

Management- samenvatting

Onderzoek naar de
tariefopbouw bij
waarborginstellingen

Mei 2020,

Deze managementsamenvatting is onderdeel van het rapport “Onderzoek naar de tariefopbouw bij waarborginstellingen”. Dat rapport en deze managementsamenvatting zijn geschreven door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Dit rapport en deze managementsamenvatting zijn geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Sandra Hulsebosch (Senior Manager). Dit rapport en deze managementsamenvatting wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen rapport opgesteld door accountants. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Sandra Hulsebosch-Schram via mail (sandra.hulsebosch-schram@pwc.com) of telefonisch (06 12 36 29 91).

Het rapport en deze managementsamenvatting zijn geschreven in opdracht van EZK. Beide documenten zijn uitsluitend voor EZK als opdrachtgevers opgesteld, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. De opdrachtgevers vrijwaren PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de opdrachtgevers, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V..

Managementsamenvatting

In Nederland worden ter bescherming van de consument bepaalde voorwerpen, zoals sieraden, gekeurd op het gehalte edelmetaal en voorzien van een gehalteteken. Op grond van de Waarborgwet zijn zogenaamde waarborginstellingen aangewezen als keuringsinstanties. Deze instellingen zijn belast met het keuren en de daaropvolgende stempeling van edelmetalen. De minister van Economische Zaken en Klimaat moet jaarlijks de tarieven van deze waarborginstellingen goedkeuren.

Op dit moment zijn er twee waarborginstellingen in Nederland:

- Edelmetaal Waarborg Nederland B.V. (EWN), gevestigd te Joure;
- WaarborgHolland B.V. (WBH), gevestigd te Gouda.

Deze managementsamenvatting geeft de belangrijkste conclusies weer van het rapport “onderzoek naar de tariefopbouw bij waarborginstellingen”. Dit onderzoek is uitgevoerd door PwC in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Dit rapport gaat in op de relatie tussen kosten en tarieven bij de waarborginstellingen. Tevens gaat dit rapport in op mogelijkheden voor EZK om het toezicht op de tariefinstelling in te richten.

Het onderzoek valt daarmee uiteen in twee hoofdvragen:

- Wat is de relatie tussen wettelijke kosten en tarieven?
- Welke toezichtmogelijkheden heeft EZK?

Alvorens in te gaan op deze twee vragen beschrijven wij de context en enkele observaties met betrekking tot de gerapporteerde omzet en kosten van de waarborginstellingen.

Context en observaties met betrekking tot de wijze waarop omzet en kosten gerapporteerd worden

Beide instellingen leveren jaarlijks jaarverslagen en een begroting aan bij EZK. In deze paragraaf gaan wij in op de bruikbaarheid en context van de gerapporteerde cijfers.

Omzetontwikkeling over de jaren 2013-2018

Beide waarborginstellingen maken onderdeel uit van een groep van aan elkaar verbonden entiteiten¹. Tussen deze entiteiten vinden transacties plaats (vaak doorbelastingen voor huur of bepaalde personeelskosten).

Naast de wettelijke taken (onderzoek en stempelen) voeren de waarborginstellingen ook niet-wettelijke taken uit (zoals transport en graven trouwdatum). De wet geeft geen duidelijke definitie van wat tot de wettelijke taken behoort. De instellingen hebben hier een eigen interpretatie aan gegeven. Beide instellingen lijken alle activiteiten die zij uitvoeren op basis van Nederlandse wetgeving aan te merken als wettelijke taak, ook als deze taak in het buitenland of ten behoeve van een buitenlandse markt wordt uitgevoerd. Zij lijken daarmee dezelfde definitie te hanteren.

De waarborgwet schrijft voor dat waarborginstellingen in de jaarrekening en de begroting apart verantwoording af moeten leggen over wettelijke taken. De huidige financiële administratie van beide waarborginstellingen kent geen kostenallocatiemodel en maakt in de administratie en jaarrekening geen onderscheid tussen wettelijke- en niet-wettelijke kosten. Derhalve kan op basis van de aangeleverde jaarverslagen geen uitspraak gedaan worden over de relatie tussen *wettelijke*

¹ Op de jaarverslagen van de waarborginstellingen is geen accountantscontrole uitgevoerd. EWN laat hun jaarverslag samenstellen, “een samenstellingsverklaring”. WBH liet haar jaarverslag tot 2018 samenstellen, “een samenstellingsverklaring” en sinds 2018 beoordelen, “een beoordelingsverklaring”. Een beoordelingsverklaring biedt meer zekerheid dan een samenstellingsverklaring. Beide vormen bieden minder zekerheid dan een accountantscontrole, “een controleverklaring”.

kosten en tarieven. Sinds begin 2018 (EWN) en juni 2018 (WBH) rapporteren instellingen wel hun omzet apart in de jaarrekening maar zij doen dit niet voor kostenposten.

De waarborgmarkt is gekrompen door maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende wetgeving. Bovendien kent waarborgen hoge overheadkosten zoals beveiliging en verzekering. Hierdoor leggen de entiteiten zich steeds meer op niet-wettelijke activiteiten toe om schaalgroottes te bereiken zodat overheadkosten minder zwaar op de wettelijke activiteiten drukken.

Relatie tussen kosten en tarieven

De informatie die op dit moment ter beschikking gesteld wordt aan EZK en de in het kader van dit onderzoek aangeleverde administratie is nog onvoldoende om te beoordelen of (wettelijke) tarieven gebaseerd zijn op een redelijke toerekening van kosten. De instellingen hanteren geen kostenallocatiemodel en maken in de administratie en jaarrekening geen onderscheid tussen wettelijke- en niet-wettelijke kosten. Deze conclusie strookt met eerdere onderzoeken van de ADR.

De duiding van hoe tarieven in verhouding tot de kosten staan, hebben wij daarom als volgt benaderd. Wij hebben eerst de instellingen op totaalniveau geanalyseerd. Vervolgens hebben wij gekeken of er mogelijk kruissubsidiëring plaats vindt tussen: (1) wettelijke- en niet-wettelijke activiteiten, (2) groepsentiteiten, en (3) wettelijke producten onderling. Wij komen hierbij tot de volgende beelden:

- De instellingen maken structureel een geringe marge op het niveau van de entiteit als geheel;
- Het is niet plausibel dat (op materieel niveau) sprake is van kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke activiteiten;
- Het is goed mogelijk dat kruissubsidiëring plaats vindt tussen wettelijke producten onderling;
- Het is lastig vast te stellen in hoeverre transacties tussen groepsentiteiten marktconform zijn.

De instellingen rapporteren al jaren een geringe winst. Op basis hiervan kunnen wij niet stellen dat er structureel te hoge of te lage tarieven worden gehanteerd door de waarborginstellingen. Echter, om de redelijkheid van de tarieven te kunnen beoordelen, is het relevant om ook te kijken naar de aannemelijkheid dat kruissubsidiëring plaatsvindt.

Wij achten het niet waarschijnlijk dat er, op substantiële schaal, sprake is van bewust gebruik van kruissubsidiëring² tussen niet-wettelijke en wettelijke producten. Dit heeft met name te maken met het feit dat wettelijke en niet-wettelijke activiteiten grotendeels met elkaar verbonden zijn en dat het dezelfde afnemers betreft. Daarnaast blijkt uit de cijfers en op basis van gesprekken met de instellingen dat het aandeel van wettelijke activiteiten aanzienlijk is³. Subsidiëring vanuit niet-wettelijke activiteiten zou daarom een beperkte impact hebben.

Wij achten het waarschijnlijk dat er sprake is van kruissubsidiëring tussen verschillende volumes van de wettelijke producten. Zo lijkt het erop dat op grote partijen een veel hogere marge wordt gemaakt dan op kleinere partijen en is het zeer waarschijnlijk dat op de kleinste partijen en enkele stuks verlies wordt gemaakt. Dit beeld is, bij navraag bij de waarborginstellingen, mondeling bevestigd. Voor beide instellingen geldt dat de activiteiten in het buitenland enkel bestaan uit grote partijen. Op deze activiteiten wordt een hoge marge gemaakt, wat noodzakelijk lijkt om met de huidige tariefstelling op instellingenniveau duurzaam een positief resultaat te behalen.

²Van kruissubsidiëring is sprake als hoge marges op één product gebruikt worden om lage of negatieve marges op andere producten te compenseren. Dit kan ertoe leiden dat producten onder of boven kostprijs worden aangeboden.

³Het exacte aandeel wettelijke omzet is afhankelijk van de definitie van wettelijke taak. Zoals aangegeven is geen duidelijke definitie af te leiden uit de wet- en regelgeving.

Toezicht door EZK

Gegeven het feit dat we hier te maken hebben met een markt waarin private partijen publieke taken uitvoeren en de waarborgwet voorschrijft dat EZK de tarieven moet goedkeuren, is inzicht in en betrouwbaarheid van cijfers noodzakelijk. Het scheiden van wettelijke en niet-wettelijke taken in de jaarrekening en begroting is een wettelijke verplichting voortkomend uit de Kaderwet ZBO's en de Waarborgwet 1986. Ten tijde van ons onderzoek rapporteerden de waarborginstellingen nog niet conform deze verplichting. Wij beschrijven de volgende drie mogelijkheden voor EZK om het toezicht op de tarieven verder te verscherpen:

- Een accountantscontrole op basis van een controleprotocol geeft EZK meer zekerheid over de cijfers. Het controleprotocol kan voorzien in een aanvullende vraag aan de accountant om de verhouding tussen tarieven en kosten voor wettelijke producten te beoordelen. Beide instellingen hebben tijdens het onderzoek aangegeven niet achter deze suggestie te staan met als belangrijkste argument de kosten die dit met zich meebrengt. De instellingen hebben geen zwaarwegend bezwaar tegen een controle door de ADR, aangezien dit voor de instellingen minder kosten met zich meebrengt. Op het niveau van de markt voor waarborgen geven wij overigens mee dat, indien alle waarborginstellingen gehouden zijn aan dezelfde richtlijnen omtrent controles, dit geen effect heeft op de onderlinge concurrentiepositie. En dat de hogere kosten voor een accountantscontrole in principe doorbelast kunnen worden.
- Wij willen minimaal suggereren dat in de toekomst op basis van een eenvoudig allocatiemodel kosten gesplitst worden in wettelijke en niet-wettelijke kosten. Middels het controleprotocol kan een kader afgesproken worden om de omvang van wettelijke omzet en kosten te beoordelen. Zo kan zonder tijdschrijfsysteem, wat gepaard gaat met een hogere mate van administratieve lasten voor de medewerkers, toch een redelijke benadering van wettelijke kosten gemaakt worden. De instellingen hebben geen zwaarwegend bezwaar tegen een uitsplitsing van wettelijke en niet-wettelijke activiteiten, zolang dit gebeurt op basis van een eenvoudig allocatiemodel, dat gepaard gaat met een acceptabele (minimale) verhoging van de administratieve lasten.
- Tot slot kan gebruik gemaakt worden van een volledig kostenallocatiemodel waarbij kosten toegerekend worden aan eindproducten. Dit gaat gepaard met substantieel hogere kosten dan het hierboven omschreven model. Het is echter de enige manier om op productniveau vast te stellen dat tarieven niet veel hoger zijn dan gemaakte kosten én dat werkelijke kosten doorberekend worden aan ondernemers. Dit laatste is een bepaling in de nieuwe waarborgwet (2019). De instellingen hebben aangegeven bezwaar te hebben tegen het invoeren van een volledig kostenallocatiemodel omdat zij van mening zijn dat dit gepaard gaat met een onevenredige verhoging van de kosten en de druk op de organisatie.

De mogelijkheden beschouwend suggereren wij minimaal:

1. De instellingen een eenvoudige splitsing te laten maken tussen wettelijke en niet-wettelijke begrotings- en jaarverslagposten. De splitsing moet op alle posten (zowel kosten als omzet) gemaakt worden om een uitspraak te kunnen doen over de verhouding tussen wettelijke omzet- en kosten.
2. Een accountantscontrole te laten uitvoeren waarbij de eenvoudige splitsing conform een afgesproken kader beoordeeld wordt.

Bij het gebruik van een volledig kostenallocatiemodel willen wij ter overweging meegeven:

1. Een werkelijke toerekening van kosten aan eindproducten is alleen te maken is met een volledig allocatiemodel. Een dergelijk model heeft als voordeel dat per (volume van een bepaald) product beoordeeld kan worden wat de verhouding tussen tarief en kosten is. Zo kan zeker gesteld worden dat kosten voor wettelijke producten doorberekend worden aan de juiste afnemers. Het nadeel is dat dit, gezien de omvang en aard van de werkzaamheden, een zware administratieve wissel trekt op de waarborginstellingen.