantallen stuks) werden gebruikt die niet goed passen in deze figuren. Een toelichting op de tarieven in 2017 volgt daarom in tekst, boven de betreffende figuur. De figuren laten zien dat de tarieven stabiel zijn in de periode 2019 tot en met 2021. De verschillen bij goud en zilver van 2018 op 2019 worden veroorzaakt door het toevoegen van additionele staffels voor hogere volumes. Waar in 2018 nog hetzelfde tarief gold voor zendingen boven 2.001 stuks, zijn daarna staffels toegevoegd tot aan 10.001 en meer. De tarieven voor die hogere volumes vallen lager uit.



Figuur 16. Waarborgen nieuwe voorwerpen; platina.

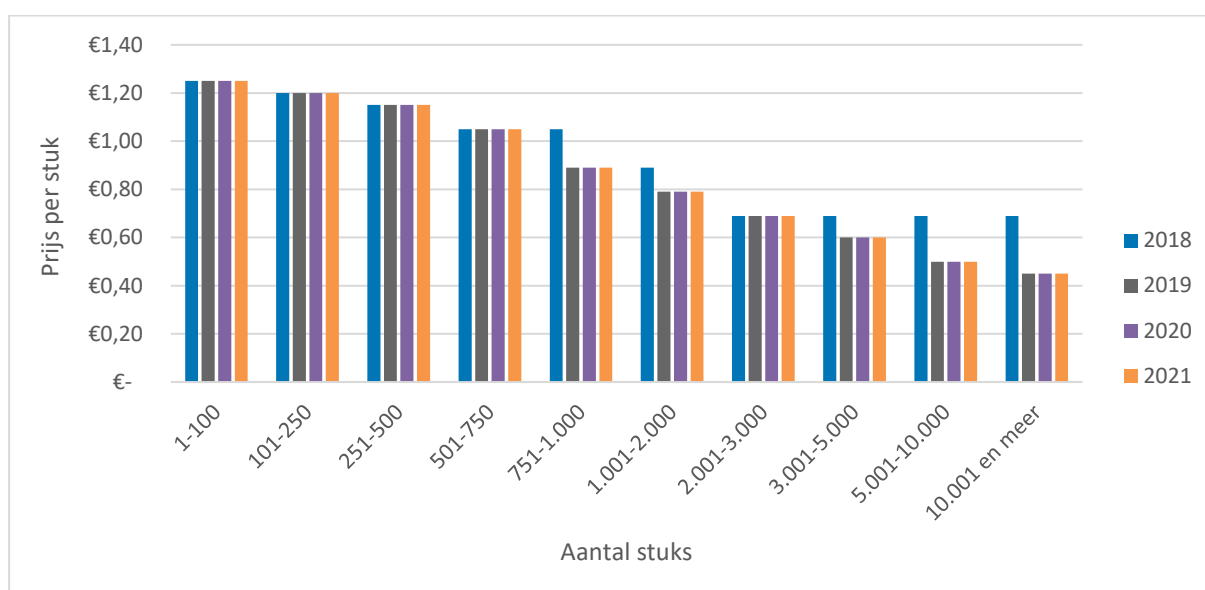
De tarieven in 2017 voor het waarborgen van nieuwe, gouden voorwerpen waren als volgt. 1 – 300 stuks: € 1,80; 301 – 900 stuks: € 1,71; 901 – 1.500 stuks: € 1,53 en 1.501+: € 1,29.

⁹⁹ Raad voor Accreditatie (2021). Assessment report, p. 22.



Figuur 17. Waarborgen nieuwe voorwerpen; goud.

De tarieven in 2017 voor het waarborgen van nieuwe, zilveren voorwerpen waren als volgt. 1 – 400 stuks: € 1,29; 401 – 1.200 stuks: € 1,22; 1.201 – 2.500 stuks: € 1,06 en 2.501+: € 0,79.



Figuur 18. Waarborgen nieuwe voorwerpen; zilver.

Brancheorganisaties geven aan dat de doorlooptijden een knelpunt vormen voor ondernemers (veelal goudsmeden), voornamelijk bij het waarborgen van unica.¹⁰⁰ Bij het opsturen van de edelmetalen voorwerpen naar de locaties van de waarborginstellingen zijn ondernemers de voorwerpen relatief lang kwijt en bestaat het risico op kwijtraken of beschadigen. Op deze doorlooptijd heeft WH geen invloed, enkel op de tijd tussen ontvangst en gereedmaken voor retourzending van de gewaarborgde voorwerpen. WH treedt ondernemers hierin tegemoet door aan te bieden dat klanten ook zelf de voorwerpen kunnen brengen en ophalen.

¹⁰⁰ Unica zijn unieke exemplaren.

Daarnaast kunnen klanten op de verwerking van de voorwerpen wachten (tegen betaling van een toeslag), zodat zij binnen de voorwerpen binnen enkele uren weer kunnen meenemen.

Van de 44 klanten die bij het invullen van de vragenlijst een oordeel hebben gegeven met betrekking tot de efficiëntie van WH, geven [] klanten aan (zeer) tevreden te zijn. Van de overige klanten geven [] aan (zeer) ontevreden te zijn, [] klanten zijn neutraal ten aanzien van de efficiëntie van WH. Daarnaast hebben klanten bij het invullen van de vragenlijst opmerkingen geplaatst die raken aan de efficiëntie van het waarborgen.¹⁰¹ Zo benoemt een klant dat veel collega's niet keuren, omdat "(...) kosten te hoog zijn, verwerkingstijd ongewenst, etc.". Een andere klant geeft aan dat het keuren veel tijd in beslag neemt en in verhouding erg prijzig is bij het laten keuren van één stuk per keer. Dit wordt onderschreven door een klant die beschrijft: "(...) een inefficiënte en kostbare zaak om bijvoorbeeld eenmalige en/of spoedopdrachten te laten keuren."¹⁰²

5.3. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf beschrijven we onze conclusies over WH ten aanzien van hoofdvraag 1.

Hoofdvraag 1: in hoeverre hebben EWN en WH ieder (afzonderlijk) hun wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uitgevoerd in de periode 1 januari 2017 – 31 december 2021?

We concluderen dat WH met de uitvoering van de wettelijke taken bijdraagt aan het doel van het waarborgstelsel: het borgen van de eerlijke handel in edelmetalen voorwerpen en het beschermen van consumenten tegen bedrog.

WH heeft bijgedragen aan het doel van het waarborgstelsel door in de evaluatieperiode [] miljoen edelmetalen voorwerpen te waarborgen. De mate waarin WH precies bijdraagt aan het doel is niet vast te stellen, omdat de doelen niet verder zijn geoperationaliseerd en niet alle benodigde informatie beschikbaar is. Daarom hebben we gekeken of WH doeltreffend en doelmatig functioneert, aan de hand van zes toetsingscriteria.

We concluderen op basis van de beschikbare informatie dat WH goed scoort op de zes toetsingscriteria, en dat een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken daarom aannemelijk is.

Wat betreft de conclusie over *doeltreffendheid* richten we ons op de mate waarin WH deskundig, zorgvuldig, onafhankelijk, transparant en responsief functioneert:

- Dat WH deskundig, zorgvuldig en onafhankelijk functioneert blijkt uit de accreditaties van de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA), uitgevoerde risicoanalyses en inspanningen ter bestendiging van de deskundigheid van werknemers. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken. We constateren wel dat soms sprake is van fouten en klachten als gevolg van []. Dit blijkt uit beoordelingen die WH zelf heeft opgesteld en ontvangen reacties van klanten.
- Daarnaast concluderen we dat WH verschillende voorzieningen treft voor transparantie, onder andere door de tarieflijsten en resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken op de eigen website te plaatsen en door jaarlijks een jaarrekening en -verslag te delen met de minister van EZK. De transparantie richting het ministerie van EZK kan verder worden verhoogd op het punt van de totstandkoming van de tarieven.

¹⁰¹ Een kanttekening bij de gegeven antwoorden met betrekking tot de efficiëntie is dat deze oordelen niet specifiek betrekking hebben op de efficiëntie van de *taakuitvoering door WH*. Uit de gegeven antwoorden valt af te leiden dat deze vaak betrekking hebben op de efficiëntie van de verplichting tot waarborgen in het algemeen.

¹⁰² Efficiëntie is in deze vragenlijst gedefinieerd als 'doorlooptijden in verhouding tot kosten van de wettelijke taken'.

- Tot slot concluderen we dat WH responsief handelt, onder andere door open te staan voor klachten en door preventieve en corrigerende maatregelen te nemen. Een aandachtspunt is de (relatief lage) responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die WH uitvoert.

Wat betreft de conclusie over *doelmatigheid* richten we ons op de mate waarin WH efficiënt is georganiseerd. De tarieven zijn jaarlijks goedgekeurd door de minister van EZK en waren voor het grootste gedeelte van de evaluatieperiode stabiel. Ook heeft WH de afgelopen jaren ingezet op het automatiseren van (delen van) de bedrijfsvoering, waarmee beoogd wordt de organisatie en taakuitvoering efficiënter in te richten. Een aandachtspunt is het realiseren van de doorlooptijden binnen gestelde doelen.

Tot slot concluderen we dat WH tegemoet komt aan randvoorwaarden aan de interne governance om de wettelijke taak uit te voeren. We hebben voor ons oordeel over de interne governance onder meer gekeken naar de aanknopingspunten die volgen uit de CBB-uitspraak uit 2003.¹⁰³ We zien in de evaluatieperiode dat WH zorgt voor een besluitvorming waarbinnen een onafhankelijke vervulling van de taken zoveel mogelijk is gewaarborgd. Binnen WH zijn elkaar controlerende en corrigerende organen aanwezig, bestaande uit meerdere personen (directie, RvC, kwaliteitscoördinator). Daarnaast zijn beslissingsbevoegdheid en aandeelhouderschap ondergebracht in verschillende organen, het bestuur respectievelijk de Stichting Administratiekantoor. Dat de interne controlemechanismen adequaat functioneren met betrekking tot de besluitvorming blijkt onder meer uit jaarlijks verlengde accreditaties van de RvA en wordt bevestigd in de gevoerde gesprekken.

Op grond van bovenstaande conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

1. Verhoog de transparantie over de totstandkoming van de tarieven richting het ministerie van EZK.
2. Verken manieren om de responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die WH uitvoert te verhogen.
3. Blijf (net als in de gehele evaluatieperiode) inzetten op het terugdringen van veelvoorkomende fouten en klachten.

¹⁰³ Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zie: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2003:AN9665>.

Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

In deze bijlage geven wij de organisaties en afdelingen weer die medewerking hebben verleend aan deze evaluatie door deel te nemen aan de begeleidingscommissie, de klankbordgroep of als gesprekspartner.

In de onderstaande tabel ziet u welke organisaties en afdelingen hebben deelgenomen aan de *begeleidingscommissie* voor deze evaluatie.

Organisatie	Afdeling
Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Directie
WaarborgHolland B.V.	Directie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Afdeling Eigenaarsadvisering
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Directie Mededinging en Consumenten

In de onderstaande tabel ziet u welke organisaties en afdelingen hebben deelgenomen aan de *klankbordgroep* voor deze evaluatie.

Organisatie	Afdeling
Agentschap Telecom	Metrologie en Waarborg
Federatie Goud & Zilver	Directie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Directie Mededinging en Consumenten

In de tabel hieronder ziet u de organisaties en afdelingen waarmee wij in het kader van deze evaluatie hebben gesproken. We hebben zowel individuele gesprekken als groepsgesprekken gevoerd. Alle gesprekken waren digitaal.

Organisatie	Afdeling
Agentschap Telecom	Metrologie en Waarborg
Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Directie
Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Kwaliteitsmanagement
Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Laboratorium en essai
Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Logistiek
Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Stempelen en laseren

Edelmetaal Waarborg Nederland B.V.	Raad van Commissarissen
Federatie Goud & Zilver	Directie
Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Afdeling Eigenaarsadvisering
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Directie Mededinging en Consumenten ¹⁰⁴
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Directie Financieel-Economische Zaken
Nederlandse Gilde van Goudsmiden	Secretariaat
Thuiswinkel Waarborg	Legal Affairs
Waarborg Holland B.V.	Directie
WaarborgHolland B.V.	Klantcontact
WaarborgHolland B.V.	Kwaliteitsmanagement
WaarborgHolland B.V.	Laboratorium en essai
WaarborgHolland B.V.	Stempelen
WaarborgHolland B.V.	Raad van Commissarissen

¹⁰⁴ We hebben voor deze evaluatie zowel met huidige medewerkers van de directie Mededinging en Consumenten gesproken, als met gesprekspartners die een eerder gedeelte van de evaluatieperiode bij deze directie werkzaam waren.

Bijlage 2. Eerder onderzoek naar het waarborgstelsel

Motivaction – consumentenonderzoek¹⁰⁵

Motivaction heeft in 2017 onderzoek gedaan naar kennis, houding, gedrag, wensen en behoeften van consumenten ten aanzien van de waarborging van edelmetalen en de beschermingsbehoefte die zij hebben in dat opzicht. De inzichten hierin zouden moeten leiden tot een beeld van de effectiviteit en efficiëntie van de Waarborgwet (het waarborgstelsel) vanuit het perspectief van consumenten. De resultaten van het onderzoek luiden (samengevat) als volgt:

- Bij aankoop van goud is men zich meer bewust van het gehalte aan edelmetaal (dan bij aankoop van zilver of platina).
- Het keurmerk is slechts voor een minderheid doorslaggevend bij aanschaf van edelmetaal.
- De helft van de consumenten informeert bij aanschaf naar het gehalte aan edelmetalen.
- Het vertrouwen in de edelsmid en juwelier is zeer hoog.
- Het merendeel van de consumenten is niet goed op de hoogte van hoe de waarborg in Nederland geregeld is. Toch vindt het merendeel het belangrijk dat voorwerpen worden gekeurd op het gehalte aan edelmetalen. Na uitleg geeft de meerderheid aan de waarborgverplichting als nuttig, vertrouwenwekkend, als taak van de overheid en als onmisbaar te beschouwen. Wel ziet ruim één op de drie consumenten de waarborgverplichting als complex en te duur.
- Er heerst verdeeldheid over de bereidheid om te betalen voor het gehalteteken. De groep die hiertoe bereid is, is wel aanzienlijk groter dan de groep die hier expliciet niet toe bereid is.
- De houding ten aanzien van het waarborgen van unieke sieraden is enigszins ambivalent.
- Bij het voorleggen van een aantal scenario's voor de waarborg, blijkt dat consumenten het meest positief zijn over het huidige waarborgsysteem en het minst positief ten aanzien van het scenario zonder specifieke regels rond keuring van edelmetalen. De scenario's waren: verplichte keuring door een instelling (de manier waarop het nu in Nederland geregeld is), verplichte keuring met uitzondering van unieke stukken, een verplicht herleidbaar verantwoordelijkheidsteken, vrijwillige keuring en geen regels.
- Voorgelegde alternatieven voor de huidige Waarborgwet 2019 (uitsluitend waarborg voor goud, garantie verkoper of vrijwillig laten keuren) zijn in het algemeen niet positief beoordeeld, maar consequenties op mate van aanschaf lijken miniem. De belangrijkste consequentie lijkt dat men voorzichtiger zal zijn bij de aanschaf.
- De behoefte aan een keurmerk of certificaat en bewijs van 'echtheid' is bij edelstenen net zo groot als bij edelmetalen. Dit lijkt voor veel consumenten echter geen argument te zijn voor afschaffing van de waarborgverplichting.
- Goed geïnformeerde consumenten zijn positiever ten aanzien van verplichte keuring.
- Nieuwe Nederlanders (ofwel Nederlanders met een migratieachtergrond) zijn beter op de hoogte van de waarborgregeling.

¹⁰⁵ Motivaction (2017). Onderzoeksrapport consumentenonderzoek waarborg van edelmetalen.

Panteia – Verkenning voor- en nadelen alternatieve vormen marktregulering edelmetalen¹⁰⁶

Panteia heeft in 2018 het tweede en derde onderdeel van de stelsevaluatie uitgevoerd. Twee onderzoeksvragen stonden hierin centraal:

1. Wat zijn de effecten van alternatieven voor de huidige wijze van regulering voor de markt van edelmetalen voorwerpen?
2. Hoe wegen stakeholders de voor- en nadelen van deze alternatieven?

Het onderzoek betrof een inventarisatie en beschrijving van verschillende alternatieve waarborgstelsels (Duitsland, België, Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Daarnaast is een stakeholdersbijeenkomst georganiseerd, waar aan de hand van een aantal aspecten alternatieven (gebaseerd op het Duitse, Deense en Belgische waarborgstelsel) voor het Nederlandse waarborgstelsel voor edelmetalen voorwerpen zijn beoordeeld en bediscussieerd.

De beschouwde buitenlandse stelsels toonden verschillen op aspecten als al dan niet verplichte keuring/waarborging, degenen die keuren (onafhankelijke instanties en/of ondernemers), aard van keuringstekens (gehalteteken en/of firmateken), et cetera. Alle beschouwde stelsels zouden toepasbaar zijn in Nederland. Introductie van deze stelsels zou echter wel consequenties hebben voor met name de mate van bescherming voor consumenten en bedrijven en voor de kosten (waaronder de administratieve lasten). Er leek sprake te zijn van een correlatie tussen deze twee aspecten: hoe hoger de mate van consumentenbescherming, des te hoger de kosten en vice versa. Daarnaast zou het consequenties kunnen hebben voor de internationale handel. Een sterk waarborgstelsel is, naast aansluiting bij de Weense Conventie, een pré voor internationale handel.

In de stakeholdersbijeenkomst kwam naar voren dat alternatieven gebaseerd op de Belgische, Duitse en Deense stelsels in de perceptie van de deelnemers achterblijven bij het Nederlandse stelsel waar het gaat over de bescherming van consumenten en bedrijven. Aan de andere kant waren de kosten van het Nederlandse stelsel voor verschillende partijen (grote bedrijven, kleine edelsmeden en consumenten) in de perceptie van de deelnemers duidelijk hoger. De lagere kosten in andere landen zouden samenhangen met het ontbreken van een verplichting tot waarmerken en/of het zelf waarmerken door ondernemers.

De deelnemers schaarden zich grotendeels achter het huidige Nederlandse waarborgstelsel voor edelmetalen voorwerpen. Met name de mate van bescherming voor consumenten en bedrijven en de onafhankelijke waarborging werden gezien als belangrijke criteria voor een waarborgstelsel. Deelnemers verschilden qua mening of ook bedrijven zelf moeten kunnen waarmerken. Dit zou keuringstermijnen kunnen bekorten en kosten kunnen beperken, maar duidelijke criteria voor wie wel en wie niet mag waarmerken en streng toezicht werden daarbij wel als essentieel geacht. Lange keuringstermijnen en hoge kosten voor unieke producten werden gezien als aandachtspunten voor het huidige Nederlandse waarborgstelsel voor edelmetalen voorwerpen.

PwC – Onderzoek naar de tariefopbouw bij de waarborginstellingen (geen onderdeel van de stelsevaluatie)¹⁰⁷

In 2020 heeft PwC de relatie tussen kosten en tarieven bij de waarborginstellingen onderzocht. Dit onderzoek maakte geen deel uit van de stelsevaluatie zoals hierboven beschreven, maar bevat wel relevante informatie voor de huidige evaluatie. Het onderzoek richtte zich op twee hoofdvragen:

3. Wat is de relatie tussen wettelijke kosten en tarieven?

¹⁰⁶ Panteia (2018). Verkenning voor- en nadelen alternatieve vormen marktregulering edelmetalen in het kader van evaluatie van de Waarborgwet.

¹⁰⁷ PwC (2020). Onderzoek naar de tariefopbouw bij waarborginstellingen.

4. Welke toezichtmogelijkheden heeft het ministerie van EZK?

PwC trekt de volgende conclusies met betrekking tot de bruikbaarheid en context van de gerapporteerde omzet en kosten:

- De financiële administratie van beide waarborginstellingen kent geen kostenallocatiemodel en maakt in de administratie en jaarrekening geen onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke kosten. Derhalve kan op basis van de jaarverslagen geen uitspraak gedaan worden over de relatie tussen *wettelijke* kosten en tarieven. Sinds begin 2018 (EWN) en juni 2018 (WH) rapporteren instellingen wel hun omzet apart in de jaarrekening.
- De waarborgmarkt is gekrompen door maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende wetgeving. Bovendien kent waarborgen hoge overheadkosten zoals beveiliging en verzekering. Hierdoor leggen de waarborginstellingen zich steeds meer op niet-wettelijke activiteiten toe om schaalgrootte te bereiken, zodat overheadkosten minder zwaar op de wettelijke activiteiten drukken.

PwC kwam tot de volgende conclusies:

- De instellingen maken structureel een geringe marge op het niveau van de entiteit als geheel. Op basis hiervan kan niet gesteld worden dat er structureel te hoge of te lage tarieven worden gehanteerd.
- Het is niet plausibel dat (op materieel niveau) sprake is van kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke activiteiten. Dit heeft met name te maken met het feit dat wettelijke en niet-wettelijke activiteiten grotendeels met elkaar verbonden zijn en dat het dezelfde afnemers betreft. Daarnaast lijkt het aandeel van wettelijke activiteiten aanzienlijk te zijn, waardoor subsidiëring vanuit niet-wettelijke activiteiten een beperkte impact zou hebben.
- Het is goed mogelijk dat kruissubsidiëring plaatsvindt tussen wettelijke producten onderling. Zo lijkt het erop dat op grote partijen een veel hogere marge wordt gemaakt dan op kleinere partijen en is het zeer waarschijnlijk dat op de kleinste partijen en enkele stuks verlies wordt gemaakt.
- Het is lastig vast te stellen in hoeverre transacties tussen groepsentiteiten marktconform zijn.

PwC beschrijft drie mogelijkheden voor het ministerie van EZK om het toezicht op de tarieven te verscherpen:

- Een accountantscontrole op basis van een controleprotocol geeft het ministerie van EZK meer zekerheid over de cijfers.¹⁰⁸ Het controleprotocol kan voorzien in een aanvullende vraag om de verhouding tussen tarieven en kosten voor wettelijke producten te beoordelen. Beide waarborginstellingen stonden niet achter deze suggestie, met als belangrijkste argument de kosten die de aanvullende vraag met zich meebrengt. De instellingen hadden geen zwaarwegend bezwaar tegen een controle door de ADR.
- In de toekomst zouden kosten minimaal op basis van een eenvoudig allocatiemodel gesplitst moeten worden in wettelijke en niet-wettelijke kosten. Middels het controleprotocol kan een kader afgesproken worden om de omvang van wettelijke omzet en kosten te beoordelen. Zo kan een redelijke benadering van wettelijke kosten gemaakt worden, zonder een hogere mate van administratieve lasten voor de medewerkers. De instellingen hadden geen zwaarwegend bezwaar tegen een uitsplitsing van wettelijke en niet-wettelijke activiteiten, zolang dit gebeurt op basis van een eenvoudig allocatiemodel.
- Er kan gebruik gemaakt worden van een volledig kostenallocatiemodel waarbij kosten toegerekend worden aan eindproducten. Dit gaat gepaard met substantieel hogere kosten dan het hierboven omschreven model. De instellingen hadden aangegeven bezwaar te hebben tegen het invoeren van een volledig kostenallocatiemodel, omdat zij van mening waren dat dit gepaard gaat met een onevenredige verhoging

¹⁰⁸ PwC stelt vast dat op de jaarverslagen van de waarborginstellingen geen accountantscontrole is uitgevoerd. EWN laat hun jaarverslag samenstellen, "een samenstellingsverklaring". WH liet haar jaarverslag tot 2018 samenstellen, "een samenstellingsverklaring" en sinds 2018 beoordelen, "een beoordelingsverklaring". Een beoordelingsverklaring biedt meer zekerheid dan een samenstellingsverklaring. Beide vormen bieden minder zekerheid dan een accountantscontrole, "een controleverklaring".

van de kosten en de druk op de organisatie. Een werkelijke toerekening van kosten aan eindproducten is echter alleen te maken met een volledig allocatiemodel. Het model heeft als voordeel dat per product beoordeeld kan worden wat de verhouding tussen tarief en kosten is. Zo kan zeker gesteld worden dat kosten voor wettelijke producten doorberekend worden aan de juiste afnemers.

Deze mogelijkheden beschouwend suggereert PwC minimaal: 1) om de instellingen een eenvoudige splitsing te laten maken tussen wettelijke en niet-wettelijke begrotings- en jaarverslagposten (de splitsing moet op alle posten gemaakt worden om een uitspraak te kunnen doen over de verhouding tussen wettelijke omzet en kosten) en 2) een accountantscontrole te laten uitvoeren waarbij de eenvoudige splitsing conform een afgesproken kader beoordeeld wordt.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

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

KWINK
GROEP