

Vergaderjaar 2022–2023

27 879

Versterking van de positie van de consument

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de bevindingen uit de zbo-evaluatie van de waarborginstellingen Edelmetaal Waarborg Nederland en WaarborgHolland. Ik heb een openbare versie van het onderzoeksrapport als bijlage bij deze brief gevoegd. Een vertrouwelijke versie van het onderzoeksrapport is voor Kamerleden op aanvraag beschikbaar bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK).

Waarborgstelsel

Het gehalte aan goud, zilver, palladium of platina in een bepaald edelmetalen voorwerp, zoals een sieraad, is voor afnemers aan de buitenkant lastig te beoordelen. Consumenten moeten er op kunnen vertrouwen dat deze producten ook werkelijk het gehalte aan edelmetaal bevatten dat wordt voorgehouden. Om dit vertrouwen te borgen moeten edelmetalen voorwerpen in Nederland al eeuwenlang verplicht zijn voorzien van een keurteken dat het gehalte van het edelmetaal aangeeft. Dit keurteken wordt afgegeven door een onafhankelijke keuringsinstantie, die het gehalte van het product controleert. Dit bevordert tevens de eerlijke handel in edelmetalen.

De verplichting tot het waarborgen van bepaalde edelmetalen producten is vastgelegd in de Waarborgwet 2019¹. Op grond van de Waarborgwet 2019 heb ik twee ondernemingen aangewezen als keuringsinstanties voor het uitvoeren van de taken die uit de Waarborgwet 2019 volgen: WaarborgHolland, te Gouda (hierna: WH) en Edelmetaal Waarborg

¹ Wet van 22 mei 2019, houdende regels omtrent het waarborgen van edelmetalen voorwerpen (hierna: Waarborgwet 2019).

Nederland, te Joure (hierna: EWN): De wettelijke taken van deze instellingen zijn²:

1. het waarborgen van aangeboden voorwerpen op hun gehalte aan platina, goud, palladium of zilver; en
2. ter waarborging aangeboden platina, gouden, palladium of zilveren voorwerpen te voorzien van andere merken, zoals het conventiekeur³, indien dat voortvloeit uit het bepaalde bij en krachtens deze wet.

Zbo-evaluatie en stelsevaluatie

Beide waarborginstellingen zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met deels wettelijke taken en private activiteiten⁴. Ze worden bekostigd uit opbrengsten uit wettelijke en niet-wettelijke taken en ontvangen geen subsidie of andere bijdragen van het Rijk. Ten aanzien van de wettelijke taken keur ik de tarieven goed. Bij wijziging van de Waarborgwet in 2019 is nader aansluiting gezocht bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Artikel 29 van de Kaderwet bepaalt dat de verantwoordelijke Minister de doelmatigheid en doeltreffendheid van een zbo iedere vijf jaar moet evalueren. In dat kader heb ik opdracht gegeven aan het onderzoeksbureau KWINK groep (hierna: KWINK) om het functioneren van EWN en WH binnen de Waarborgwet te evalueren over de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021.

Deze evaluatie kent nog een tweede doel. In 2018 heeft mijn ambtsvoorganger onafhankelijk onderzoek naar het waarborgstelsel laten uitvoeren.⁵ Dit stelselonderzoek onderschreef het belang van het waarborgstelsel en bevatte een aantal aanbevelingen voor wijzigingen in de Waarborgwet om het stelsel te actualiseren. Dit heeft geleid tot de herziening van de Waarborgwet. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer de toezegging gedaan om het stelsel enkele jaren na inwerkingtreding van de Waarborgwet 2019 te herbeoordelen.⁶ Deze evaluatie geeft tevens invulling aan die toezegging. Ik heb KWINK opdracht gegeven om de conclusies uit het onderzoek van 2018 te beoordelen aan de hand van recente ontwikkelingen op de markt en in de maatschappij. Gelet op de recente datering van het eerdere onderzoek heb ik ervoor gekozen om de evaluatie niet in zijn volledigheid te herhalen.

Bevindingen KWINK

KWINK constateert in haar onderzoek dat EWN en WH, ieder afzonderlijk en in onderlinge samenhang, met de uitvoering van hun wettelijke taken bijdragen aan de doelstellingen van het waarborgstelsel. Volgens KWINK is aannemelijk dat beide instellingen tijdens de evaluatieperiode op een doeltreffende en doelmatige wijze invulling hebben gegeven aan hun taakuitvoering. Dit beeld ontstaat uit goede scores van beide instellingen op de zes toetsingscriteria⁷.

² Artikel 4, eerste lid, Waarborgwet 2019.

³ Dit betreft waarborging conform de waarborgconventie (Verdrag inzake het onderzoek en de stempeling van edelmetalen werken (Trb. 1991, 16)); zie eveneens artikel 26 e.v. Waarborgwet 2019.

⁴ Dit maakt het privaatrechtelijke deeltijd zelfstandige bestuursorganen.

⁵ Kamerstuk II 27 879, nrs. 62 en 66.

⁶ Bijlage «Overzicht evaluaties zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's» bij brief regering; Antwoorden op vragen van de commissie Financiën over budgetflexibiliteit, informatievoorziening ZBO's en evaluatie subsidies, Kamerstuk II 31 865, nr. 83, 13 juni 2016.

⁷ Voor het beoordelen van de doelmatigheid heeft KWINK gekeken naar: deskundigheid, zorgvuldigheid en responsiviteit, onafhankelijkheid en transparantie. Voor doeltreffendheid heeft KWINK beoordeeld in hoeverre de organisaties efficiënt georganiseerd zijn.

EWN en WH spannen zich in om de deskundigheid van werknemers te vergroten. Ook zijn zij zich bewust van maatschappelijke ontwikkelingen en gaan zij daar waar mogelijk proactief mee om. De instellingen treffen in samenwerking met EZK voorzieningen om de transparantie te vergroten en gaan responsief om met klachtafhandeling door preventieve en corrigerende maatregelen. Daarbij worden de instellingen volgens KWINK ondersteund door een passende interne en externe governance-structuur. Ten aanzien van het stelsel concludeert KWINK dat deze evaluatie geen aanleiding geeft om te pleiten voor grote veranderingen of afschaffing van het huidige waarborgstelsel. Volgens KWINK zijn er diverse indicaties dat het waarborgstelsel effectief is, maar zijn er ook aandachtspunten.

Ik herken mij in deze constatering van KWINK en onderschrijf de conclusie dat de waarborginstellingen hun wettelijke taken doelmatig en doeltreffend hebben uitgevoerd in de onderzoeksperiode. Ook acht ik het huidige stelsel geschikt en ben ik niet voornemens het stelsel te hervormen.

Appreciatie aanbevelingen

Hieronder ga ik geclusterd in op de aanbevelingen die KWINK in haar rapport meegeeft:

1. Verhoog de transparantie over de totstandkoming van de tarieven richting het Ministerie van EZK

KWINK merkt op dat er momenteel niet voldoende inzicht is in de totstandkoming van de wettelijke tarieven van beide instellingen. Ook is volgens KWINK niet volledig transparant op basis waarvan het ministerie bepaalt dat de tarieven die de waarborginstellingen rekenen redelijk zijn, in het licht van de kosten die ze moeten afdekken. KWINK beveelt beide instellingen en mij aan om gezamenlijk de transparantie rondom de totstandkoming van tarieven te verhogen.

Ik deel het belang van transparantie in de tariefstelling van de instellingen. PricewaterhouseCoopers (PwC) concludeerde in 2018 dat beide instellingen structureel slechts geringe marges maken, maar dat meer inzicht in en betrouwbaarheid van jaarcijfers en tarieven wenselijk is.⁸ De instellingen baseren de tarieven op kostenramingen in de begroting. Om de transparantie met betrekking tot de totstandkoming van de kosten te verhogen, maken beide instellingen vanaf boekjaar 2023 conform de aanbevelingen van PwC onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke kosten in hun begroting en boekhouding⁹.

Ook zullen de jaarrekeningen van beide instellingen vanaf 2022 een omzet- en kostenverdeling tussen wettelijk en niet-wettelijke taken bevatten en zal die verdeling door de externe accountants van de waarborginstellingen worden onderzocht. In samenwerking met de (accountants van de) instellingen heb ik een accountantsprotocol vastgesteld om deze afspraken te formaliseren. Deze maatregelen bieden mij meer inzicht over de verhouding tussen de tarieven en de kosten die de instellingen voor de uitvoering van de wettelijke taken moeten maken. Zowel de begroting en bijbehorende tarieven als de jaarrekening worden daarbij jaarlijks ter goedkeuring aan mij voorgelegd.

⁸ Kamerstuk II 27 879, nr. 75.

⁹ Het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke omzet werd reeds gemaakt.

2. Verken manieren om de responsgraad van de klanttevredenheidsonderzoeken die EWN en WH uitvoeren te verhogen

KWINK constateert dat beide instellingen responsief handelen en concrete voorzieningen treffen om een responsieve organisatie te zijn. Ze staan beiden open voor klachten en nemen preventieve en corrigerende maatregelen op basis hiervan. Zo zetten beide instellingen klanttevredenheidsonderzoeken uit en houden interne audits of klachtenanalyses. Ik steun deze werkzaamheden ten zeerste.

Wel ziet KWINK dat voor beide instellingen de responsgraad voor klanttevredenheidsonderzoeken laag is. Het aantal ondernemers dat de onderzoeken invult is weliswaar voor beide instellingen gestegen gedurende de evaluatieperiode, maar de responsgraad blijft laag. Daarom raadt KWINK de instellingen aan manieren te verkennen om deze responsgraad te verhogen. Ik vind het belangrijk dat zo veel mogelijk ondernemers gehoord worden. Ik zal de instellingen daarom vragen om te verkennen hoe deze responsgraad verder vergroot kan worden. Ik zal hier ook tijdens de periodieke gesprekken tussen de instellingen en EZK op terug komen.

3. Laat een evaluatie van de realisatie van doorlooptijden onderdeel uitmaken van jaarlijkse beoordelingen en blijf inzetten op het terugdringen van veelvoorkomende fouten en klachten

Een zorgvuldig waarborgproces kost tijd. Ondernemers moeten hun edelmetalen immers eerst langs een waarborginstelling sturen voor deze op de markt te mogen aanbieden. Zij ervaren deze doorlooptijden als een hinderlijk aspect in hun bedrijfsvoering. Ik vind het positief om te zien dat de waarborginstellingen de nagestreefde doorlooptijden doorgaans niet overschrijden en aanhoudend aandacht hebben voor versnelling van het waarborgproces. Zo probeert EWN bijvoorbeeld om doorlooptijden te verkorten door opening van een locatie op Schiphol waar snel gekeurd en gestempeld kan worden en biedt WH ondernemers spoedprocedures aan om producten sneller te laten keuren.

Administratieve lasten en doorlooptijden zijn inherent aan het waarborgproces, maar ik vind het belangrijk dat deze zo beperkt mogelijk blijven en dat de waarborginstellingen, waar mogelijk, streefdoorlooptijden verkorten. Realisatie van streefdoorlooptijden is een belangrijke indicator om tot een hogere efficiëntie te komen. Dit laat onverlet dat het proces zorgvuldig moet worden uitgevoerd. Vooral bij unieke voorwerpen van goudsmiden leidt het keuren tot relatief hoge administratieve lasten. Daarom zal ik in gesprek gaan met de waarborginstellingen en de toezichthouder Agentschap Telecom (hierna: AT)¹⁰ over het verkennen van mogelijkheden om administratieve lasten voor deze groep te verlichten.

Omwille van het draagvlak voor het waarborgstelsel onder ondernemers acht ik het verder van belang dat de waarborginstellingen blijvend aandacht hebben voor adequate klachtafhandeling en het zoveel mogelijk voorkomen van fouten. De kwaliteitsdoelstellingen die EWN en WH zichzelf in dat kader opleggen en hun geaccrediteerde kwaliteitssystemen laten zien dat de instellingen het belang van hoge kwaliteitsstandaarden onderschrijven en hier voortdurend aan blijven werken. Meer inzicht in de klanttevredenheid zal hier ook aan bijdragen.

¹⁰ Per 1 januari: 2023: Rijksinspectie Digitale Infrastructuur.

4. Professionaliseer de governance relatie tussen het ministerie en de waarborginstellingen door verschillende onderwerpen vast te leggen

Ik onderschrijf het belang van een passende inrichting van de externe governance relatie tussen EZK en de instellingen. KWINK constateert dat er logische keuzes zijn gemaakt in de inrichting van die governance, gelet op de beperkte grootte en afgebakende taakstelling van de instellingen. Wel meent KWINK dat keuzes en afspraken over de inrichting van de taken, samenwerking en rolverdelingen duidelijker moeten worden vastgelegd. Ik deel het beeld dat afspraken en keuzes over de governance nu nog teveel versnipperd zijn in verschillende documenten. Daarom zal ik de instellingen op korte termijn een brief sturen om de onderlinge afspraken duidelijker vast te leggen.

Verder heb ik de afgelopen jaren reeds actie ondernomen om de governance rond de Waarborgwet met betrekking tot beleid, toezicht en uitvoering waar mogelijk te verbeteren en te professionaliseren. Zo is het wettelijk kader met de wijziging van de Waarborgwet in 2019 geactualiseerd en is nader aansluiting gezocht bij de verplichtingen die genoemd worden in de Kaderwet zbo's. Daarbij is rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de waarborginstellingen, als toegelicht in de memorie van toelichting bij de wetwijziging.¹¹

5. Overweeg om in te zetten op aanvullende voorlichting(scampagnes) over de waarborgverplichting gericht op consumenten.

Eerder onderzoek¹² wijst uit dat consumenten veelal niet bekend zijn met het waarborgstelsel. Deze resultaten acht ik nog steeds actueel. KWINK signaleert dat de groei van het aantal webwinkels de afgelopen jaren het gewenste niveau van consumentenbescherming bedreigt. Om dit risico te verkleinen beveelt KWINK aan om voorlichting aan de consument over de waarborgverplichting te starten. Wanneer consumenten zich bewuster zijn van de waarborgverplichting, gaat hiervan een extra stimulans tot naleving door (online) ondernemers uit. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en markt. Ik onderschrijf het belang van bekendheid bij de consument om consumentenbedrog te verkleinen, ook met het oog op de ontwikkelingen rondom webshops. Met de toezichthouder AT onderneem ik reeds stappen om dit risico te mitigeren, zoals de publicatie van een Leidraad toegestaan woordgebruik bij verkoop edelmetalen¹³. Ook zal ik in overleg met de toezichthouder AT bezien of deze mogelijkheden ziet om meer bekendheid te geven aan de waarborgverplichting onder consumenten.

6. Vergroot het inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel door specifiek daarop gericht onderzoek uit te laten voeren¹⁴

Ik acht het van groot belang dat het stelsel zo efficiënt en effectief mogelijk is georganiseerd. KWINK merkt in dit kader op dat de doelstellingen van het waarborgstelsel beter geoperationaliseerd moeten worden. Volgens KWINK zijn de concrete indicatoren voor het bereiken van die

¹¹ Kamerstuk II 35 075, nr. 3.

¹² Motivaction (2017). Onderzoeksrapport consumentenonderzoek waarborg van edelmetalen. Zie: Kamerstuk II 27 879, nr. 66.

¹³ Agentschap Telecom, «Leidraad voor het woordgebruik bij de verkoop van edelmetalen voorwerpen», 18 juli 2022 (Leidraad toegestaan woordgebruik bij verkoop edelmetalen | Brochure | Agentschap Telecom).

¹⁴ 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 merkt KWINK op dat AT reeds bezig is met het verzamelen van (meer) informatie).

doelstellingen namelijk niet voldoende uitgewerkt. Ook ontbreekt volgens KWINK informatie om uitspraken te kunnen doen over het bereik van de doelen van het stelsel. Zo vindt KWINK het bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer consumenten worden geacht voldoende beschermd te zijn tegen bedrog.

Uit de stelsevaluatie van 2017 en 2018¹⁵ bleek dat het bestaande stelsel de meest effectieve keuze is en dat er een breed draagvlak is voor de waarborgverplichting. Enkele kleine verbeterpuntenpunten zijn in de Waarborgwet 2019 doorgevoerd. KWINK constateert dat er geen reden is om aan te nemen dat de overwegingen uit dit onderzoek niet meer actueel zijn. Verder onderzoek acht ik op dit moment niet opportuun.

Toezichthouder AT heeft stappen genomen ter versterking van de efficiëntie van het stelsel door een beter beeld te creëren van de risico's op de markt. Dit moet zorgen voor een meer risico-gebaseerd toezicht en geeft hiermee mogelijk meer inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel.

Tot slot

Goed functionerende waarborginstellingen zijn essentieel voor het draagvlak van het waarborgstelsel onder ondernemers, van juweliers tot goudsmiden. Ik ben daarom ook verheugd dat deze evaluatie uitwijst dat EWN en WH op doeltreffende en doelmatige wijze invulling geven aan hun wettelijke taken. Hiermee wordt bijgedragen aan het borgen van een gelijk speelveld voor ondernemers en de bescherming van consumenten tegen bedrog. Uit deze evaluatie volgt bovendien dat het waarborgstelsel nog steeds aansluit bij de behoefte van consumenten om goed beschermd te zijn tegen fraude, en bij het belang van ondernemers om op efficiënte en beschermde wijze in edelmetalen voorwerpen te kunnen handelen.

Ik heb er vertrouwen in dat beide instellingen zich zullen inspannen om de door KWINK geformuleerde aanbevelingen voortvarend op te pakken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

¹⁵ Kamerstuk II 27 879, nrs. 62 en 66.