

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2008

Nr. 78

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 augustus 2008

INLEIDING

Sinds 2002 houdt Verispect B.V. in opdracht van de Minister van Economische Zaken toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986. Naast het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986, houdt Verispect ook toezicht op de naleving van de Metrologiewet en de Wet op de Kansspelen.

De Waarborgwet 1986 bepaalt dat bepaalde platina, gouden en zilveren voorwerpen dienen te worden gewaarborgd. Dit heeft tot doel consumenten te beschermen en eerlijkheid in de handel van edelmetalen werken te bevorderen. Voordat ondernemingen hun edelmetalen voorwerpen te koop aanbieden, keuren de waarborginstellingen de voorwerpen op hun gehalten aan platina, goud of zilver. Vervolgens zetten de waarborginstellingen in de werken een stempelmerk dat aangeeft welke gehalte aan platina, goud of zilver het werk bevat. Verispect controleert onder andere of ondernemingen (bijvoorbeeld juweliers) geen voorwerpen verkopen die niet zijn gewaarborgd.

In 2007 heeft Verispect iets meer dan 2000 ondernemingen gecontroleerd op de naleving van de Waarborgwet 1986. In totaal heeft Verispect ongeveer 3000 relevante ondernemingen in haar adressenbestand. Het toezicht wordt uitgevoerd door tien controleurs en omvat in totaal twee fte.

Artikel 52d van de Waarborgwet 1986 bepaalt dat binnen 5 jaar na de aanwijzing van Verispect een verslag wordt verzonden aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Verispect B.V. Ik heb hiernaar onderzoek laten verrichten door het onderzoeksbureau Pro Facto B.V. («Op een goudschaaltje gewogen. Het toezicht op de Waarborgwet 1986 geëvalueerd»). Het onderzoeksbureau heeft gekeken naar het functioneren van Verispect in de periode 2002 t/m 2007. Als bijlage stuur ik u het rapport.¹ Hieronder volgt mijn reactie op de conclusies, en tevens de aanbevelingen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

HET ONDERZOEK

Volgens de onderzoekers is er sprake van een doeltreffend en doelmatig toezicht wanneer Verispect (1) goed zicht heeft op het wettelijke kader, (2) de doelgroep kent, (3) het doel van het toezicht heeft vastgesteld en beleid heeft ontwikkeld dat direct bijdraagt aan de bereiking van het doel.

1. Kennis van de wet- en regelgeving

Een toezichtinstelling moet weten op basis van welke wet- en regelgeving zij haar taken dient te verrichten. Ook de aard van die activiteiten (toezicht, advies en informatie) moet helder zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat Verispect een goed overzicht heeft van het wettelijke kader en het wettelijke kader adequaat vertaalt in beleid.

De controleurs van Verispect zijn toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en Bijzonder Opsporingsambtenaar op grond van de Wet Economische Delicten (WED). In dergelijke gevallen moet het duidelijk zijn wanneer een controleur optreedt als toezichthouder (Awb) en wanneer als Bijzonder Opsporings-ambtenaar (WED). De onderzoekers concluderen dat Verispect hiermee adequaat omgaat en bij de ondernemingen en controleurs geen verwarring hierover bestaat.

Wel vragen de onderzoekers zich af of het verrichten van controles op basis van de Awb meerwaarde heeft. Zij concluderen dat de bevoegdheden op basis van de WED en de Awb in grote mate overeen komen (paragraaf 5.3 van het rapport) en dat dezelfde relevante handelingen kunnen worden verricht. Derhalve bevelen zij aan om de mogelijkheid te onderzoeken het toezicht op de naleving van de Waarborgwet 1986 volledig te baseren op de WED.

Indien de controlebevoegdheden volledig worden gebaseerd op de WED, zijn de ondernemingen niet meer verplicht om inlichtingen te geven. Deze inlichtingen zijn echter juist nodig om een goed beeld te krijgen van de ondernemingen en hun nalevingsgedrag. Mijns inziens is het dus niet verstandig om de controlebevoegdheden volledig te baseren op de WED. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het toezicht in de huidige situatie goed verloopt en geen onduidelijkheden schept voor de controleurs of voor de gecontroleerde ondernemers.

2. Kennis van de doelgroep

Wanneer een toezichtinstelling haar werk naar behoren wil verrichten, is het noodzakelijk dat de toezichtinstelling goed zicht heeft op de ondernemingen die zij moet controleren. De onderzoekers concluderen dat Verispect een goed overzicht heeft van deze ondernemingen. Verispect houdt een adressenbestand bij waarin 90% van de relevante ondernemingen staan geregistreerd.

De onderzoekers bevelen Verispect aan om de ondernemingen beter in kaart te brengen door na een controlebezoek meer gegevens te noteren over de onderneming. Tevens wordt Verispect aanbevolen onderzoek te doen naar de drijfveren voor het nalevingsgedrag van de ondernemingen.

Ik deel de mening van de onderzoekers dat een betere kennis van de doelgroep zal leiden tot een doelmatiger en doeltreffender toezicht. Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft Verispect dan ook haar lijst met kenmerken van de ondernemingen (grootte van de onderneming, behoort de onderneming tot een keten etc.) verder uitgebreid. Bij een controle zal een onderneming geregistreerd worden aan de hand van deze

kenmerken. Op deze manier krijgt Verispect een completer beeld van de ondernemingen.

Tevens zal Verispect ook onderzoek verrichten naar het nalevingsgedrag van, door de ondernemers bij een controlebezoek te vragen naar de redenen voor het (niet) naleven van de Waarborgwet 1986. Verispect is reeds begonnen met de meer uitgebreide registratie van de gecontroleerde ondernemingen.

De bekendheid van de Waarborgwet 1986 bij de ondernemingen is voldoende. Het inzicht van de ondernemingen in het beleid van Verispect is echter gering. Daarom is het volgens de onderzoekers aannemelijk dat optreden van Verispect nauwelijks preventieve werking heeft. Het publieke profiel van Verispect moet daarom worden vergroot. Dat houdt onder meer in dat Verispect de ondernemingen actief inlicht over haar beleid en haar optreden.

Ik onderken het belang van een goede voorlichting over het beleid en het optreden van Verispect. Ik heb met Verispect afspraken gemaakt om hun profiel bij de ondernemingen te verbeteren. Verispect zal regelmatig in de relevante vakbladen publiceren over hun beleid en de resultaten van het uitgevoerde toezicht. Tevens zullen ondernemingen bij een controlebezoek beter worden voorgelicht over het (sanctie)beleid. Daarnaast zal Verispect de huidige activiteiten op dit gebied, zoals het publiceren van het jaarverslag, continueren.

3. Doel toezicht en doelbereiking

Sinds 2002, toen de toezichtstaak bij Verispect is neergelegd, heeft een gestage toename van de naleving plaatsgevonden. Het nalevingsniveau van de Waarborgwet bij de directe verkoop (juweliers e.d.) lag in 2003 op 41%. In 2007 lag het nalevingsniveau op 66%.

Verispect streeft naar een nalevingsniveau van 95%. Dit nalevingsniveau vinden de onderzoekers echter niet realistisch en is volgens de onderzoekers niet gebaseerd op een grondige analyse van de ondernemingen en hun nalevingsgedrag. Wel kan het nalevingsniveau worden verbeterd. Verispect moet hiervoor haar toezichtsbeleid baseren op een (betere) analyse van de ondernemingen en hun nalevingsgedrag (zie ook: kennis van de doelgroep). Het Ministerie van Economische Zaken zou moeten overwegen om voor de verbetering van het toezichtsbeleid eenmalig een ontwikkelingsinvestering te financieren.

Zoals ik hierboven uiteen heb gezet, zal Verispect de ondernemingen beter in kaart brengen, door meer kenmerken van de ondernemingen te registreren. De resultaten van deze registratie zal Verispect vervolgens koppelen aan de resultaten van het toezicht.

Op deze manier kan Verispect beter bepalen welke ondernemingen (extra) controle behoeven (risicogroepen). Vervolgens wil Verispect per 1 januari 2010 haar toezicht richten op deze nieuw bepaalde risicogroepen. Deze verdere ontwikkeling van het toezichtsbeleid past binnen het huidige budget van Verispect. Een eenmalige ontwikkelingsinvestering is dus niet nodig.

Naast het verbeteren van het inzicht in de ondernemingen, kan het nalevingsniveau, aldus de onderzoekers, ook verbeterd worden door het aanscherpen van het handhavingsbeleid. Alvorens Verispect over gaat tot het opmaken van een proces-verbaal schrijft Verispect gemiddeld drie zogenaamde herstelopdrachten uit, waarbij de onderneming de kans krijgt om zijn goederen alsnog te laten waarborgen door een waarborginstelling. Daarnaast wordt de sanctie, die wordt opgelegd bij afwikkeling

van een proces-verbaal, meestal een transactievoorstel van het OM, te licht bevonden.

Verispect kan volgens de onderzoekers volstaan met het afgeven van één herstelopdracht. Van een dergelijk handhavingsbeleid gaat een meer afschrikwekkende werking uit. Naast aanscherping van het bestaande handhavingsbeleid dienen volgens het rapport ook de mogelijkheden te worden onderzocht voor uitbreiding van het bestaande handhavings-instrumentarium. Hierbij wordt verwezen naar nieuwe instrumenten als de strafbeschikking en de bestuurlijke boete. Dit bevordert een uniforme strafmaat en het sneller ten uitvoer brengen van straffen.

Vanaf de start van het uitvoeren van het toezicht op de Waarborgwet 1986 is gekozen voor een aanpak van overtreders waarbij meerdere herstelopdrachten worden uitgeschreven voordat Verispect proces-verbaal opmaakt. Hiervoor is gekozen omdat voor de start van Verispect van toezicht nauwelijks sprake was. Verispect had tijd nodig om de ondernemingen goed in beeld te krijgen. De afgelopen jaren kunnen gezien worden als een opbouwperiode waarin geleidelijk frequenter en meer verfijnd toezicht is ontstaan. Hiermee is ook geleidelijk een hoger nalevingspercentage tot stand gekomen. Inmiddels heeft Verispect een goed beeld gekregen van haar doelgroep en in 2008 heeft Verispect een volgende stap gezet in haar toezichtsbeleid. Vanaf 2008 is de controle van Verispect gericht op de ondernemers van wie de kans het grootst is dat zij de Waarborgwet 1986 niet naleven (risicogroepen).

Ik deel de mening van de onderzoekers dat, nu Verispect een goed inzicht heeft in haar doelgroep, ook strenger kan worden gehandhaafd. Dit past ook binnen het nieuwe toezichtsbeleid dat is gericht op de risicogroepen en het «high-trust»-beleid van dit Kabinet. Verispect zal daarom per 1 januari 2009 een strenger handhaven. Verispect zal vooral harder optreden tegen recidivisten. Verispect zal bij een overtreding van de Waarborgwet 1986 meteen proces-verbaal opmaken tegen ondernemers die in het verleden al eerder de Waarborgwet 1986 hebben overtreden. Ook zal Verispect harder optreden tegen grove overtredingen van de Waarborgwet 1986. Aan ondernemers die bij een controlebezoek minder dan 50% van hun edelmetalen voorwerpen hebben gewaarborgd, wordt nog maar één herstelopdracht uitgeschreven. Aan ondernemers die meer dan 50% van hun edelmetalen voorwerpen hebben gewaarborgd, geeft Verispect maximaal 3 herstelopdrachten af.

Bij het Openbaar Ministerie zal aandacht worden gevraagd voor de hoogte en uniformiteit van transacties bij overtredingen van de Waarborgwet 1986.

Op basis van de resultaten van de hierboven voorgestelde maatregelen, zal te gelegener tijd nader worden gezien of het wenselijk is het bestaande handhavingsinstrumentarium uit te breiden. Hierbij dienen ook andere onder het Ministerie van Economische Zaken ressorterende wetten te worden betrokken. Ik denk hierbij met name aan de Metrologiewet, die ook door Verispect wordt gehandhaafd met een vergelijkbaar instrumentarium als de Waarborgwet 1986. Het toezicht op de Metrologiewet wordt op grond van artikel 40 van die wet in 2010 geëvalueerd.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk