

# 'Op een goudschaaltje gewogen'

Het toezicht op de Waarborgwet 1986 geëvalueerd



**Pro Facto**

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Groningen, januari 2008

M.J. Schol  
H.B. Winter  
J. de Ridder

Pro Facto BV  
Rijksuniversiteit Groningen  
Oude Boteringestraat 17a  
9712 CG Groningen  
[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)

RUG

# Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1    Aanleiding	
1.2    Vraagstelling en methode van onderzoek.....	4
1.3    Ten geleide .....	6
2. Wettelijk kader .....	7
2.1    Waarborgwet 1986	7
2.2    Het toezichtsveld	8
2.3    Handhavingsinstrumenten	9
3. Organisatie, beleid en werkwijze .....	11
3.1    Organisatie	11
3.2    Relatie met het ministerie	11
3.3    Beleid en werkwijze	12
4. De resultaten .....	16
4.1    Inleiding	16
4.2    Controles en herstelopdrachten	16
4.3    Opgelegde sancties	18
5. De kwaliteit van het toezicht beoordeeld .....	19
5.1    Inleiding .....	19
5.2    Beoordelingskader .....	19
5.3    De kwaliteit van het toezicht .....	21
6. Aanzet tot een inhoudelijke risicoanalyse.....	28
6.1    Inleiding .....	28
6.2    Drijfveren voor nalevingsgedrag .....	29
6.3    Dimensies voor spontane en niet-spontane naleving van de Waarborgwet 1986 .....	29
7. Conclusies en aanbevelingen .....	33
7.1    Inleiding .....	33
7.2    Het toezicht beoordeeld.....	33
7.3    Aanbevelingen.....	34



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Sinds de herziening van 2002 bevat de Waarborgwet 1986 de volgende bepaling:

### **Art. 52d Waarborgwet 1986**

Onze Minister van Economische Zaken zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel H, van de wet van 4 oktober 2001 (Stb. 514) tot wijziging van de Waarborgwet 1986 met betrekking tot de uitoefening van toezicht op de naleving en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de krachtens artikel 52 aangewezen rechtspersoon.

De in artikel 52 aangewezen rechtspersoon is Verispect BV te Delft. Deze rapportage dient ertoe de minister in staat te stellen het in de bepaling genoemde verslag aan de Staten-Generaal uit te brengen. Het onderwerp van deze rapportage betreft derhalve een evaluatie van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 zoals dat door Verispect wordt uitgeoefend.

Verispect BV is een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van het toezicht op de naleving van:

- de Metrologiewet;
- de Wet op de kansspelen;
- de Waarborgwet 1986.

Het onderhavige onderzoek beperkt zich tot het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986, waarmee Verispect BV sinds 1 maart 2002 is belast.

## 1.2 Vraagstelling en methode van onderzoek

Deze rapportage betreft het functioneren van Verispect, voor zover de organisatie het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 uitvoert. In het bijzonder wordt gekeken naar factoren die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht beïnvloeden. Dit resulteert in de volgende centrale onderzoeksvraag:

### **Hoe doeltreffend en doelmatig heeft Verispect BV het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 in de periode 2002-2007 uitgeoefend?**

*Met nadruk wijzen de onderzoekers er op dat Verispect nog maar betrekkelijk recent, sinds 2002, is belast met het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986. Voor die tijd was het toezicht op de wet een taak van WaarborgHolland BV. Veel werk werd destijds echter niet gemaakt van toezicht en handhaving. De afgelopen jaren heeft Verispect de toezichtstaak stapsgewijs vorm gegeven. Het onderzoeksrapport geeft in die zin dan ook een tussenstand weer van een toezichtsregime dat geleidelijk aan in ontwikkeling is.*

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord op basis van gegevens die zijn verzameld in drie deelonderzoeken die grotendeels gelijktijdig zijn uitgevoerd.

### **Deelonderzoek I: archief- en documentenonderzoek**

Bestaande gegevens zoals werkplannen, werkinstructies, activiteitenregistraties, wetgeving, publicaties en jaarverslagen zijn bestudeerd. Op basis van deze gegevens is inzicht verkregen in de toezichtmethodiek en in de wijze waarop Verispect verslag doet van haar werkzaamheden.

### **Deelonderzoek II: interviews toezichthouders en waarborginstellingen**

Aanvullend op de archief- en documentstudie hebben interviews plaatsgevonden met functionarissen van Verispect en van de waarborginstellingen. Het betreft interviews met het management en enkele toezichtsmedewerkers (hierna, zoals ook bij Verispect gebruikelijk, aangeduid als *controleurs*) van Verispect en met leidinggevendenden van de twee waarborginstellingen. Deze vraaggesprekken zijn gebruikt voor het verkennen van het onderzoeksveld, voor het verzamelen van feitelijke gegevens die niet of onvoldoende naar voren komen in de stukken, en voor het verkrijgen van een toelichting bij gemaakte keuzes, gevolgde werkwijzen en bij andere aspecten van het functioneren van Verispect. Aanvullend op deze gesprekken heeft een onderzoeker een dag meegelopen met een controleur van Verispect om een beeld te krijgen van het functioneren van het toezicht op uitvoeringsniveau.

<b>Respondenten</b>	<b>Aantal interviews</b>
Directeur en Hoofd Toezicht Meetmiddelen Controleurs Waarborgwet 1986	1 3
WaarborgHolland BV Edelmetaal Waarborg Nederland	1 1
<b>Totaal</b>	<b>6</b>

### **Deelonderzoek III: interviews branche-organisaties**

De doelstreffendheid van het toezicht wordt onder meer bepaald door factoren die samenhangen met de attitude en het keuzegedrag van de objecten van toezicht. Inzicht in de kennis, de opvattingen, de attitudes en het keuzegedrag van de toezichtsobjecten is van groot belang voor de analyse van de doeltreffendheid van het toezicht. De toezichtsobjecten zijn indirect in het onderzoek betrokken door middel van interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties.<sup>1</sup>

<b>Respondenten</b>	<b>Aantal interviews</b>
Vertegenwoordiger(s) van: <ul style="list-style-type: none"><li>• Nederlandse Juweliers- en Uurwerkenbranche (NJU);</li><li>• Vereniging Goud- en Zilvermeden (VGZ);</li><li>• Vereniging Industrie en Groothandel in Sieraden, horloges en aanverwante artikelen (VIGROS)</li><li>• Federatie van Taxateurs Makelaars Veilinghouders in Roerende Zaken (Federatie TMV);</li></ul>	1 1 1 1
<b>Totaal</b>	<b>4</b>

Uitvoerig onderzoek onder de 'onder toezicht gestelden' is, vanwege de budgettaire beperkingen die de opdrachtgever van het onderzoek stelde, niet uitgevoerd. Om die reden worden de bevindingen van het onderzoek, voor zover het de objecten van toezicht betreft, op verschillende plaatsen in dit rapport met terughoudendheid gepresenteerd.

---

<sup>1</sup> Ook is tijdens de dag 'mee op controle' gesproken met een aantal juweliers en een edelsmid.

### **1.3 Ten geleide**

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In de eerste hoofdstukken worden de relevante wetgeving en het beleid van Verispect uiteengezet. In de daarop volgende hoofdstukken wordt een kader gepresenteerd aan de hand waarvan de werkwijze van Verispect in de praktijk wordt beoordeeld. De rapportage wordt afgesloten met een overkoepelende analyse en enkele aanbevelingen.

Meer specifiek is de opbouw van deze rapportage als volgt. Het wettelijke kader wordt in hoofdstuk 2 gepresenteerd. Organisatie, beleid en werkwijze van Verispect staan centraal in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt een cijfermatige beschrijving gegeven van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986. De beoordeling van de kwaliteit van het toezicht in de praktijk komt in hoofdstuk 5 aan de orde, aan de hand van een beoordelingskader dat in datzelfde hoofdstuk wordt gepresenteerd. In hoofdstuk 6 worden de dimensies voor (spontane) naleving en niet-naleving toegelicht, die kunnen worden gehanteerd bij de verdere ontwikkeling van een risico-analyse. Hoofdstuk 7 bevat conclusies en enkele aanbevelingen.

## 2. Wettelijk kader

### 2.1 Waarborgwet 1986

Op grond van de Waarborgwet 1986 dienen alle gouden, zilveren en platina voorwerpen boven een bepaalde gewichtsdrempel<sup>2</sup> te worden voorzien van stempelmerken. Voordat deze voorwerpen op de markt worden gebracht dienen zij ter keuring te worden aangeboden aan één van de Nederlandse waarborginstellingen: WaarborgHolland BV te Gouda of Edelmetaal Waarborg Nederland BV te Joure. In Nederland zijn alleen deze instellingen bevoegd de voorwerpen, nadat het juiste gehalte edelmetaal is vastgesteld, te waarborgen door middel van gecertificeerde stempelmerken. Behalve beide Nederlandse waarborginstellingen kunnen voorwerpen ook in de meeste EU-landen van keurmerken worden voorzien. Op grond van de Waarborgwet 1986 dient Verispect er op toe te zien dat ondernemers in de edelmetaalsector zich houden aan de geboden en verboden uit de Waarborgwet 1986. De belangrijkste daarvan zijn:

- Het is ondernemers niet toegestaan voltooide edelmetalen werken, die op grond van de Waarborgwet 1986 moeten zijn gewaarborgd, te verhandelen of in bezit te hebben, tenzij dat werk is voorzien van de vereiste stempelmerken of op grond van de Waarborgwet 1986 is vrijgesteld van stempeling (artikel 30 Waarborgwet 1986).
- Het is ondernemers niet toegestaan om op edelmetaal lijkende voorwerpen samen met gewaarborgde edelmetalen werken onder de aandacht van het publiek te brengen, tenzij deze werken op duidelijke wijze van andere zijn onderscheiden (artikel 35 Waarborgwet 1986).
- Het is ondernemers niet toegestaan voorwerpen, die niet voldoen aan de in de Waarborgwet 1986 genoemde eisen van minimum gehalten voor edelmetalen, te verkopen met de gebruikmaking van de woorden edelmetaal, goud, zilver of platina (artikel 36 Waarborgwet 1986).
- Ondernemers moeten er voor zorgen dat het formulier waarop de gehanteerde stempelmerken zijn afgebeeld voor de klant zichtbaar en beschikbaar is (artikel 37 Waarborgwet 1986).

De controleurs van Verispect zijn ten behoeve van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 aangewezen als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Grondslag daarvoor is artikel 52 van de Waarborgwet 1986. Verder zijn de controleurs van Verispect in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Verispect B.V. 2007 aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Zij zijn hierdoor bevoegd tot opsporing van feiten strafbaar gesteld bij of krachtens de Waarborgwet 1986 en van feiten strafbaar gesteld bij of krachtens de artikelen 217, 219, 220, 222bis, 440 en 447e van het Wetboek van Strafrecht. Deze artikelen handelen onder meer over het valselijk waarborgen van edelmetalen voorwerpen. Overtreders kunnen op grond van deze bepalingen strafrechtelijk worden vervolgd. Ook overtreding van de artikelen uit de Waarborgwet 1986 kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. Artikel 1 vierde lid van de Wet op de economische delicten bestempelt overtreding van belangrijke bepalingen uit de Waarborgwet 1986 namelijk als economisch delict.

---

<sup>2</sup> Per 1 januari 2006 zijn de grenzen voor het waarborgen van zilveren en gouden voorwerpen verhoogd naar respectievelijk 8 gram voor zilver en 1 gram voor goud.

## 2.2 Het toezichtsveld

Onder het toezichtsveld wordt de aard van en het aantal onder toezicht gestelden verstaan. In de Waarborgwet 1986 wordt bepaald dat het toezicht van Verispect zich richt op het handelen van ondernemers. Het begrip ondernemer wordt uiteengezet in artikel 26 van de Waarborgwet 1986.

### Artikel 26 Waarborgwet 1986

1. Ondernemer ten aanzien van deze wet is, al wie in de uitoefening van een beroep of bedrijf geheel of gedeeltelijk uit platina, goud of zilver bestaande voorwerpen vervaardigt, bewerkt, doet vervaardigen of bewerken en al wie in de uitoefening van een beroep of bedrijf met zodanige voorwerpen handel drijft. Onder handel drijven als bedoeld in de vorige volzin wordt mede verstaan bemiddelen bij het tot stand brengen van overeenkomsten van koop en verkoop van de in die volzin genoemde voorwerpen.

2. Werklieden die in dienst van hun meester geheel of gedeeltelijk uit platina, goud of zilver bestaande voorwerpen voor deze vervaardigen of bewerken, zijn niet ondernemer.

Bovenstaand artikel illustreert dat de Waarborgwet 1986 een andere definitie hanteert van het begrip *ondernemer* als in het huidige spraakgebruik gebruikelijk is.<sup>3</sup> Onder ondernemer wordt op basis van dit artikel niet alleen de persoon verstaan die voor eigen rekening en risico werkt, maar ook de persoon die ter uitoefening van zijn beroep, mogelijk dus ook in dienst van iemand anders, handel drijft, bemiddelt, vervaardigt, bewerkt, of doet vervaardigen of bewerken. In lid twee worden de werklieden in dienst van een edelsmid evenwel uitgesloten van het begrip ondernemer. De term ondernemer volgens de Waarborgwet 1986 betreft dus bijvoorbeeld naast de eigenaar van een juwelierszaak ook de werknemers van die zaak.

In de jaarverslagen van Verispect worden vier categorieën toezichtsobjecten onderscheiden:

- Directe verkoop: juweliers, edelsmeden, taxateurs, antiquairs, marktkramen en detailhandelaren.
- Veilingen en andere openbare verkopen.
- Groothandels: handelaren, importeurs en grossiers.
- Internetverkoop: bedrijven die via internet voorwerpen van edelmetaal ter verkoop aanbieden.

In het licht van artikel 26 Waarborgwet 1986 geldt ten aanzien van de bovenstaande categorieën dat niet alleen de eigenaren van bovengenoemde ondernemingen object van toezicht zijn, maar ook de medewerkers van die ondernemingen (met uitzondering van de edelsmederijen). De keus om zich bij het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 te concentreren op eigenaren heeft Verispect gemaakt in afstemming met het ministerie van Economische Zaken, overwegend op grond van praktische argumenten.

Verispect houdt een adressenbestand bij, waarin de door haar relevant geachte toezichtsobjecten worden weergegeven. Voor 2007 werd door Verispect uitgegaan van 2.800 bedrijven voor directe verkoop, 74 groothandels en 26 locaties alwaar één of meer veilingen en/of openbare verkopen plaatsvinden. Een eerste inventarisatie in 2006 van de internetverkopen leverde 122 internetadressen op. De verantwoordelijkheid voor het up-to-date houden van het adressenbestand ligt bij de controleurs van Verispect.

---

<sup>3</sup> De Van Dale hanteert de volgende omschrijving van het begrip ondernemer: iemand die in een tak van handel of bedrijf zelfstandig, voor eigen rekening en risico, werkt.



## 2.3 Handhavinginstrumenten

De controleurs van Verispect beschikken over verschillende instrumenten voor de uitoefening van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986. Het instrumentarium dat Verispect ter beschikking staat is opgenomen in bepalingen van de Waarborgwet 1986, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet op de economische delicten (WED).

Toezichts- en handhavingsregimes van de Awb, de WED en het strafrecht verschillen sterk. Op basis van de Awb staat het toezichtsmedewerkers vrij naar eigen inzicht (rechts)personen te onderzoeken. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd is het doel van toezicht in eerste instantie *herstel* van de onwettige situatie. Op basis van het strafrecht kunnen (rechts)personen slechts aan een onderzoek worden onderworpen indien een redelijk vermoeden van schuld bestaat ten aanzien van een (rechts)persoon. Het doel van het strafrecht is *sanctionering* van de overtreders. Het toezichts- en handhavingsregime van de WED houdt ongeveer het midden tussen die van de Awb en het strafrecht. De WED heeft *bestrafing* van de overtreder tot doel. Op basis van de WED kunnen controles worden verricht bij (rechts)personen zonder dat die er concreet van worden verdacht dat zij een economisch delict hebben begaan. Het verschil tussen de WED en de Awb is aldus dat de WED sanctionering tot doel heeft en de Awb herstel van de onwettige situatie. Het verschil tussen de WED en het strafrecht is dat op basis van de WED geen redelijk vermoeden van schuld is vereist om een (rechts)persoon aan een onderzoek te onderwerpen.

Controleurs van Verispect kunnen, zoals vermeld, worden aangemerkt als toezichthouders in de zin van de Awb. Artikel 5:11 van de Awb en artikel 52 van de Waarborgwet 1986 bepalen hiertoe het volgende:

### **Art. 5:11 Awb**

Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

### **Artikel 52 Waarborgwet 1986**

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de werknemers van een door Onze Minister van Economische Zaken aangewezen rechtspersoon, die daartoe door die rechtspersoon zijn aangewezen.

Aldus zijn de controleurs van Verispect toezichthouders in de zin van de Awb. Dit brengt met zich mee dat afdeling 5.2 van de Awb van toepassing is op de taakuitoefening van controleurs. Op basis van de bepalingen uit afdeling 5.2 van de Awb zijn controleurs onder meer bevoegd plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen in documenten, verpakkingen te openen en monsters te nemen ten behoeve van de uitoefening van hun toezichthoudende taak. De herstelsancties van de Awb, de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang, zijn in de Waarborgwet 1986 echter niet van toepassing verklaard.

Ook de Waarborgwet 1986 kent bepalingen waarin aan werknemers van Verispect bevoegdheden worden toegekend ten behoeve van de uitoefening van het toezicht op de Waarborgwet 1986. Artikel 54 en artikel 55 van de Waarborgwet 1986 bepalen hiertoe het volgende:

### **Artikel 54 Waarborgwet 1986**

1. De krachtens artikel 52, eerste lid, aangewezen werknemers zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.
2. Zo nodig oefenen zij de in artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde bevoegdheid uit met behulp van de sterke arm.

### **Artikel 55 Waarborgwet 1986**

1. De krachtens artikel 52 aangewezen werknemers zijn bevoegd om, ten aanzien van reeds in de handel aanwezige platina, gouden en zilveren werken welke van een gehaltemerk zijn voorzien en waarvan wordt vermoed dat zij met ijzer, koper, hars of enige andere stof opgevuld of op een bedekte wijze met soldeersel overladen zijn, die werken door te snijden. Dit moet geschieden in tegenwoordigheid van de houder, tenzij deze te kennen heeft gegeven niet aanwezig te willen zijn.
2. Blijkt het vermoeden juist, dan wordt de houder van het reeds in de handel aanwezige werk medegedeeld, dat deze ten onrechte van een gehaltemerk is voorzien en wordt het reeds aanwezige merk vernietigd.
3. In het tegenovergestelde geval wordt aan die houder de waarde van het fatsoen van het doorgesneden werk vergoed.
4. Het bepaalde in de voorgaande leden is niet van toepassing op opgevulde werken die voldoen aan krachtens artikel 4, tweede lid, ter zake van die werken gestelde eisen.

Ook de Wet op de economische delicten omschrijft een kader waaraan de controleurs van Verispect bevoegdheden kunnen ontleen. Artikel 1 vierde lid van de WED verklaart de WED van toepassing op verschillende bepalingen van de Waarborgwet 1986. Overtreding van één van deze bepalingen wordt derhalve aangemerkt als economisch delict.

### **Art. 1 lid 4 WED**

Economische delicten zijn: overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: de Waarborgwet 1986, de artikelen 7a, 12, 30, 31, 35, 36, 37, 39, 44, 46, 57, 58 en 58a.

De WED geeft opsporingsambtenaren, zoals de BOA's van Verispect, de bevoegdheid in het belang van de opsporing en onder bepaalde voorwaarden voorwerpen in beslag te nemen, inzage te vorderen in gegevens, kopieën te maken, monsters te nemen en verpakkingen te openen.

De bevoegdheden op basis van de WED komen in grote mate overeen met de bevoegdheden op basis van de Awb. Er zijn echter ook verschillen. Wanneer een controleur van Verispect zijn bevoegdheden uitoefent op basis van de Awb, dan kan de controleur inlichtingen vorderen van de persoon die het object is van controle. Deze persoon is verplicht hieraan medewerking te verlenen. Wanneer een controleur zijn taak uitoefent op basis van de WED zijn de personen die object zijn van controle niet verplicht inlichtingen te verschaffen. De controleur is dan verplicht bij uitvoering van zijn bevoegdheden de cautie uit te spreken. Op grond van de WED kan bij een geconstateerde overtreding proces-verbaal worden opgemaakt.

Belangrijk aspect van de controlebevoegdheden op basis van de WED is dat deze controlebevoegdheden slechts kunnen worden uitgeoefend 'in het belang van de opsporing'. Van opsporing is niet slechts sprake indien een redelijk vermoeden van schuld is gerezen. Onder de term 'opsporing' in de zin van de WED kan volgens de Hoge Raad ook worden verstaan: de controle op het naleven van de wet, uitgeoefend bij personen tegen wie er nog geen aanwijzingen zijn dat zij de wet hebben overtreden.<sup>4</sup> Aldus kunnen op basis van de WED ook controles worden verricht bij (rechts)personen waartegen geen concrete verdenking bestaat dat zij een economisch delict hebben begaan. In die zin kunnen de bevoegdheden op grond van de WED ook worden aangewend bij het uitoefenen van toezicht.

---

<sup>4</sup> Hoge Raad 9 maart 1993, NJ 1993, 633

## **3. Organisatie, beleid en werkwijze**

### **3.1 Organisatie**

Verispect is opgericht in 1998. In dat jaar heeft het Nederlands Meetinstituut zijn toezichtstaken afgestoten en ondergebracht bij Verispect. In beginsel oefende Verispect toezicht uit op de naleving van de Metrologiewet en de Wet op de kansspelen. In 2002 is Verispect daarnaast voor onbepaalde tijd aangewezen als toezichthouder op de naleving van de Waarborgwet 1986.

Vóór 2002 werd het toezicht op de Waarborgwet 1986 uitgeoefend door WaarborgHolland BV. WaarborgHolland BV was indertijd daarnaast ook belast met het waarborgen van de edelmetalen voorwerpen. Deze dubbelrol van WaarborgHolland BV werd onwenselijk geacht. Om die reden is in Verispect aangewezen als toezichthouder.

Verispect richt zich uitsluitend op dienstverlening aan de (semi-)publieke sector. Verispect is georganiseerd in vier afdelingen; toezicht meetmiddelen, toezicht kansspelen, juridische zaken en bedrijfsbureau. De organisatie telt ongeveer zestig werknemers (54 fte). De werklust, verbonden aan het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 omvat in totaal twee fte en is verdeeld over tien controleurs. Elk van deze controleurs besteedt dus jaarlijks ongeveer twintig procent van zijn tijd aan het toezicht op de Waarborgwet 1986. De controleurs ressorteren onder de afdeling toezicht meetmiddelen of onder de afdeling toezicht kansspelen. Zij worden met betrekking tot hun taak op het gebied van de Waarborgwet 1986 aangestuurd door het hoofd van de afdeling toezicht meetmiddelen.

### **3.2 Relatie met het ministerie**

Verispect oefent het toezicht op de Waarborgwet 1986 uit in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. De minister van Economische Zaken kan op grond van artikel 53 van de Waarborgwet 1986 beleidsregels vaststellen met betrekking tot het toezicht op de naleving. Tot dusverre is van die bevoegdheid geen gebruik gemaakt. De financiering van de uitvoering van het toezicht geschiedt geheel uit de algemene middelen van het ministerie van Economische Zaken op basis van een post in de begroting. Verispect stuurt elk jaar in oktober een offerte voor een werkplan aan het ministerie waarin is opgenomen het aantal uren, nodig voor de uitoefening van het toezicht, en de daarvoor benodigde financiële middelen. Over de offerte wordt door een door Verispect ingeschakelde accountant een onderzoeksrapport uitgebracht. In november wordt de offerte besproken. Vervolgens wordt een definitieve versie van het werkplan opgesteld. Over de uitvoering van het werkplan rapporteert Verispect na afloop van het jaar aan het ministerie van Economische Zaken in de vorm van een jaarverslag. Over dit jaarverslag wordt door een door Verispect ingeschakelde accountant een verklaring uitgebracht.

#### **Figuur 1. Werkcyclus**

Offerte → Accountantsrapportage → Overleg met EZ → Vaststelling werkplan  
→ Uitvoering → Jaarverslag → Accountantsverklaring

Behalve over de offerte voor het werkplan voor het komende jaar, vindt ook regelmatig tussentijds overleg plaats tussen Verispect en het ministerie van Economische Zaken. Zo is er

een halfjaarlijks afstemmingsoverleg tussen het ministerie, de waarborginstellingen en Verispect. Daarnaast zijn er incidentele contacten met het ministerie, bijvoorbeeld over bijzondere handhavingsactiviteiten.

### **3.3   Beleid en werkwijze**

#### **3.3.1   Inleiding**

Verispect is sinds maart 2002 belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Waarborgwet 1986. Tot die tijd was er niet of nauwelijks sprake van actieve handhaving. De afgelopen vijf jaar heeft Verispect het toezicht op de Waarborgwet 1986 stapsgewijs ontwikkeld. In grote lijnen zijn drie fasen te onderkennen. De eerste drie jaar – tot aan 2005 – heeft Verispect alle adressen bezocht. Nadat bleek dat het nalevingspercentage niet zeer hoog was en – hoewel gestaag – slechts langzaam toenam, is vervolgens besloten alle relevante adressen om het jaar te bezoeken. De derde fase start in 2008, als Verispect op basis van een risico-analyse het toezicht gaat concentreren op de toezichtsobjecten, waarvan is vastgesteld dat ze in de periode 2005-2007 een wettelijke norm hebben overtreden.

#### **3.3.2   De uitoefening van het toezicht**

Jaarlijks beschrijft Verispect in een werkplan op welke wijze en tegen welk tarief het komende jaar het toezicht op de Waarborgwet 1986 wordt uitgeoefend. Dit werkplan omvat een beschrijving van de beoogde toezichtsobjecten, de beoogde verrichtingen en de beoogde resultaten, gekoppeld aan een prijs die wordt geoffereerd aan het ministerie van Economische Zaken. Het werkplan is geen openbaar document.

De activiteiten die in het werkplan uiteen worden gezet, worden nader gespecificeerd in een werkinstructie. De werkinstructie is niet openbaar, zij vormt de leidraad voor de taakuitoefening door de controleurs. In de werkinstructie wordt beschreven op welke wijze bezoeken moeten worden voorbereid en uitgevoerd en op welke wijze over de bezoeken moet worden gerapporteerd. De werkinstructie beoogt een eenvormige uitoefening van het toezicht tot stand te brengen. In de werkinstructie wordt onderscheid gemaakt tussen de handelwijze bij bezoek van adressen voor directe verkoop en veilingen, groothandels, en bedrijven die verkopen via internet.

#### **Communicatie**

De bij toezicht in te zetten interventies kunnen worden gestructureerd volgens een toezichtspiramide. De onderste bouwstenen van die piramide gaan over communicatie en voorlichting. In een viertal publicaties (juli 2002, juli 2005, november 2005 en mei 2006) in het vakblad 'Edelmetaal' heeft Verispect aandacht gevraagd voor het belang van naleving van de bepalingen van de Waarborgwet 1986 en informatie verschaft over de eigen werkwijze. In het artikel van mei 2005 wordt ingegaan op de bevindingen na drie jaar toezicht door Verispect. In dat artikel wordt aangekondigd dat het toezicht zal worden geïntensiveerd "vanwege de wat tegenvallende resultaten. Daarnaast zal sneller opgetreden worden tegen onwettige situaties met als uiteindelijk middel het opmaken van een proces-verbaal (p.v.)".

De brancheorganisaties worden jaarlijks door Verispect geïnformeerd over de resultaten van de toezichtsactiviteiten door het toesturen van het jaarverslag. Verder heeft Verispect vanaf 2005 jaarlijks een stand ingericht op de Nationale Zilverdag in Schoonhoven op tweede pinksterdag. Voorlichting over de toezichtsactiviteiten van Verispect vindt verder plaats door het uitreiken van een folder tijdens de controlebezoeken.

#### **Onderzoek bij directe verkoop en veilingen**

Controle van een bedrijf dat wordt geschaard onder de categorie directe verkoop en een bedrijf dat wordt geschaard onder de categorie veilingen, vindt plaats op identieke wijze:

- In de werkinstructie wordt omschreven dat wordt gecontroleerd of binnen een bedrijf een keurtekenplaat aanwezig is die goed zichtbaar is voor het publiek. Wanneer dit niet het geval is, dan wordt een herstelopdracht uitgeschreven en wordt, indien nodig, een keurtekenplaat uitgereikt.
- De controleur van Verispect informeert bij de eigenaar of ook andere dan edelmetalen voorwerpen worden verkocht. Indien dit het geval is wordt gecontroleerd of deze voorwerpen duidelijk worden onderscheiden van voorwerpen die wel uit edelmetaal zijn vervaardigd. Indien dit niet het geval is, dan wordt een herstelopdracht uitgeschreven.
- De controleur onderzoekt bij ieder bedrijf een steekproef van 40 edelmetalen voorwerpen. Indien binnen een bedrijf minder dan 40 edelmetalen voorwerpen aanwezig zijn worden alle voorwerpen aan een onderzoek onderworpen. Het onderwerp van het onderzoek betreft de aanwezigheid van een juist keurteken. Indien bij meer dan 5% van de onderzochte voorwerpen geen juist keurteken wordt aangetroffen, wordt een herstelopdracht uitgeschreven.

### **Onderzoek bij groothandels**

Groothandels verkopen niet direct aan de consument, maar verkopen aan bedrijven voor directe verkoop. De werkwijze bij bezoek van een groothandel is als volgt:

- In de werkinstructie wordt uiteengezet dat groothandels ook ongekeurde edelmetalen voorwerpen in bezit mogen hebben. Wanneer ook ongekeurde voorwerpen in bezit zijn dient door het bedrijf te worden aangetoond dat deze voorwerpen korter dan vier weken in het bezit zijn van het bedrijf en dat deze voorwerpen niet onder de aandacht van het publiek worden gebracht.
- Bij een controle wordt door de werknemer van Verispect een steekproef van 40 voorwerpen onderzocht op de aanwezigheid van de juiste keurmerken. Indien minder dan 40 voorwerpen aanwezig zijn, worden alle voorwerpen onderzocht. Wanneer meer dan 5% van de onderzochte voorwerpen niet van een juist keurteken is voorzien, wordt een herstelopdracht uitgeschreven.

### **Onderzoek bij internetverkoop**

In 2007 is gestart met het uitvoeren van onderzoek naar en bij bedrijven die edelmetalen voorwerpen ter verkoop aanbieden op het internet. De werkwijze is als volgt:

- Bij een controle informeert de werknemer van Verispect of de eigenaar van de internetwinkel bekend is met de Waarborgwet 1986.
- Voor aanvang van het controlebezoek bekijkt de controleur of de keurtekenplaat op de website zichtbaar is, of kan worden opgeroepen. Wanneer dit niet het geval is, dan wordt de eigenaar geïnformeerd over de verplichting de keurtekenplaat te voeren en wordt hij doorverwezen naar de website van Verispect alwaar de keurtekenplaat gedownload kan worden.
- Voor aanvang van het controlebezoek wordt de website van de internetwinkel gecontroleerd op het duidelijk onderscheiden aanbieden van edelmetalen en niet-edelmetalen voorwerpen. Indien niet duidelijk wordt onderscheiden, dan wordt een herstelopdracht uitgeschreven.
- De locatie alwaar de ter verkoop aangeboden goederen zijn opgeslagen wordt bezocht. Op een locatie waar minder dan 40 edelmetalen voorwerpen aanwezig zijn worden alle voorwerpen aan onderzoek onderworpen. Wanneer meer dan 40 edelmetalen voorwerpen aanwezig zijn wordt een steekproef genomen. Wanneer bij meer dan 5% van de onderzochte voorwerpen geen juiste keurtekens aanwezig zijn, dan wordt een herstelopdracht uitgeschreven.

### **Controlebezoeken**

Verispect maakt een onderscheid tussen drie soorten controlebezoeken: periodiek bezoek, tussentijds bezoek en herbezoek. *Periodiek* bezoek vindt plaats op basis van een in het

werkplan afgesproken controlefrequentie. Tussen 2002 en 2005 zijn alle adressen voor het eerst bezocht. Dat betekent dat de controlefrequentie in die periode op eens per drie jaar lag. Tussen 2005 en 2007 is die frequentie verhoogd naar eens per twee jaar. Wanneer tijdens een periodiek bezoek een overtreding van de norm wordt geconstateerd wordt een herstelopdracht uitgeschreven. Deze herstelopdracht vormt de aanleiding voor een *herbezoek*. Ieder controlebezoek wordt gerapporteerd met behulp van een bezoeksrapport. Dit is een formulier waarop het resultaat van het bezoek gestandaardiseerd wordt weergegeven. Na ieder bezoek wordt het bezoeksrapport uitgereikt aan de eigenaar van het bezochte bedrijf. Een kopie van het rapport wordt gezonden naar Verispect, een tweede kopie is bestemd voor de controleur. De overtreding die tijdens het bezoek wordt gesignaleerd wordt op het bezoeksrapport vermeld. De overtreder wordt mondeling en schriftelijk (op het bezoeksrapport) geïnformeerd dat een herbezoek na ongeveer twee maanden zal plaats vinden. De exacte datum van het herbezoek wordt echter niet medegedeeld. Op het bezoeksrapport wordt vermeld dat, wanneer bij het herbezoek opnieuw een overtreding wordt geconstateerd, een proces-verbaal en inbeslagname van ongekeurde voorwerpen kan volgen.

Het beleid van Verispect schrijft voor dat een bedrijf waarbij één of meerdere overtredingen worden geconstateerd, tot drie maal toe wordt gewaarschuwd en dat aldus bij herhaalde overtreding tot drie maal toe een herstelopdracht wordt uitgeschreven. Bij het uitschrijven van de derde herstelopdracht wordt aan de eigenaar van het bedrijf mede gedeeld dat proces-verbaal zal worden opgemaakt indien bij het volgende herbezoek nog steeds overtredingen worden geconstateerd. Van het beleid om drie keer te waarschuwen en pas daarna over te gaan tot het opmaken van een proces-verbaal kan volgens de werkinstructie worden afgeweken wanneer bij een hercontrole blijkt dat meer dan 50% van de voorwerpen ongekeurd is.

Naast periodiek bezoek en herbezoek worden door de werknemers van Verispect ook *tussentijdse bezoeken* uitgevoerd. Tussentijds bezoek vindt plaats naar aanleiding van concrete klachten of op basis van een ingeplande opdracht. Wanneer Verispect een concrete klacht ontvangt van een externe partij over een bedrijf, dan wordt deze klacht in alle gevallen behandeld. Verispect voert vervolgens een tussentijds bezoek uit bij het bedrijf waarover de klacht is ingediend. Tussentijdse bezoeken kunnen ook plaatsvinden naar aanleiding van het werkplan. Hierin kan worden bepaald dat bedrijven waar bij periodiek bezoek geen overtredingen zijn geconstateerd, na enkele maanden steekproefsgewijs opnieuw worden bezocht om te controleren of na het bezoek van Verispect nog steeds aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

### **Sancties**

Wanneer bij het vierde bezoek opnieuw een herstelopdracht wordt uitgeschreven, wordt het daarop volgende bezoek afgelegd door twee controleurs van Verispect. Blijkt dan nog steeds sprake te zijn van overtreding van de wet, dan worden, indien dit de oorzaak is van de onwettige situatie, de voorwerpen waarop een juist keurteken ontbreekt meegenomen voor nader onderzoek. Deze voorwerpen worden door Verispect aan één van de waarborginstellingen ter keuring aangeboden. De waarborginstelling stelt vast welk gehalte goud of zilver de ongekeurde voorwerpen bevatten. Wanneer is vastgesteld dat de voorwerpen uit edelmetaal zijn vervaardigd keert de controleur samen met een collega terug bij het bedrijf dat in overtreding is en wordt een proces-verbaal opgesteld. Hiermee wordt een gerechtelijke procedure in werking gezet. Het beleid om pas nadat de ondernemer zijn gedrag na de derde herstelopdracht niet heeft aangepast over te gaan tot het opmaken van een proces-verbaal is afgestemd met het ministerie van Economische Zaken.

Wanneer de oorzaak van de onwettige situatie ligt in het ontbreken van een goed zichtbare keurtekenplaat, of het niet gescheiden opstellen van edelmetalen en niet-edelmetalen voorwerpen, wordt geen proces-verbaal opgemaakt. Deze keuze is in overleg met het ministerie van Economische Zaken gemaakt.

## Risicoanalyse

Het meest recente werkplan van Verispect, het werkplan 2008, bevat een risicoanalyse. Op basis van die risicoanalyse worden de toezichtswerkzaamheden in 2008 uitgevoerd. Er zijn geen onderliggende documenten waarin de risicoanalyse nader wordt uitgewerkt. De beschrijving die in deze alinea wordt gegeven is derhalve volledig gebaseerd op de informatie uit het werkplan.<sup>5</sup>

Volgens de risicoanalyse worden de toezichtsinspanningen geconcentreerd bij de toezichtobjecten waarvan is vastgesteld dat ze in de periode 2005 – 2007 een wettelijke norm hebben overtreden. Daarnaast worden ook nieuwe adressen bezocht en een steekproef van adressen die in de periode 2005 – 2007 zijn bezocht, maar die niet in overtreding waren.

“Gericht worden die locaties gecontroleerd, die bij een onverwacht periodiek bezoek één of meerdere keren een opdracht hebben gekregen in verband het (deels) niet aanwezig zijn van keurstempels in de onderzochte voorwerpen. De bedrijven die bij de eerdere periodieke controles wel aan de eisen van de wet voldeden worden in het kader van de methodiek van gerichte controle zeer beperkt gecontroleerd. Naast de gerichte onderzoeken zal er echter ook een aantal reguliere onderzoeken worden uitgevoerd. Dit betreft locaties die nog niet eerder zijn bezocht. Dit kunnen locaties zijn waar een nieuwe onderneming is gestart of waar een onderneming is gevestigd die eerder niet in het bestand van Verispect was opgenomen. Ook zal steekproefsgewijs een aantal locaties worden gecontroleerd dat in het verleden ook bezocht is.”

Ook bij veilingen zal een nieuwe methodiek worden gehanteerd. De veilingen waar geen normovertredingen zijn geconstateerd, zullen beperkt worden onderzocht. Het toezicht zal zich vooral richten op veilingen die zich niet aanmelden.

“De veilingen die het altijd goed voor elkaar hebben zullen beperkt worden gecontroleerd. Het toezicht richt zich vooral op veilingen die zich niet aanmelden. Deze veilingen worden bezocht en geïnformeerd over de Waarborgwet 1986 en wat dat betekent voor een veiling.”

Ook bij de groothandels zullen meer gerichte onderzoeken worden uitgevoerd. Het reguliere periodieke onderzoek zal zich richten op een aantal nieuwe en bekende groothandels. Daarnaast zal gericht onderzoek plaatsvinden bij die groothandels waar in het verleden problemen zijn geconstateerd.

“Voor 2008 wordt de controlefrequentie niet meer toegepast, maar in plaats daarvan vinden er reguliere en gerichte onderzoeken plaats. Het reguliere onderzoek bestaat uit het controleren van een aantal nieuwe en een aantal bekende groothandels. Daarnaast vindt gericht onderzoek plaats bij die groothandels waarbij “problemen” zijn geconstateerd. Een probleem kan zijn het regelmatig leveren van ongekeurde artikelen. Met deze werkwijze wordt beoogd dat bedrijven die hun zaken goed op orde hebben minder worden belast.”

Omdat ten aanzien van de internetverkoop nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, wordt het toezicht op de internetverkoop nog niet gebaseerd op een risicoanalyse. Ten aanzien van de internetverkoop ligt het accent van de werkzaamheden vooral op het in kaart brengen van de internetwinkels.

---

<sup>5</sup> Jaarplan 2008 Toezicht Waarborgwet, Jaarplannummer 07003, versie 1.

## 4 De resultaten

### 4.1 Inleiding

Op basis van de jaarverslagen en de werkplannen sinds 2002 worden op deze plaats cijfers gepresenteerd over het aantal controles, over het nalevingsgedrag en over het aantal processen-verbaal dat is opgemaakt.

### 4.2 Controles en herstelopdrachten

Op basis van het aantal toezichtsobjecten in het adressenbestand en de frequentie waarmee Verispect bedrijven in een bepaalde categorie wenst te bezoeken wordt de jaarlijkse werklast bepaald. Deze wordt vastgelegd in het werkplan. Ter illustratie wordt in tabel 1 het aantal te controleren locaties voor 2007 weergegeven.

**Tabel 1** Overzicht aantal te controleren locaties 2007

Categorie controles	Aantallen	Controle frequentie per jaar	Controles*		Hercontroles		Overige** bezoeken		Aantal controles
			[L*f] #	%	#	%	#	%	
Direct verkoop aan publiek	2.800	0,50	1.400	74	378	20	114	6	1.892
Veilingen	26		30						30
Groothandel	74	0,33	24	92	2	8			27
Vervolg actie Internet									
Specifieke locatie			30		30				60
<b>Totaal aantal controles</b>									<b>2.009</b>
* Periodieke controles en Tussentijdse controles									
** Overige bezoeken zoals locatie opgeheven of gesloten									

Bron: Offerte / Werkplan 2007

Tabel 1. illustreert dat Verispect voor 2007 uitging van 2.800 bedrijven in de categorie directe verkoop. Verispect wenste dat jaar ieder bedrijf in de categorie directe verkoop te bezoeken met een frequentie van 0,5 controles per jaar. Aldus moesten in 2007 1.400 periodieke controles worden verricht. Op basis van gegevens van voorgaande jaren is beraamd dat bij een werkpakket van 1.400 periodieke controles, moet worden uitgegaan van 378 hercontroles. Ingecalculeerd is dat bedrijven bij bezoek van een controleur gesloten of opgeheven kunnen zijn.

Tabel 2 illustreert het aantal onderzoeken dat Verispect jaarlijks heeft uitgevoerd bij bedrijven in de categorie directe verkoop. De subcategorie 'periodiek' onder het kopje 'type onderzoek' illustreert het aantal periodieke onderzoeken dat is uitgevoerd. Onder het kopje 'herstelopdracht' wordt vervolgens weergegeven hoeveel herstelopdrachten zijn uitgeschreven bij een periodiek onderzoek en welk percentage dit is van het geheel aan periodieke onderzoeken. In de subcategorie 'hercontrole' wordt weergegeven hoeveel hercontroles zijn uitgevoerd en welk aantal en percentage hiervan heeft geleid tot het opnieuw uitschrijven van een herstelopdracht.

Bij deze cijfers moet worden opgemerkt dat de statistieken alle geconstateerde overtredingen betreffen, dus zowel het ontbreken van een keurtekenplaat, het niet gescheiden opstellen van edelmetalen en niet-edelmetalen voorwerpen, als het ontbreken van keurstempels. Uit het



oogpunt van normnaleving wordt vooral de laatste norm van belang geacht, hetgeen mag blijken uit het feit dat alleen om die reden uiteindelijk een proces-verbaal wordt uitgeschreven.

**Tabel 2 Overzicht aantal controles directe verkoop**

type onderzoek	2003			2004			2005			2006		
	aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht	
		aantal	%		aantal	%		aantal	%		aantal	%
periodiek	935	548	59	1.093	606	55	1.077	341	32	1.325	514	39
tussentijds				162	56	35						
hercontrole	729	233	32	537	168	31	704	212	30	494	136	28
Totaal	1.664	781	47	1.792	830	46	1.781	553	31	1.819	650	36

Op grond van tabel 2 moet worden geconcludeerd dat in 2003 bij 59% van de periodieke onderzoeken een normovertreding werd geconstateerd en een herstelopdracht moest worden uitgeschreven. Het percentage herstelopdrachten daalt licht in 2004. In 2005 is het wat sterker gedaald. In 2006 werd bij 39% van de periodieke onderzoeken een normovertreding geconstateerd. Daarmee was het aantal herstelopdrachten in 2006 verhoudingsgewijs groter dan het aantal in 2005. Op basis van deze gegevens kan worden gesteld dat de naleving van de Waarborgwet 1986 is toegenomen van 41% van alle bij periodiek onderzoek gecontroleerde bedrijven in de categorie directe verkoop in 2003, tot 61% van alle bij periodiek onderzoek gecontroleerde bedrijven in de categorie directe verkoop in 2006.

**Tabel 3 Overzicht aantal controles veilingen**

Type onderzoek	2003			2004			2005			2006		
	aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht	
		aantal	%		aantal	%		aantal	%		aantal	%
Periodiek	20	9	45	24	4	17	19	1	5	20	2	10
Hercontrole	6	2	33	4	1	25	2	0	0	0	0	0
Totaal	26	11	42	28	5	18	21	1	5	20	2	10

Tabel 3 illustreert het aantal periodieke controles en het aantal hercontroles bij veilingen en het aantal en het percentage herstelopdrachten dat is uitgeschreven. Op basis van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat de naleving van de Waarborgwet 1986 door ondernemingen die veilingen houden is toegenomen. In 2003 werd in 55% van de periodieke onderzoeken geconstateerd dat normconform werd gehandeld. In 2006 was het nalevingspercentage dat werd geconstateerd bij periodiek onderzoek toegenomen tot 90%.

**Tabel 4 Overzicht aantal controles groothandels**

Type onderzoek	2003			2004			2005			2006		
	aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht		aantal	herstelopdracht	
		aantal	%		aantal	%		aantal	%		aantal	%
Periodiek	29	5	17	26	4	15	30	2	7	16	1	6
Hercontrole	4	1	25	7	3	43	6	2	33	4	0	0
Totaal	33	6	18	33	7	21	36	4	11	20	1	5

De naleving van de Waarborgwet 1986 door groothandels is vanaf het begin van de uitoefening van het toezicht door Verispect al relatief hoog. In 2003 werd bij periodiek onderzoek geconstateerd dat 83% van de groothandels normconform handelde. In 2006 is dit percentage toegenomen tot 94%.

### 4.3 Opgelegde sancties

De afgelopen jaren is Verispect er in slechts een zeer gering aantal gevallen toe overgegaan een proces-verbaal uit te schrijven. Het overzicht van het aantal opgemaakte p.v's is opgenomen in tabel 5.

**Tabel 5 Overzicht aantal processen verbaal**

Processen-verbaal	2003	2004	2005	2006
	aantal	aantal	aantal	aantal
Opgemaakt	2	-	5	1

In een periode van 4 jaar is door Verispect slechts 8 maal een proces-verbaal uitgeschreven. Dit aantal is opvallend gezien het hoge percentage normovertredingen dat in de loop der jaren is geconstateerd bij ondernemingen in de categorie directe verkoop. Tegelijkertijd is het aantal minder verrassend, gelet op het handhavingsbeleid waarbij pas een p.v. volgt nadat de overtreder zich na drie herstelopdrachten nog niet aan de wet conformeert.

De afwikkeling van processen-verbaal loopt naar verluidt uiteen van een boete van € 90 en teruggave van de goederen met de verplichting ze te laten keuren, tot een boete van € 2.340 en verbeurdverklaring van de goederen. De verbeurdverklaring van de goederen kan voor de ondernemer een schadepost opleveren van duizenden euro's. Naar verluidt zou hierbij vooral sprake zijn van transacties. Uit de jaarverslagen kan niet worden opgemaakt hoe de processen-verbaal zijn afgewikkeld.

## 5. De kwaliteit van het toezicht beoordeeld

### 5.1 Inleiding

Hiervoor zijn organisatie, beleid, werkwijze en de resultaten van het werk van Verispect op het gebied van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 gepresenteerd. In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van het toezicht beoordeeld. Allereerst wordt daartoe een beoordelingskader gepresenteerd aan de hand waarvan het functioneren van Verispect kan worden beoordeeld (5.2). De beoordeling vindt vervolgens in 5.3 plaats.

Het functioneren van een toezichthoudende organisatie dient aan bepaalde eisen te voldoen wil de organisatie in staat zijn doeltreffend en doelmatig toezicht uit te oefenen. Dit wordt in algemene termen omschreven in de Waarborgwet 1986. Artikel 52a bepaalt over de toezichthoudende instantie, Verispect, onder meer:

#### Artikel 52a

- a. hij dient in staat te zijn het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet naar behoren te doen uitoefenen;
- b. de voorwaarden dienen aanwezig te zijn voor een zodanige besluitvorming binnen de rechtspersoon, dat een onafhankelijke vervulling van de in artikel 52 bedoelde taak zoveel mogelijk is gewaarborgd.

*Naar behoren* uit bovenstaand artikel kan in het licht van artikel 52d Waarborgwet 1986 worden geïnterpreteerd als *doeltreffend en doelmatig*. Teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 te beoordelen, wordt een analytisch kader gehanteerd dat is ontleend aan onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>6</sup> en aan de 'Tafel van elf'.<sup>7</sup>

De doeltreffendheid van het toezicht van een toezichtinstelling heeft betrekking op de vraag of, en zo ja in welke mate, de inspanningen van de toezichtinstelling bijdragen aan bereiking van het doel van het toezicht. Daarnaast is ook de doelmatigheid van het toezicht onderwerp van onderzoek. De vraag die daarbij aan de orde is, is de vraag hoe de ingezette middelen zich verhouden tot het resultaat dat met de inzet van deze middelen is behaald.

### 5.2 Beoordelingskader

Het beoordelingskader dat wordt gehanteerd bij het beoordelen van het functioneren van Verispect valt uiteen in 6 beoordelingsmaatstaven.

#### a. Overzicht wet- en regelgeving

Een toezichtinstelling moet weten op basis van welke wet- en regelgeving zij taken dient te verrichten. Ook de aard van die activiteiten; toezicht, advies en informatie moet helder zijn.

*Verispect heeft een gedegen overzicht van de wet- en regelgeving en werkt deze op adequate wijze uit in beleid.*

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld ARK: *Handhaving door rijksinspecties*, TK 2001/02, 28 271, nrs. 1–2.

<sup>7</sup> De 'Tafel van elf' – een veelzijdig instrument, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006.

## **b. Handhavingsniveau**

Het moet duidelijk zijn op welk niveau de wet- en regelgeving gehandhaafd dient te worden om een bijdrage te leveren aan het realiseren van een gewenst nalevingsniveau. Op basis van de gewenste bijdrage kan de toezichtinstelling bepalen welke activiteiten verricht moeten worden om dit niveau te bereiken. Het handhavingsniveau is, met andere woorden, het doel dat de toezichtinstellingen met de handhavingsactiviteiten wensen te bereiken. Idealiter wordt het handhavingsniveau bepaald door het door de minister gewenste nalevingsniveau. Het door de toezichtinstelling vastgestelde handhavingsniveau dient door de minister goedgekeurd te worden. Ook dient duidelijk te zijn op welke wijze de toezichtinstelling het feitelijke nalevingsniveau vaststelt.

*Verispect heeft een handhavingsniveau vastgesteld dat is gekoppeld aan het door de minister vastgestelde gewenste nalevingsniveau en heeft een methodiek ontwikkeld om het feitelijke nalevingsniveau vast te stellen.*

## **c. Handhavingsbeleid**

Op basis van een vastgesteld handhavingsniveau kan een toezichtinstelling haar handhavingsbeleid bepalen. Op grond van dit beleid is duidelijk wat door wie met welke frequentie moet worden gedaan om het gewenste handhavingsniveau te realiseren. Om in gelijke gevallen van normafwijking op dezelfde manier op te treden dient een toezichtinstelling voorts vast te leggen wat er bij welke normafwijking dient te gebeuren.

*Verispect heeft handhavingsbeleid vastgesteld dat is gekoppeld aan bereiking van het handhavingsniveau.*

## **d. Registratie objecten van toezicht**

Wanneer een toezichtinstelling haar werk naar behoren wil verrichten, is het noodzakelijk dat de toezichtinstelling goed zicht heeft op haar toezichtsobjecten.

*Verispect heeft een goed overzicht van de toezichtsobjecten.*

## **e. Werkpakket**

Als een toezichtinstelling op basis van het gewenste handhavingsniveau weet welke activiteiten ze moet verrichten, kan zij met behulp van de registratie van de objecten van toezicht berekenen wat het totale aan de toezichtinstelling opgedragen werkpakket is.

*Verispect heeft inzicht in de omvang van de aan haar opgedragen taken.*

## **f. Werkplan**

Op basis van het werkpakket stelt de toezichtinstelling een werkplan op dat ter goedkeuring aan de betrokken minister wordt voorgelegd. Omdat een toezichtinstelling doorgaans niet over voldoende mensen en middelen beschikt om het totale opgedragen werkpakket uit te voeren, moeten keuzes worden gemaakt. Een toezichtinstelling zal prioriteiten moeten stellen zodat de hoeveelheid werk uitvoerbaar is. De afgelopen jaren is daarbij in 'toezichtsland' het instrument van de risicoanalyse ontwikkeld.

*Verispect heeft een werkplan opgesteld, dat is goedgekeurd door de minister van Economische Zaken.*

### **Beoordelingskader in het kort**

- a. Overzicht wet- en regelgeving
- b. Handhavingsniveau
- c. Handhavingsbeleid
- d. Registratie objecten van toezicht
- e. Werkpakket
- f. Werkplan

### 5.3 De kwaliteit van het toezicht

De uitvoering van het toezicht wordt hierna beoordeeld aan de hand van de hierboven geformuleerde beoordelingsmaatstaven a t/m f.

#### a. Overzicht wet- en regelgeving

*Verispect heeft een goed overzicht van de wet- en regelgeving en werkt deze op adequate wijze uit in beleid.*

Vastgesteld is dat Verispect een goed overzicht heeft van de wet- en regelgeving. Bij de uitwerking daarvan in het beleid is één opvallend punt te melden. Dat betreft de juridische grondslag van de uitvoering van het toezicht. Controleurs van Verispect zijn zowel toezichthouder in de zin van de Awb als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). In dergelijke gevallen is het belangrijk dat duidelijk is onderscheiden wanneer een controleur zijn taak uitoefent op basis van de Awb en wanneer een controleur zijn taak als BOA, op basis van de WED. Met andere woorden: het moet duidelijk zijn wanneer een controleur welke pet draagt. Door Verispect is dit zogenaamde twee petten probleem op gedegen wijze opgelost.

Periodieke bezoeken worden door de controleurs uitgevoerd op basis van de Awb. Bij binnenkomst bij een onderneming legitimeert een controleur zich met een Awb-legitimatie. Een bezoek resulteert in een ingevuld bezoekrapport. Wanneer bij een bezoek een normovertreding wordt geconstateerd dan wordt op basis van de Awb een herstelopdracht uitgeschreven. In de terminologie van de Awb kan deze herstelopdracht worden geïnterpreteerd als een waarschuwing. Ook herstelbezoeken worden afgelegd op basis van de Awb-bevoegdheid van de controleur. Wanneer, conform het beleid van Verispect, bij het vierde bezoek nog steeds een normovertreding wordt geconstateerd, dan neemt de controleur, die bij dit vierde bezoek vergezeld wordt door een collega, de eventuele ongekeurde voorwerpen mee voor nader onderzoek. Ook dit geschiedt op basis van de Awb. De ongekeurde voorwerpen worden vervolgens ter keuring aangeboden aan een waarborginstelling. Wanneer blijkt dat de voorwerpen uit edelmetaal vervaardigd zijn, dan wordt het bedrijf dat in overtreding is opnieuw bezocht door twee controleurs. Vanaf dit moment opereert de controleur niet meer op basis van de Awb, maar opereert hij op basis van de WED. Bij binnenkomst bij de onderneming die in overtreding is legitimeren de controleurs zich met hun BOA-legitimatie en spreken zij de cautie uit. Vervolgens maken zij proces-verbaal op.

De overgang van de bevoegdheid van de controleur als toezichthouder op grond van de Awb naar de bevoegdheid van de controleur als BOA op grond van de WED verloopt goed. De overgang is duidelijk voor de controleur en overzichtelijk voor het toezichtobject. In de praktijk levert de overgang van de bevoegdheden op grond van de Awb naar die op grond van de WED geen problemen op. De juridische constructie van het binnenkomen op grond van de Awb, het waarschuwen op grond van de Awb en het sanctioneren op grond van de WED verdient evenwel nadere beschouwing.

Zoals uiteen is gezet in paragraaf 2.3 kunnen de bevoegdheden die de controleurs van Verispect uitoefenen op basis van de Awb ook worden uitgeoefend op basis van de WED. Op basis van de WED kunnen immers controles worden verricht bij (rechts)personen waartegen geen concrete verdenking bestaat dat zij een economisch delict hebben begaan. De bevoegdheden op basis van de WED en de Awb komen bovendien in grote mate overeen. Het enige verschil tussen taakuitoefening op basis van de Awb en taakuitoefening op basis van de WED, is dat controleurs van Verispect bij taakuitoefening op basis van de Awb geen cautie

uitspreken. Toezichtsobjecten kunnen op basis van de Awb worden verplicht mondelinge inlichtingen te verschaffen. Dit is met betrekking tot het toezicht op grond van de Waarborgwet 1986 echter geen relevant gegeven. Bestrafing van overtreding van de Waarborgwet 1986 vindt plaats op basis van de WED. Dit strafrechtelijke systeem stelt dat de mondelinge toelichtingen die zijn verstrekt op basis van de Awb niet kunnen worden gebruikt in het strafdossier. Aldus kan worden gesteld dat de bevoegdheid op basis van de Awb met betrekking tot het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 gelijkwaardig is aan de bevoegdheid op basis van de WED.

Het huidige controlebeleid van Verispect bepaalt dat waarschuwingen (herstelopdrachten) worden gegeven op basis van de Awb en dat sancties worden opgelegd op basis van de WED. Controleurs van Verispect kunnen geen last onder dwangsom of last onder bestuursdwang opleggen. Omdat controleurs op grond van de Awb alleen waarschuwingen kunnen opleggen en niet kunnen sanctioneren kan de vraag worden gesteld waarvoor de controleurs op grond van de Awb nu precies waarschuwen. Op basis van de Awb wordt gewaarschuwd voor een sanctie die kan worden opgelegd op basis van de WED. Dit is juridisch gezien een bijzondere situatie. De vraag kan worden gesteld of deze situatie wel wenselijk is. Deze vraag is temeer interessant, omdat op basis van de WED met betrekking tot de het toezicht op de Waarborgwet 1986 precies dezelfde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend als op basis van de Awb. Met het belangrijke verschil dat op basis van de WED daadwerkelijk kan worden gesanctioneerd en op basis van de Awb niet.

*Verispect heeft een goed overzicht van de geldende wet- en regelgeving. Wel zou nagegaan kunnen worden of de uitoefening van toezicht op grond van de Awb naast de taakuitoefening op grond van de WED meerwaarde heeft.*

## **b. Handhavingsniveau**

*Verispect heeft een handhavingsniveau vastgesteld dat is gekoppeld aan het door de minister vastgestelde gewenste nalevingsniveau en heeft een methodiek ontwikkeld om het feitelijke nalevingsniveau vast te stellen.*

Verispect heeft in het werkplan van 2005 als doelstelling opgenomen dat binnen een termijn van drie jaar een nalevingspercentage wordt gerealiseerd van meer dan 90%. In het werkplan van 2006 is het gewenste nalevingspercentage verhoogd naar 95%. Verispect noemt dit desgevraagd "een streefpercentage". In de werkplannen wordt de realisatie van het gewenste nalevingsniveau gezien als een verantwoordelijkheid van Verispect. Daarmee lijkt het gewenste handhavingsniveau gekoppeld te zijn aan het gewenste nalevingsniveau. Het door Verispect in het werkplan vastgestelde handhavingsniveau wordt, gezamenlijk met het gehele werkplan, voorgelegd aan het ministerie van Economische Zaken. Wanneer het werkplan wordt goedgekeurd door het ministerie, wordt hiermee ook het daarin vermelde handhavingsniveau ministerieel goedgekeurd.

De vaststelling van het handhavingsniveau van 90% voor de periode tot 2006, en een handhavingsniveau van 95% voor de periode daarop volgend, lijkt niet te zijn gebaseerd op een gedegen analyse. De explicitering van het handhavingsniveau kwam tot stand naar aanleiding van een concrete vraag van het ministerie van Economische Zaken. Naar aanleiding van deze vraag heeft Verispect het handhavingsniveau dat zij hanteert bij haar toezichtstaak op het gebied van de IJkwet overgenomen en van toepassing verklaard op haar toezichtstaak op het gebied van de Waarborgwet 1986.

De nagestreefde nalevings- en handhavingsniveaus lijken vooralsnog niet te worden gehaald. De cijfers, gepresenteerd in paragraaf 4.2 laten zien dat de feitelijke situatie daarvan nog betekenisvol afwijkt. Overigens is het de vraag of het streefpercentage van 95% realistisch is. Toezicht en naleving op grond van de IJkwet lijken in dit verband geen goede vergelijkingbasis te zijn. Bij de IJkwet is immers in veel mindere mate sprake van een gedragsaspect bij de naleving. Het functioneren van een weegschaal of een dergelijk instrument is in sterkere mate een technische aangelegenheid. Dit maakt dat het handhavingsniveau dat kan worden nagestreefd bij de IJkwet niet automatisch ook kan worden toegepast op de Waarborgwet 1986.

*Verispect heeft een handhavingsniveau vastgesteld dat is gekoppeld aan het door de minister vastgestelde gewenste nalevingsniveau. Het handhavingsniveau wordt niet gerealiseerd, mede omdat de gewenste naleving op een te hoog niveau is vastgesteld.*

### **c. Handhavingsbeleid**

*Verispect heeft handhavingsbeleid vastgesteld dat is gekoppeld aan bereiking van het handhavingsniveau.*

In een ideale situatie is het handhavingsbeleid afgestemd op het na te streven handhavingsniveau. In het werkplan is dan op basis van een gedegen analyse vastgelegd wat door wie met welke frequentie moet worden gedaan om het gewenste handhavingsniveau te realiseren.

Verispect hanteerde van 2002 tot 2005 het beleid dat binnen een termijn van drie jaar alle toezichtobjecten één keer zouden worden bezocht. Vanaf 2005 is die frequentie verhoogd naar eens per twee jaar. Vanaf 2008 wordt bij het periodieke bezoek gewerkt met een risicoanalyse. Het beleid is uitgewerkt in een werkinstructie. Wanneer tijdens periodiek bezoek een overtreding van de norm wordt geconstateerd, wordt een herstelopdracht gegeven. Na de herstelopdracht volgt na een termijn van twee maanden een herbezoek. Tijdens dit herbezoek wordt onderzocht of de onwettige situatie is hersteld en normconform wordt gehandeld. Wanneer dit opnieuw niet het geval is, wordt wederom een herstelopdracht uitgeschreven. Het is beleid van Verispect bij een bedrijf waar normovertredingen worden geconstateerd tot drie keer toe een herstelopdracht uit te schrijven. Wanneer een vierde bezoek (een derde herbezoek) vereist is, dan wordt het bedrijf bezocht door twee controleurs die, wanneer nog steeds geen normconform gedrag wordt geconstateerd, de ongekeurde waar voor nader onderzoek in beslag nemen. De ongekeurde waar wordt vervolgens naar een waarborginstelling gestuurd die de waar controleert op het gehalte edelmetaal. Wanneer Verispect het keurrapport heeft ontvangen, keert de controleur van Verispect, opnieuw vergezeld van een collega, terug naar het bedrijf en maakt proces-verbaal op.

Het beleid van Verispect om eerst drie keer een herstelopdracht uit te schrijven en bij het vierde bezoek (derde herbezoek) handelingen te verrichten om een proces-verbaal op te maken, is tot stand gekomen op basis van kostenoverwegingen en na afstemming met het ministerie van Economische Zaken. Het opmaken van processen-verbaal gaat gepaard met een zware administratieve last. Om deze reden acht Verispect het doelmatiger om vier keer bij een bedrijf langs te gaan voor controle, dan om direct bij een eerste constatering proces-verbaal op te maken.

Het omschreven controlebeleid wordt door de geïnterviewde controleurs van Verispect, de waarborginstellingen en de brancheorganisaties getypeerd als 'te soft.' De geïnterviewde controleurs stelden dat zij zich niet meer serieus genomen voelen wanneer zij een overtreder voor de derde keer een herstelopdracht geven. De controleurs gaven dit te kennen in opmerkingen zoals: "We zijn natuurlijk min of meer de vriendelijke boswachter" en "wanneer je een overtreder voor de derde keer moet waarschuwen voel je je soms wel een beetje knullig."

De geïnterviewde controleurs menen dat zou kunnen worden volstaan met één (of twee) waarschuwingen, waarna proces-verbaal zou moeten volgen. Deze opvatting wordt gedeeld door de waarborginstellingen en de brancheverenigingen. Het terugbrengen van het aantal herstelopdrachten alvorens over te gaan tot het opmaken van proces-verbaal zou volgens de geïnterviewden zorgen voor meer duidelijkheid. Bovendien zou een ander signaal uitgaan van het strengere handhavingsbeleid.

Verispect geeft twee redenen voor de huidige stand van zaken. De eerste reden is van bedrijfseconomische aard. De budgettaire randvoorwaarden van het ministerie van Economische Zaken, dat vanaf 2002 een afgebakend budget beschikbaar heeft gesteld voor het toezicht op de Waarborgwet 1986, vormen een aanzienlijke beperking bij de door Verispect te maken afwegingen rond de intensiteit van het toezicht. Het uitschrijven van processen-verbaal is een kostbare aangelegenheid. Verispect acht het doelmatiger normconform gedrag te bewerkstelligen door een toezichtsobject drie maal te bezoeken, dan door proces-verbaal uit te schrijven.

Een tweede reden is, naar Verispect bij monde van het management stelt, dat de organisatie nog maar korte tijd belast is met de uitvoering van het toezicht op de Waarborgwet 1986. De afgelopen jaren zouden kunnen worden gezien als een opbouwperiode waarin, geleidelijk frequenter en meer verfijnd toezicht is ontstaan. Die tijd was volgens Verispect nodig om de toezichtsobjecten goed in beeld te krijgen. Geleidelijk is een hoger nalevingspercentage tot stand gekomen. In 2008 wil Verispect een volgende stap zetten door in het toezicht te werken met risicoanalyses.

De eerstgenoemde reden is wat uitgangspunt betreft correct: elke toezichthouder is genoodzaakt binnen de gestelde financiële kaders een optimale inzet van toezichtsinstrumenten na te streven. Het is echter de vraag of de wijze van sanctionering die Verispect de afgelopen jaren heeft gehanteerd (eerst na verschillende herstelopdrachten een proces-verbaal opmaken), ook op de langere termijn de meest doelmatige inzet van toezichtsmiddelen is.

De laatstgenoemde reden lijkt plausibel: de ontwikkeling van een nieuw toezichtsbeleid heeft tijd nodig. De consequentie ervan is dat in de komende jaren verdere stappen zullen moeten worden gezet om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgeoefende toezicht te verhogen.

*Binnen het door Verispect vastgestelde handhavingsbeleid was de verhouding tussen de inzet van toezichtsmiddelen en het gerealiseerde handhavings- en nalevingsniveau de afgelopen jaren uit doelmatigheidsoogpunt nog niet optimaal. Een verdere ontwikkeling van het toezichtsbeleid kan de inzet van middelen verder optimaliseren.*



#### **d. Registratie van objecten van toezicht**

*Verispect heeft een goed overzicht van de toezichtsobjecten.*

Wanneer een toezichtinstelling haar werk naar behoren wil verrichten, is het noodzakelijk dat de toezichtinstelling goed zicht heeft op haar toezichtsobjecten. Dit betekent dat het voor Verispect duidelijk moet zijn welke categorieën (rechts)personen toezichtsobject zijn en hoe groot het aantal toezichtsobjecten is waaruit het toezichtsveld bestaat.

Artikel 26 Waarborgwet 1986 bepaalt dat het toezichtsobject van Verispect wordt gevormd door de ondernemer. Onder ondernemer wordt in de Waarborgwet 1986 de eigenaar van een bedrijf verstaan, alsmede de werknemer van een bedrijf (uitgezonderd de werknemers van edelmeden) dat in edelmetalen voorwerpen handel drijft of hierbij bemiddelt, edelmetalen voorwerpen bewerkt of vervaardigt, of edelmetalen voorwerpen doet bewerken of vervaardigen. Bij de toezichtsactiviteiten gaat Verispect om praktische overwegingen uit van de ondernemer als eigenaar. Dit is afgestemd met het ministerie en nader uitgewerkt in de werkinstructie. Toch zou het in de praktijk wenselijk kunnen zijn ook medewerkers binnen een bedrijf als object van toezicht te beschouwen, bijvoorbeeld wanneer de eigenaar van een bedrijf langdurig afwezig is, of wanneer een bedrijf veelvuldig wisselt van eigenaar.

In de jaarverslagen van Verispect worden vier categorieën van toezichtsobjecten onderscheiden: directe verkoop, veilingen, groothandelaren en internetverkoop. In een bezoeksrapport vermeldt een controleur altijd bij welke categorie het bezoek is uitgevoerd. Indien het bezoek is uitgevoerd bij een bedrijf uit de categorie directe verkoop wordt bovendien geregistreerd onder welke subcategorie het bedrijf valt waarbij de controle is uitgevoerd. In het bezoeksrapport wordt onderscheiden tussen antiquairs, detailhandel, edelmeden, juweliërs, marktkramen en taxateurs. Taxateurs vallen echter niet onder de definitie van het begrip ondernemer zoals omschreven in artikel 26 van de Waarborgwet 1986. Taxateurs handelen niet in edelmetalen voorwerpen, bemiddelen niet bij de handel van edelmetalen voorwerpen en vervaardigen of bewerken geen edelmetalen voorwerpen. Overigens gaat het in de praktijk veelal om taxateurs die behalve taxateur, ook edelsmid zijn of een juweliërszaak drijven. Er zou slechts een zeer gering aantal uitsluitend als taxateur werkzame (rechts)personen zijn. De kwestie is dus praktisch van weinig belang.

Verispect houdt een registratie bij van haar toezichtsobjecten in de vorm van een adressenbestand. Het adressenbestand van Verispect is bij aanvang van de taakuitoefening door Verispect gebaseerd op het adressenbestand van WaarborgHolland BV en is aangevuld door raadpleging van openbare bronnen, zoals de telefoongids en het handelsregister van de Kamers van Koophandel. Het up-to-date houden van het adressenbestand is een verantwoordelijkheid van de controleurs die het adressenbestand voortdurend aanvullen met nieuwe toezichtsobjecten. Daartoe checken de controleurs onder meer het jaarboek edelmetaal dat wordt uitgegeven door de Federatie Goud en Zilver. Hierin zijn de adressen weergegeven van alle bij de verschillende relevante brancheverenigingen aangesloten bedrijven. Door Verispect wordt geschat dat het adressenbestand 90% van de relevante adressen omvat.

De waarborginstellingen houden een klantenbestand bij. In dit klantenbestand zouden, wanneer het adressenbestand van Verispect volledig is, geen andere adressen moeten voorkomen dan de adressen in het adressenbestand van Verispect. Beide waarborginstellingen hebben aangegeven bereid te zijn in overleg te treden met Verispect over de mogelijkheid de adressen uit hun klantenbestanden ter beschikking te stellen aan Verispect.

In de jaarverslagen wordt weergegeven hoeveel van welke toezichtsobjecten binnen de verschillende categorieën vallen. Op deze wijze is het toezichtsveld in kaart gebracht. De meer gedetailleerde gegevens die in de bezoeksrapporten worden geregistreerd voor de belangrijkste

categorie directe verkoop worden niet weergegeven in het jaarverslag. Mogelijk kunnen die gegevens een belangrijke input vormen voor een meer verfijnde risicoanalyse.

*Op enkele details na, heeft Verispect een goed overzicht van de toezichtsobjecten. Met het oog op de volledigheid en betrouwbaarheid van het adressenbestand van Verispect zou dit kunnen worden vergeleken met de bestanden van de waarborginstellingen.*

*De meer gedetailleerde informatie die Verispect verzamelt in de bezoekrapporten kan mogelijk worden gebruikt voor het verfijnen van het handhavingsbeleid en voor de verdere optimalisering van de inzet van toezichts- en handhavingsmiddelen.*

#### **e. Werkpakket**

*Verispect heeft inzicht in de omvang van de aan haar opgedragen taken.*

Op basis van het aantal en de aard van de toezichtsobjecten in het adressenbestand weet Verispect welke activiteiten het komende jaar idealiter verricht zullen moeten worden. Daartoe dient ook de categorisering van typen toezichtsobjecten. De eerste jaren van de uitoefening van het toezicht, heeft Verispect inzicht gekregen in de mate waarin de verschillende categorieën toezichtsobjecten geneigd zijn de norm na te leven. Dat leidt tot concentratie van de toezichtstaak op de categorie directe verkoop. Dat heeft door de jaren heen ook geleid tot intensivering van het toezicht. Vanaf 2008 worden de toezichtsactiviteiten mede gebaseerd op een risicoanalyse, waarbij de groep overtreders uit eerdere jaren intensiever wordt bezocht.

*De omvang van de aan Verispect opgedragen toezichtstaken is duidelijk in kaart gebracht. Door de jaren heen is de focus van het toezicht scherper geworden, is de intensiteit daarvan toegenomen en zijn ook meer specifieke keuzes gemaakt.*

#### **f. Werkplan**

*Verispect heeft een werkplan opgesteld, dat is goedgekeurd door de minister van Economische Zaken.*

Verispect stelt jaarlijks een werkplan op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de minister. Het werkplan is zeer uitgebreid. Verispect brengt in het jaarverslag jaarlijks verslag uit van het nalevingsgedrag van verschillende groepen toezichtsobjecten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen toezichtsobjecten in de categorie directe verkoop, veilingen, groothandels en internetverkoop. Het nalevingsgedrag van de verschillende categorieën toezichtsobjecten blijkt onderling afwijkend. Het nalevingspercentage bij de categorie directe verkoop bedroeg in 2006 61%. Bij periodieke controles bleek in 39% van de gevallen een normovertreding te worden geconstateerd en moest een herstelopdracht worden uitgeschreven. Het nalevingspercentage bij veilingen bedroeg in 2006 89%. Het nalevingspercentage bij groothandels bedroeg in dat jaar 94%. Op basis van deze gegevens is het werkplan opgesteld voor 2007. Volgens het werkplan 2007 zijn alle bedrijven in de categorie directe verkoop één maal per twee jaar aan een periodiek onderzoek onderworpen. Alle bedrijven waar veilingen worden gehouden zijn

jaarlijks minimaal één keer aan een periodiek bezoek onderworpen. Groothandels zijn in 2007 één maal in de drie jaar aan periodiek onderzoek onderworpen. Te constateren is dat dit toezichtsbeleid niet is afgestemd op het nalevingsgedrag van de onder toezicht gestelden. De categorie toezichtobjecten waar het nalevingspercentage het kleinst is, de bedrijven in de directe verkoop, zijn procentueel minder vaak aan periodiek onderzoek onderworpen dan de categorie toezichtobjecten waarbij het nalevingspercentage 28% hoger is, namelijk de veilingen.

Vanaf 2008 worden de uit te voeren toezichtsactiviteiten nadrukkelijker bepaald door het nalevingsgedrag in het verleden. Dat betekent dat er vanaf 2008 een nadrukkelijker relatie wordt gelegd tussen het werkplan en het nagestreefde handhavingsniveau. De risicoanalyse waarmee Verispect vanaf 2008 gaat werken, zou mogelijk nog wel verfijnd kunnen worden. Daarop gaan wij in het volgende hoofdstuk nader in.

*De werkplannen van Verispect zijn steeds goedgekeurd door de minister van Economische Zaken.*

*Tot dusver was er nog onvoldoende relatie tussen de geplande toezichtsactiviteiten en de kennis over het nalevingsgedrag per type toezichtobject. Vanaf 2008 zal Verispect de planning van toezichtsactiviteiten meer direct relateren aan informatie over nalevingsgedrag in het verleden.*

## **6. Aanzet tot een inhoudelijke risicoanalyse**

### **6.1 Inleiding**

In hoofdstuk 5 is het functioneren van Verispect beoordeeld. Om doeltreffend en doelmatig toezicht uit te oefenen moet het handelen van Verispect zijn afgestemd op het gedrag van de toezichtobjecten. Hiertoe is het van belang dat Verispect inzicht heeft in de drijfveren voor het nalevingsgedrag van de toezichtobjecten. Inzicht in de drijfveren voor nalevingsgedrag vormt een belangrijke input voor het maken van een risicoanalyse. Vanaf 2008 stemt Verispect de toezichtsactiviteiten af op zo'n analyse. Daarbij worden de inspanningen met name gericht op de toezichtobjecten die in eerdere jaren de bepalingen van de Waarborgwet 1986 niet naleefden. De door Verispect gemaakte risicoanalyse kan mogelijk worden verfijnd. Dit hoofdstuk is te lezen als een suggestie in die richting. Daartoe wordt een kader gepresenteerd aan de hand waarvan de drijfveren voor het nalevingsgedrag van de toezichtobjecten in kaart kunnen worden gebracht. Dit kader is gebaseerd op de 'Tafel van elf'. Vervolgens worden de drijfveren voor het nalevingsgedrag van de toezichtobjecten van Verispect uiteengezet.

### **6.2 Drijfveren voor nalevingsgedrag**

Toezichtobjecten vertonen gedrag dat door een toezichtinstelling kan worden ingedeeld in de categorieën normconform gedrag en normovertredend gedrag. Om doeltreffend en doelmatig toezicht uit te oefenen dient het handelen van de toezichtinstelling te zijn afgestemd op het gedrag van de toezichtobjecten. Vanuit het gezichtspunt van het toezichtobject zijn verschillende aspecten aan te wijzen die een rol spelen in het al dan niet naleven van regels. Deze aspecten zijn te verdelen in aspecten voor spontane naleving en aspecten voor niet-spontane naleving.

#### **Dimensies voor spontane naleving door toezichtobjecten**

Met betrekking tot de spontane naleving van regels spelen verschillende aspecten een rol. In eerste instantie is van belang in kaart te brengen of de toezichtobjecten op de hoogte zijn van de geldende regels. Vervolgens is van belang in kaart te brengen of de toezichtobjecten de regels ook accepteren. Hierbij speelt de normgetrouwheid van de toezichtobjecten ook een rol, dit betreft de mate van bereidheid van de doelgroep om zich aan overheidsgezag te conformeren. Een ander aspect dat van belang is voor de spontane naleving van regels is de mate van niet-overheidscontrole op de toezichtobjecten. Hieronder wordt het toezicht verstaan dat door andere partijen als de overheid op de toezichtobjecten wordt gehouden. In de praktijk kan worden gedacht aan iemand die zijn collega aanspreekt op zijn gedrag. Het laatste belangrijke aspect voor spontane naleving betreft de kosten/baten afweging van het toezichtobject om al dan niet aan een norm te voldoen. Wanneer het naleven van normen gepaard gaat met een enorme daling van de winstmarge, dan zal dit een rol spelen in de afweging van het toezichtobject om bepaalde normen na te leven.

#### **Dimensies voor niet-spontane naleving door toezichtobjecten**

Voorname aspecten hebben betrekking op de spontane naleving door toezichtobjecten. Dit heeft betrekking op de drijfveren voor naleving door toezichtobjecten wanneer de overheidsbetrokkenheid buiten beschouwing wordt gelaten. In de praktijk speelt bij nalevingsvraagstukken in verband met het handelen van een toezichtinstelling natuurlijk ook het handelen van de overheid en met name het handelen van de toezichtinstelling een rol. Dit aspect kan worden geoperationaliseerd aan de hand van verschillende dimensies. Bij deze dimensies gaat het niet in de eerste plaats om de feitelijke handelingen van de overheid, maar

veeleer om het gepercipieerde handelen van de overheid. Zo speelt de kans dat een overtreding door een toezichtsobject door derden wordt gemeld bij de toezichtinstelling een rol bij de keuze al dan niet na te leven. Hierbij speelt niet in eerste instantie de feitelijke kans dat gemeld wordt een rol maar veeleer de door het toezichtsobject gepercipieerde kans. Onder meer op basis van deze eigen perceptie en inschatting zal immers de keus worden gemaakt normen al dan niet na te leven. Andere relevante dimensies zijn de kans dat het toezichtsobject wordt gecontroleerd en de kans dat bij deze controle een eventuele overtreding ook daadwerkelijk wordt ontdekt. Verder is de selectiviteit van de toezichtinstelling een relevante factor voor de naleving. Wanneer bekend is dat een toezichtinstelling voornamelijk toezichtsobjecten controleert die geel zijn, zullen de rode toezichtsobjecten gebaseerd op dit gegeven minder geneigd zijn na te leven dan de gele toezichtsobjecten. Ten slotte zullen ook de kans dat een overtreding zal leiden tot een sanctie en de hoogte van de op te leggen sanctie een rol spelen bij de keuze van het toezichtsobject om al dan niet na te leven.

### **Dimensies voor spontane en niet-spontane naleving**

- Dimensies voor spontane naleving door toezichtsobjecten
  - Kennis van de norm
  - Mate van acceptatie van de norm
  - Normgetrouwheid doelgroep
  - Niet-overheidscontrole
  - Kosten / baten afweging
- Dimensies voor niet-spontane naleving door toezichtsobjecten
  - Kans dat een overtreding wordt gemeld
  - Kans dat een toezichtsobject wordt gecontroleerd
  - Kans dat de overtreding wordt ontdekt bij een controle
  - Selectiviteit van de toezichtinstelling
  - Kans dat een sanctie wordt opgelegd
  - Hoogte van de sanctie

## **6.3 Spontane en niet-spontane naleving van de Waarborgwet 1986**

### **6.3.1 Dimensies voor spontane naleving**

#### **Kennis van regels**

Verispect meent dat het bij de toezichtsobjecten over het algemeen goed is gesteld met de bekendheid van de normen. Dit beeld wordt ondersteund door de vertegenwoordigers van de brancheverenigingen en de waarborginstellingen. Om lid te worden van de Nederlandse Juweliers- en Uurwerkenbranche (NJU), van de Vereniging Goud- en Zilvermeden en van de Federatie van Taxateurs Makelaars Veilinghouders in Roerende Zaken moet de eigenaar van de zaak een vakopleiding hebben genoten. Onderdeel van de opleiding is de kennis van de Waarborgwet 1986. De leden van de Vereniging Industrie en Groothandel in Sieraden, horloges en aanverwante artikelen (VIGROS) kennen de normen door de aandacht die vanuit de branche aan de regels wordt gegeven, de groothandels hebben dagelijks met de regelgeving te maken. Het niveau van kennis van de regelgeving van de bedrijven die niet zijn aangesloten bij een branchevereniging kan door de brancheverenigingen niet worden ingeschat.

De vraag of ook de consument op de hoogte is van de Waarborgwet 1986, wordt door de respondenten minder eensluidend beantwoord. Hierover zijn in deze rapportage dan ook geen uitspraken te doen. Verispect investeert in voorlichting over de norm door daarvoor aandacht te vragen in het vakblad 'Edelmetaal'. Daarnaast wordt bij ieder bezoek dat Verispect uitvoert een folder afgegeven waarin informatie wordt gegeven over de taak van Verispect en de relevante normen uit de Waarborgwet 1986. De brancheverenigingen en de waarborginstellingen geven niettemin aan dat extra voorlichtingsinspanningen gewenst zijn.

### **Mate van acceptatie van regels**

De brancheverenigingen geven aan dat zij groot belang hechten aan de Waarborgwet 1986. De wet en het toezicht daarop zijn van groot belang voor het vertrouwen in de edelmetaalbranche. Door aan de klant te laten zien dat wordt voldaan aan de normen uit de wet wordt aangetoond dat kwaliteitsproducten worden geleverd. Of de toezichtsobjecten die geen lid zijn van de brancheverenigingen de regels ook accepteren is niet duidelijk. De opzet van het onderzoek is voor beantwoording van deze vraag niet toereikend.

Vanuit de branche van goud- en zilversmeden is te kennen gegeven dat de Waarborgwet 1986 op zichzelf wordt geaccepteerd en ook wordt geapprecieerd, maar dat deze bepalingen bevat die in de praktijk voor edelsmeden lastig naleefbaar zijn of met betrekking waartoe naleving zeer onaantrekkelijk is. In de praktijk maken edelsmeden vaak één edelmetalen voorwerp tegelijk. Wanneer dit voorwerp voltooid is, dan wil een edelsmid dat zo snel mogelijk aan zijn publiek tonen en ter verkoop aanbieden. Echter, alvorens hij hiertoe mag overgaan, dient het edelmetalen voorwerp te zijn voorzien van keurtekens. Aldus dient het ene voorwerp ter keuring te worden aangeboden aan een waarborginstelling. De kosten en tijd die gepaard gaan met het laten keuren van één stuk zijn naar mening van de branchevereniging onevenredig hoog in verhouding tot het doel dat met de keurverplichting wordt nagestreefd.

### **Normgetrouwheid doelgroep**

Hetgeen hiervoor is uiteengezet heeft tot gevolg dat edelsmeden jaarlijks slechts zeer sporadisch één voorwerp ter keuring aanbieden. Hierdoor worden ongekeurde edelmetalen voorwerpen aan de consument aangeboden en verkocht. Een gelijksoortig geval betreft de zogenaamde dummycollecties. Juweliers hebben vaak een showcollectie nepringen, 'dummy's', in de winkel staan. Het betreft vaak trouwringen. Het stel dat wenst te trouwen kiest op basis van de dummy's de ringen uit die het aan wil schaffen. Vervolgens bestelt de juwelier echte exemplaren bij de leverancier (vaak een Duits bedrijf). De exemplaren worden op maat gemaakt, gegraveerd en geleverd aan de juwelier. Omdat het slechts twee exemplaren betreft is het relatief duur om deze te laten keuren. Bovendien worden de ringen na levering aan de juwelier vaak direct opgehaald door de klant zodat de kans dat de ringen worden gecheckt door controleurs van Verispect erg klein is. Door veel juweliers wordt dan ook afgezien van het laten keuren. Dit wordt gestaafd door gegevens van de waarborginstellingen. Door Edelmetaal Waarborg Nederland is aangegeven dat jaarlijks bij hen vrijwel nooit één stuk ter keuring wordt aangeboden. WaarborgHolland BV heeft aangegeven dat dit jaar maximaal acht keer één of twee stukken ter keuring zijn aangeboden.

Los van bovenstaande kwesties wordt door de branchevereniging aangegeven dat de normgetrouwheid van hun leden groot te noemen is. De cijfers over de naleving zoals deze jaarlijks worden gepresenteerd, doen, zeker met betrekking tot de directe verkoop, anders vermoeden.

### **Niet-overheidscontrole**

Onder niet-overheidscontrole wordt het toezicht verstaan dat door andere partijen dan de overheid wordt uitgeoefend op de toezichtsobjecten. Door de brancheverenigingen is aangegeven dat concurrerende bedrijven elkaar niet op de vingers tikken als normovertredingen worden geconstateerd. Bovendien zijn bedrijven niet bezig met het controleren van het werk

van een concurrerend bedrijf. Van niet-overheidscontrole in de vorm van horizontale controle is derhalve geen sprake. Wel komt het voor dat bedrijven die misstanden tegenkomen bij andere bedrijven een officiële klacht indienen bij Verispect. Jaarlijks worden op deze wijze zo'n zeven klachten ingediend. Een deel hiervan is afkomstig van particulieren, een ander deel hiervan is afkomstig van bedrijven.

Door de brancheverenigingen zelf wordt geen controle uitgeoefend op de leden. Wanneer ten aanzien van leden een herstelopdracht is uitgeschreven wegens overtreding van de Waarborgwet 1986 is dit niet bekend bij de brancheverenigingen, hierop kunnen zij dus ook geen actie ondernemen. Waar wel sprake is van niet-overheidscontrole is bij de relatie tussen groothandelaren en hun afnemers. De bedrijven in de categorie directe verkoop zijn goed op de hoogte van de verplichting te keuren, zij verwachten derhalve dat groothandelaren alleen gekeurde waar aan hen leveren. Dit draagt bij aan normnaleving door groothandelaren.

Van een dergelijke systematiek is geen sprake bij de bedrijven in de categorie directe verkoop. Consumenten zijn in mindere mate op de hoogte van de Waarborgwet 1986 en de daaruit voortvloeiende keurverplichting. Aldus zullen consumenten niet in grote mate bewerkstelligen dat bedrijven in de sector directe verkoop al hun waar laten keuren.

### **Kosten/baten afweging**

Het laatste belangrijke aspect voor spontane naleving betreft de kosten/baten afweging. Wanneer het naleven van normen (grote) kosten met zich meebrengt, heeft dit gevolgen voor de bereidheid van toezichtobjecten om aan de normen te voldoen.

Zoals eerder gemeld zijn edelsmeden en juweliers op basis van kostenoverwegingen geneigd één edelmetalen voorwerp niet ter keur aan te bieden aan een waarborginstelling. Wanneer grotere partijen in één keer ter keuring kunnen worden aangeboden is de administratieve en financiële last per voorwerp een stuk geringer. Om die reden zullen bedrijven eerder geneigd zijn dergelijke partijen wel ter keuring aan te bieden. Door de respondenten is aangegeven dat de kosten die met het keuren van goederen gepaard gaan, ook bij grotere partijen, voor sommige ondernemers wel een rol spelen in de overweging edelmetalen voorwerpen al dan niet te laten keuren.

### **Algemeen beeld**

Het beeld over de spontane naleving dat door de brancheverenigingen wordt geschetst is dat de Waarborgwet 1986 in algemene zin wordt geaccepteerd en wordt nageleefd. De respondenten stellen dat de bekendheid van de wet, voor zo ver zij dat konden inzien, voldoende is. De wet wordt door de branche gezien als een regeling die van groot belang is voor het vertrouwen van consumenten in de branche en als een bruikbaar marketinginstrument. Door de brancheverenigingen is aangegeven dat de bereidheid de normen uit de Waarborgwet 1986 na te leven daarom groot is. Voor de groothandelaren speelt ook mee dat hun afnemers verwachten dat de door hen geleverde waar gekeurd is. Dit geldt in mindere mate voor de bedrijven in de categorie directe verkoop. De mate waarin hun afnemers, consumenten, bekend zijn met de Waarborgwet 1986 is onbekend.

De onderzoekers vermoeden dat de algemene waardering voor de Waarborgwet 1986 en de intrinsieke nalevingsbereidheid die daaruit voortvloeit, een beperking vindt in de kosten die gepaard gaan met naleving van de Waarborgwet 1986. Wanneer de kosten van het keuren erg hoog worden, bijvoorbeeld bij het keuren van één stuk, neemt de bereidheid na te leven af.

### **6.3.2 Dimensies van niet-spontane naleving door toezichtobjecten**

Niet-spontane naleving betekent dat onder toezicht gestelden zich aan de relevante regels houden omdat er toezicht wordt uitgeoefend. Daarbij is de *perceptie* bij de toezichtobjecten

aangaande de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend van primair belang. De feitelijke frequentie van de controle en de *feitelijke* kans op ontdekking of melding van een overtreding zijn in zekere zin secundair.

De eerste vraag is daarom of toezichtsobjecten op de hoogte zijn van het toezichtsbeleid van Verispect. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. De toezichtsobjecten weten weinig tot niets van het controlebeleid dat Verispect voert. Geen van de ondervraagde respondenten van de brancheverenigingen kent het handhavingsbeleid van Verispect; men heeft in het verlengde daarvan ook geen idee van de meldingskans, de detectiekans, de kans dat Verispect langskomt voor controle of de kans dat bij een geconstateerde overtreding een sanctie wordt opgelegd. Ook weet men niet welke sanctie volgt indien proces-verbaal is opgemaakt.

De meeste respondenten zijn er wel van op de hoogte dat in de eerste instantie een herstelopdracht wordt gegeven indien controleurs van Verispect een overtreding hebben geconstateerd,. Geen van hen bleek echter te weten dat het beleid is om – bij continuering van de overtreding – pas na drie constatering proces-verbaal op te maken. Ook waren de respondenten niet bekend met het tot 2008 gehanteerde beleid van Verispect om alle bedrijven in de categorie directe verkoop één keer in de twee jaar te bezoeken. Ook de andere aspecten van het toezichtsbeleid van Verispect zijn niet bekend bij de vertegenwoordigers van de brancheverenigingen. Zo is onbekend dat controleurs van Verispect bij een controle een steekproef van 40 voorwerpen controleren.

De vertegenwoordigers van de brancheorganisaties waren allen van mening dat van de door de rechter opgelegde of door een transactie vastgestelde boetes geen afschrikwekkende werking uit gaat. De boetes worden omschreven als veel te laag in verhouding tot het economisch gewin dat met overtreding van de norm gepaard kan gaan.

Omdat de toezichtsobjecten weinig weten van het toezichtsbeleid en het feitelijk toezichthoudend optreden van Verispect moet worden aangenomen dat de preventieve werking van het toezicht van Verispect gering zal zijn. Naleving van de regels lijkt vooral voort te komen uit attitudes van toezichtsobjecten (“beroepseer”) en uit commerciële overwegingen (het verkoopargument van een onafhankelijke garantie). Niet-spontaan naleefgedrag (waaraan calculaties over o.a. pakkans en sanctie-kosten ten grondslag liggen) zal zich alleen dan gaan voordoen indien het toezichthoudend optreden van Verispect een veel duidelijker publiek profiel krijgt.



## **7. Conclusies en aanbevelingen**

### **7.1 Inleiding**

In deze rapportage is een beeld geschetst van de praktijk van het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986. In het bijzonder is gekeken naar factoren die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht belemmeren dan wel bevorderen. In dit hoofdstuk wordt een overkoepelende beschouwing gegeven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht op de Waarborgwet 1986. Op deze manier wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

**Hoe doeltreffend en doelmatig heeft Verispect BV het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 in de periode 2002-2007 uitgeoefend?**

### **7.2 Het toezicht beoordeeld**

In hoofdstuk 5 is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht op de Waarborgwet 1986 besproken. Per beoordelingsaspect is uiteengezet hoe het toezicht functioneert in de praktijk en is weergegeven hoe hierover kan worden geoordeeld aan de hand van het geschetste beoordelingskader. In deze paragraaf worden doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht op meer geaggregeerd niveau besproken.

Volgens de in dit onderzoek gehanteerde maatstaven is het toezicht dat Verispect uitoefent doeltreffend en doelmatig wanneer Verispect goed zicht heeft op het wettelijk kader,<sup>8</sup> de doelgroep goed kent,<sup>9</sup> het doel van het toezicht heeft vastgesteld<sup>10</sup> en beleid heeft ontwikkeld dat direct bijdraagt aan de bereiking van het doel.<sup>11</sup>

#### **Zicht op het wettelijk kader**

Verispect heeft een goed overzicht van het wettelijk kader en ook wordt het wettelijk kader adequaat vertaald in beleid. In hoofdstuk 5 is op een enkel detailpunt een kanttekening geplaatst, namelijk bij de interpretatie van artikel 26 Waarborgwet 1986 en bij het feit dat ook taxateurs door Verispect worden beschouwd als object van toezicht. Verder is in paragraaf 2.3 de meerwaarde betwijfeld van de aanwijzing van de controleurs als toezichthouder in de zin van de Awb, naast de aanwijzing als BOA op grond van de WED.

#### **Kennis van de doelgroep**

Verispect houdt een adressenbestand bij waarin naar eigen zeggen 90% van de relevante bedrijven staan geregistreerd. De registratie van de toezichtsobjecten is vrij gedetailleerd. Op basis van de huidige registratie is Verispect in staat het toezichtsveld vrij nauwkeurig in kaart te brengen. De kennis van de omvang en aard van de doelgroep is daarom op voldoende niveau. Er lijkt echter ruimte voor verbetering. Door de registratie van de toezichtsobjecten te verfijnen kan de omvang en de aard van het toezichtsveld op nog adequatere wijze in beeld worden gebracht.

---

<sup>8</sup> In hoofdstuk 5 is dit benoemd als 'Overzicht wet- en regelgeving'.

<sup>9</sup> In hoofdstuk 5 is dit aspect benoemd onder de kopjes 'Registratie objecten van toezicht'. In hoofdstuk 6 is dit aspect benoemd als 'Dimensies voor spontane naleving door toezichtsobjecten' en 'Dimensies voor niet-spontane naleving door toezichtobjecten'.

<sup>10</sup> In hoofdstuk 5 is dit benoemd onder het kopje 'Handhavingsniveau'.

<sup>11</sup> In hoofdstuk 5 is dit benoemd onder de kopjes 'Handhavingsbeleid', 'Werkpakket', en 'Werkplan'.

De bekendheid van de Waarborgwet 1986 bij de doelgroep van de wet is voldoende. In algemene zin wordt de wet geaccepteerd. Aangegeven is dat naleving van de Waarborgwet 1986 een goed marketinginstrument vormt. De algemene waardering voor de wet en de intrinsieke bereidheid na te leven worden beperkt door de kosten die gepaard gaan met naleving. Dimensies voor spontane naleving spelen aldus een directe rol in het nalevingsgedrag van de onder toezicht gestelden. De toezichtsobjecten zijn niet, tot in zeer beperkte mate, op de hoogte van het toezichtsbeleid van Verispect. Daarom is het aannemelijk dat het toezichthoudend optreden van Verispect nauwelijks preventieve werking heeft: de verschillende dimensies voor niet spontane naleving zullen nauwelijks een rol spelen in het nalevingsgedrag van de onder toezicht gestelden.

### **Vaststelling van het doel**

Verispect heeft het nalevingsniveau als streefdoel vastgesteld op 95%. Deze doelstelling is niet gestaafd door een grondige analyse van het veld, een analyse van het gedrag van de toezichtsobjecten en een analyse van de beschikbare toezichtscapaciteit.

### **Doelbereiking**

Het doel dat Verispect met haar toezicht wil bereiken is tot op heden niet bereikt. Wel kan worden vastgesteld dat vanaf 2002, toen de toezichtstaak bij Verispect is neergelegd, een gestage toename van de naleving plaats heeft gevonden. Vanaf 2005 is het toezicht geïntensiveerd. De naleving ligt echter ook eind 2007 nog niet op het gewenste niveau. Vanaf 2008 start Verispect daarom met toezichtsactiviteiten op basis van een risicoanalyse, met het oog op het verder verbeteren van de normnaleving.

## **7.3 Aanbevelingen**

Teneinde het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 doeltreffender en doelmatiger te laten functioneren, kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd.

### **Doelgroep en drijfveren voor nalevingsgedrag in kaart brengen**

Verispect verzamelt gegevens over de aard en de omvang van het toezichtsveld. Door de huidige gegevens beter te benutten kan een meer gedegen inzicht worden verkregen in de aard van het toezichtsveld. De gegevens die nu tijdens controles verzameld worden over de aard van het toezichtsobject kunnen in combinatie met gegevens over de normnaleving van het toezichtsobject worden gebruikt als input voor een risicoanalyse. Door in de bezoekerapporten een meer gedetailleerde categorisering op te nemen kan de aard van het toezichtsveld minutieuzer in kaart worden gebracht.

Om het toezichtsbeleid beter te laten bijdragen aan bereiking van het nalevingsniveaus, is het van belang dat Verispect inzicht heeft in meer kenmerken van de toezichtsobjecten dan alleen het aantal, de aard en de mate van naleving van de wettelijke normen. Aanbevolen wordt dat Verispect inzicht verwerft in de drijfveren voor nalevingsgedrag door daarnaar onderzoek te doen.

### **Beleid beter communiceren**

Het inzicht van de toezichtsobjecten in het toezichtsbeleid van Verispect is zeer gering. Dimensies voor niet-spontane naleving spelen derhalve niet tot nauwelijks een rol in het nalevingsgedrag van toezichtsobjecten. Om te bewerkstelligen dat het toezichthoudend optreden van Verispect een grotere preventieve werking krijgt, moet het publieke profiel van Verispect bij de toezichtsobjecten worden vergroot.

Dat houdt onder meer in dat Verispect de doelgroep actief inlicht over haar beleid en haar optreden. Hiertoe kan contact worden gezocht met de brancheverenigingen. In het vakblad Edelmetaal kan worden aangekondigd dat de jaarrapportage weer beschikbaar is op de website, kunnen kort de belangrijkste bevindingen worden genoemd van het toezicht in het afgelopen jaar en kunnen de prioriteiten van het toezicht van Verispect voor het komende jaar worden mede gedeeld. Dit zal bijdragen aan de preventieve werking van het toezicht. Als de toezichtsobjecten op de hoogte zijn van het beleid van Verispect wordt het bovendien mogelijk de effecten van het beleid op de naleving (de niet-spontane naleving) in kaart te brengen.

### **Investeren in de ontwikkeling van toezichtsbeleid**

Toezichtsbeleid moet zijn gebaseerd op inzicht in de omvang en de aard van het toezichtsveld en in de drijfveren voor nalevingsgedrag. Het toezichtsbeleid moet zijn gebaseerd op een gedegen analyse en moet gekoppeld zijn aan de bereiking van het handhavingsniveau. Dit kost tijd en geld. Het verdient aanbeveling dat Verispect gaat investeren in de ontwikkeling van toezichtsbeleid. De daarvoor benodigde investering zal zich op langere termijn vertalen in meer doeltreffend en doelmatig toezicht. De opdrachtgever, in casu het ministerie van Economische Zaken, zou moeten overwegen of voor dit doel eenmalig een ontwikkelingsinvestering gefinancierd zou kunnen worden.

### **Het handhavingsinstrumentarium herzien**

Zoals uiteengezet kan de meerwaarde van taakuitoefening op basis van de Awb naast taakuitoefening op basis van de WED niet worden aangetoond. Op grond van de WED kunnen dezelfde relevante handelingen worden verricht als op grond van de Awb, met de meerwaarde dat op grond van de WED ook kan worden gesanctioneerd. Derhalve wordt aanbevolen de mogelijkheid te onderzoeken het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 volledig te baseren op de WED.

### **Aanscherpen van het sanctiebeleid**

Het sanctiebeleid is door verschillende respondenten geclassificeerd als 'te soft'. Er gaat een verkeerd signaal uit van het beleid drie keer te waarschuwen voordat proces-verbaal wordt opgemaakt. Bovendien wordt de sanctie die wordt opgelegd bij afwikkeling van een proces-verbaal te licht bevonden. Om die reden wordt aanbevolen het sanctiebeleid aan te scherpen.

Alvorens proces-verbaal op te maken kan worden volstaan met het afgeven van één waarschuwing. Op deze wijze zal sneller en vaker proces-verbaal worden opgemaakt. Daarnaast dient de ernst van de sancties te worden verzaamd. Van een dergelijk sanctiebeleid gaat een meer afschrikwekkende werking uit. Dergelijk beleid beïnvloedt de drijfveren voor niet-spontane naleving.

Naast aanscherping van het bestaande sanctiebeleid dienen mogelijkheden te worden onderzocht voor uitbreiding van het bestaande sanctiebeleid. Hierbij wordt verwezen naar nieuwe instrumenten als de strafbeschikking en de bestuurlijke boete. De strafbeschikking stelt onder meer BOA's en het Openbaar Ministerie in staat zelf, zonder tussenkomst van een rechter, een straf op te leggen aan normovertreders. Het gaat hierbij niet om vrijheidsbenemende straffen, maar om straffen als geldboetes en taakstraffen tot 180 uur. Het voordeel van de strafbeschikking is dat, omdat het Openbaar Ministerie of de BOA de straf oplegt, het rechtelijke apparaat wordt ontlast. Voor Verispect is het voordeel van de strafbeschikking dat straffen sneller kunnen worden opgelegd en sneller ten uitvoer kunnen worden gebracht. Het OM of de BOA kan daarbij zelf de zwaarte van de straf bepalen. Deze mogelijkheid faciliteert een uniforme strafmaat voor gelijksoortige overtredingen. Het geeft bovendien de mogelijkheid de strafmaat meer toe te snijden op het economische gewin dat met overtreding van de normen gepaard kan gaan.