

bijvoorbeeld meer in het maatschappelijke belang zijn dan het doorberekenen van de toelatingskosten.

Is onafhankelijkheid van het toezicht voldoende gewaarborgd?

Mogelijk kan een volledige doorberekening aan de veroorzakers of een groep van personen spanning opleveren met de gewenste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het toezicht. Voorkomen moet worden dat financiële overwegingen aan de kant van de toezichthouder een rol gaan spelen in de afweging van de inzet van het toezicht en dat ingrijpen door een toezichthouder afhankelijk wordt gemaakt van financiële medewerking van een sector. Deze spanning zal zich met name voordoen bij het doorberekenen van kosten van herinspecties en het opleggen van boetes die terugvloeien naar de toezichthouder. In een omslagstelsel zal de begroting van de toezichthouder voor het komende jaar immers al zijn vastgesteld en worden de kosten middels een verdeelsleutel doorbelast. Er is dan voor de toezichthouder geen reden om zich door financiële overwegingen te laten leiden. Dat risico kan zich mogelijk wel voordoen in een stelsel van doorberekening op individuele basis, zoals bij het doorbelasten van kosten van herinspecties, waar het aantal van die herinspecties of de draagkracht van de doelgroep direct invloed heeft op de inkomsten die eruit voortvloeien. Het is van belang dat in zo'n stelsel waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat financiële overwegingen een oneigenlijke rol gaan spelen. Transparantie over de handhavingsdoelstellingen en -inzet is een van de middelen die ertoe kan bijdragen dat dit ongewenste effect niet optreedt.

Is voldoende rekening gehouden met beleid van andere toezichthouders?

Indien wordt besloten toezichtskosten door te berekenen is het van belang dat rekening wordt gehouden met het doorberekeningsbeleid dat andere toezichthouders waarmee de ondertoezichtgestelden te maken hebben, op dit punt voeren. Zo goed mogelijk moet voorkomen worden dat er onverklaarbare verschillen bestaan die onduidelijkheid scheppen bij burgers en bedrijven die met verschillende toezichthouders te maken hebben.

Is voorzien in een prikkel tot kostenbeheersing?

Als de kosten van het toezicht niet op de overheidsbegroting drukken, ontbreekt de natuurlijke prikkel tot kostenbeheersing, zoals in paragraaf 2 is uiteengezet. Bij de afweging of wel of niet kosten zullen worden doorberekend, zal dan ook steeds moeten worden bezien of waarborgen of mechanismen in het systeem kunnen worden ingebouwd om te voorkomen dat de begroting van de toezichthouder alsmaar groeit (zie bijv. het in artikel 9 van de Wet bekostiging financieel toezicht voorziene overleg met een representatieve vertegenwoordiging van de onder toezicht van DNB en de AFM staande financiële ondernemingen, waarover nader de volgende paragraaf) of dat het toezicht afhankelijk wordt van onderhandelingen met een sector over de kosten.

9. Kostenberekening

Als eenmaal is besloten tot doorberekening van handhavingskosten, rijst de vraag naar de berekening zelf: welke kosten(componenten), in welke mate en volgens welk systeem? Maat houden 1 formuleert een aantal algemene uitgangspunten voor de kostenberekening. Die uitgangspunten zijn:

1. Het moet duidelijk zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, o.a. door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden, specificatie van te betalen kosten.
2. De vergoeding moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. Ze mag de werkelijke kosten in beginsel niet overschrijden.
3. De vergoeding moet zoveel mogelijk een duidelijke, directe relatie hebben met het profijt voor de betrokkene en/of met de kosten die de betrokkene heeft veroorzaakt.
4. Indien mogelijk moet de hoogte van de vergoeding beïnvloedbaar zijn voor de betrokkene.

Deze uitgangspunten worden in het rapport van Maat houden 1 maar in beperkte mate toegelicht. Niettemin is de werkgroep van mening dat de uitgangspunten nog steeds heel bruikbaar zijn. De uitgangspunten zullen hieronder nader worden uitgewerkt. Daarna worden per handhavingscategorie nog enkele specifieke afwegingsfactoren met betrekking tot de kostenberekening aangegeven.

9.1 Transparantie over het tarievenstelsel

Voor de houdbaarheid van een stelsel van doorberekening van handhavingskosten is het van groot belang dat voldoende inzichtelijk is wat wordt doorberekend. Onvoldoende transparantie in kosten, kostprijzen en tarieven per activiteit kan tot onbegrip bij ondernemers en personen die de tarieven moeten betalen leiden. Het is van belang dat degenen die de kosten dragen niet de indruk krijgen dat zij teveel of anderen te weinig bijdragen. Goede communicatie en transparantie aan de kant van de overheid draagt bij aan acceptatie van doorberekening. Gemaakte keuzes ten aanzien van, bijvoorbeeld, een vast tarief of uurtarief per activiteit of de opbouw van de kostendoorberekening van overhead moeten inzichtelijk worden gemaakt. De Handreiking Kostentoerekening leges en tarieven van het ministerie van BZK³³ dat een handvat biedt voor inzichtelijke kostenopbouw en kostenverdeelmethodes inzake leges en tarieven, kan inspiratie vormen voor de berekening van de handhavingskosten.

9.2 Alleen de werkelijke kosten

Uitgangspunt is dat alleen een vergoeding mag worden gevraagd voor de reële kosten die de overheid moet maken. Méér dan de werkelijke kosten is niet geoorloofd, want dat ondergraft de acceptatie van het stelsel. Bovendien verandert de vergoeding dan van karakter en kan de burger haar ervaren als een belasting of een straf. In alle gevallen geldt dat er een relatie dient te zijn tussen de tarieven en de feitelijke kosten die in een bepaalde sector gemaakt worden. Om deze reden ligt het voor de hand dat de kosten van het toezicht in één sector niet worden doorberekend aan bedrijven in een ander sector (kruissubsidiëring). Dit uitgangspunt geldt ook bij een omslagstelsel, waarbij de kosten middels een verdeelsleutel worden verdeeld over de groep waarop toezicht wordt gehouden. Zou kruissubsidiëring worden toegepast dan betaald de sector niet voor de werkelijke toezichtskosten die voor die sector wordt gemaakt. Het is lastig uit te leggen aan een sector waarom zij meebetalen aan de toezichtskosten op een andere sector.

³³ Januari 2010, te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Voor de goede orde zij aangetekend dat een (eventueel honderd procent kostendekkende) bijdrage van burgers of bedrijven in de kosten van handhaving geen straf is in de formele betekenis van die term en ook niet moet worden aangemerkt als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de burgerlijke vrijheden (EVRM). Dat de kostendoorberekening door de betrokkene eventueel als een straf wordt ervaren of dat ze haar oorzaak vindt in gedrag van de persoon of bedrijf, bijvoorbeeld het niet-naleven van vergunningvoorraarden, is geen reden om er die betekenis (met bijbehorende rechtsgevolgen zoals de rechten van verdachten en het bis-in-idem-verbod) aan toe te kennen. Wel dient bij de vraag of wel of niet moet worden doorberekend en zo ja hoe hoog de bijdrage moet zijn, rekening te worden gehouden met andere maatregelen en sancties die de overheid kan opleggen. De cumulatie daarvan mag nooit tot een disproportionele belasting van burgers of bedrijven leiden.

Het uitgangspunt dat de vergoeding redelijk moet zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt, stelt een plafond aan de door te berekenen kosten. Daarachter komt de vraag wat de werkelijke kosten zijn en welke kostenposten mogen worden doorberekend. Dit komt hieronder aan de orde.

9.3 Kosten in verband met de handhavingsactiviteit

Maat houden 1 bevat geen uitwerking van het daarin opgenomen uitgangspunt dat de vergoeding zoveel mogelijk een duidelijke, directe relatie moet hebben met het profijt voor de betrokkene en/of met de kosten die de betrokkene heeft veroorzaakt. De werkgroep begrijpt het aldus dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen de hoogte van de gevraagde vergoeding en het individuele belang bij de handhavingsactiviteit. Dit betekent dat van de vergoeding geen kostencomponenten deel horen uit te maken die te weinig verband houden met de desbetreffende handhavingsactiviteit en dat er, buiten een in de wet vastgelegd omslagstelsel, voor de bedrijven een direct verband dient te zijn tussen de doorberekende kosten en de prestatie (inspectiebezoek). Anders moet het bedrijf opdraaien voor kosten waaraan hij part noch deel heeft. Het uitgangspunt kan dus beter zo worden geformuleerd dat de door te berekenen kosten in een niet te ver verwijderd verband moeten staan tot de handhavingsactiviteit. Dit uitgangspunt werkt wel anders uit in een systeem waarin kosten op individuele basis worden toegerekend aan een handhavingsactiviteit dan in een omslagstelsel, waarin een heel handhavingsbudget wordt omgeslagen over een groep bedrijven. Op dit laatste zal in par. 9.6 worden teruggekomen.

Voor de beantwoording van de vraag wanneer nog in redelijkheid kan worden gesproken van een (niet te ver verwijderd) verband met de handhavingsactiviteiten, kan worden gesteld dat naar mate het verband met de handhavingsactiviteit minder direct is doorberekening minder voor de hand ligt. Ter illustratie hiervan wordt verwezen naar rechtspraak over de berekening van gemeentelijke leges. Hieruit volgt dat de overheid ook verderweg gelegen kosten van de instandhouding van een systeem (bijv. de GBA) mag meenemen bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding, mits er een relatie is tussen dat systeem en de door de overheid te verlenen dienst (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 juli 2013, BK 12/00132, 12/00133, ECLI:NL:GHARL:2013:5740). In dezelfde zaak kon belanghebbende niet aannemelijk maken "dat de totale overheadkosten niet of slechts zijdelings verband houden met belaste diensten en evenmin dat de mate waarin de totale overheadkosten door legesheffing worden verhaald leidt tot een willekeurige en onredelijke belastingheffing die de wetgever bij het toekennen van de bevoegdheid aan de gemeenten om leges te heffen, niet op het oog kan hebben gehad. (...) Ook wat betreft de afzonderlijke overheadkosten (kosten administratieve organisatie, kosten bestel- en personenauto's, kosten CMD-progammatuur, kosten concernmanagement, kosten informatie, kosten materieel zonder tijdsregistratie, kosten personeelsbeleid, kosten registratie Financiële e.a.g., kosten systemen, kosten treasury en kosten [c-staat] 9A) heeft belanghebbende met hetgeen zij over deze kostenposten heeft aangevoerd (...) niet aannemelijk gemaakt dat de

totale overheadkosten niet of slechts zijdelings verband houden met belaste diensten en evenmin dat de mate waarin de totale overheadkosten door legesheffing worden verhaald leidt tot een willekeurige en onredelijke belastingheffing in de hiervoor bedoelde zin.”

Er zijn ook kostencomponenten die in een zo ver verwijderd verband tot de handhavingsactiviteit staan, dat doorberekening daarvan op voorhand niet in de rede ligt. Bij kosten die bijvoorbeeld niet rechtstreeks voortvloeien uit de wettelijke toezichttaak van de toezichthouder zoals kosten die verband houden met het door de toezichthouder uit eigen beweging maken van (bestuurlijke) rapportages, marktanalyses en advisering van bewindspersonen is een verband met de handhavingsactiviteit niet zonder meer evident. Van geval tot geval zal moeten worden beargumenteerd waarom kosten wel kunnen worden doorberekend.³⁴ Het ligt voor de hand dat in voorkomend geval hier in de toelichting bij regelgeving nader op wordt in gegaan.

Wat betreft de kosten die de overheid moet maken in verband met de behandeling van bezwaar en beroep tegen een beslissing in het kader van de handhaving geldt het volgende. Zoals aan het slot van paragraaf 6 is aangegeven worden rechtsbeschermingsprocedures als bezwaar en beroep als zodanig niet aangemerkt als een vorm van handhaving waarvoor doorberekening eventueel mogelijk is. De vraag is veeleer of kosten van bezwaar en beroep kunnen worden toegerekend aan een handhavingsactiviteit, bijvoorbeeld de behandeling van een vergunningaanvraag, en dus kunnen worden betrokken in bijvoorbeeld legeskosten. Ten aanzien van kosten van bezwaar en beroep en gemeentelijke dienstverlening, zoals de verstrekking van paspoorten of de verlening van een bouwvergunning, wordt vrij algemeen aangenomen dat ze niet mogen worden meegenomen in de legesheffing.³⁵ Kosten van bezwaar en beroep staan in een zo ver verwijderd verband tot de dienst en het algemeen belang bij rechtsbescherming en bij het heroverwegen van beleid (zoals in bezwaar gebeurt) is zo groot dat de kosten niet individueel toerekenbaar zijn. Bovendien bestaat wat betreft het beroep op de rechter al een beperkte ‘eigen bijdrage’ van de appellant in de vorm van het griffierecht, waarvoor een aparte wettelijke grondslag bestaat.

Weliswaar ligt de discussie bij gemeentelijke legesverlening enigszins anders nu het aanknopingspunt voor de doorberekening een dienst is en niet een handhavingsactiviteit, wat een nog ‘individueler’ verband van die kosten tot de dienst veronderstelt. Niettemin meent de werkgroep dat de argumentatie ook opgaat voor de doorberekening van handhavingskosten, zodat kosten van bezwaar en beroep daar niet in meegenomen zouden moeten worden.

Het uitgangspunt dat de door te berekenen kosten in een (niet te ver verwijderd) verband moeten staan tot de handhavingsactiviteit betekent niet dat bij elke activiteit concreet de gemaakte kosten moeten worden bijgehouden. Vanwege de praktische onmogelijkheid om bij elke dienst of toezichtsactiviteit en bij elk subject precies de kosten te berekenen (in termen van mensuren, capaciteitsbeslag e.d.) kan worden gewerkt met gemiddelden, ramingen en verdeelsleutels. Ook kan het belang van ondernemingen om vooraf een inschatting te kunnen maken van de bedragen die in rekening worden gebracht, kan aanleiding zijn om te werken met een vaste tariefsystematiek in plaats van bijvoorbeeld het hanteren van uurtarieven. Ook in een vaste tariefsystematiek mogen de tarieven de werkelijke kosten in ieder geval niet overschrijden en moet er sprake zijn van een afspiegeling van de werkelijke toezichtsinspanningen.

³⁴ Beargumenteerd kan bijvoorbeeld worden dat een marktanalyse nodig is voor een goede en efficiënte manier van inrichting van dat toezicht.

³⁵ A.P. Monsma, Verhalen van kosten van bezwaar en beroep via legestarieven, Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden, 2009, <http://repub.eur.nl/pub/32939>, onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wat betreft het vereiste verband tussen kosten en handhavingsactiviteit speelt tot slot de in paragraaf 6.2 onder 'Betaling uit de algemene middelen' bedoelde afweging tussen individueel profijt en algemeen belang een rol. Waar, zoals bij toezicht op naleving en repressieve handhaving, er ook een algemeen belang bestaat, worden strengere eisen gesteld aan de rechtvaardiging van de doorberekening.

9.4 Beïnvloedbaarheid van de kosten voor de ondertoezichtgestelde

Indien mogelijk moet de hoogte van de vergoeding beïnvloedbaar zijn voor de betrokkenen. Handhavingsactiviteiten vinden doorgaans plaats op basis van een risicoanalyse. Bij risicogebaseerd toezicht worden de schaarse toezichtmiddelen gericht ingezet op de plaatsen waar de risico's het grootste zijn of worden verondersteld. Op deze wijze wordt goed gedrag beloond. Voorkomen moet worden dat doorberekening van handhavingskosten tot gevolg heeft dat dit stelsel wordt ondergraven. Goede naleving moet waar mogelijk ook gevolgen hebben voor de doorberekening van handhavingskosten. Bij het doorberekenen van herinspecties is eenvoudiger te bewerkstelligen dat de niet-nalever zelf de kosten van herinspecties in de hand heeft. In een omslagstelsel, waarbij alle gemaakte kosten worden verdeeld, ligt dit moeilijker. Maar ook daar zou goede naleving in de sector moeten resulteren in een lager toezichtbudget. Ook de mate waarin een sector door zelfregulering, bijvoorbeeld via certificering, in staat is om zelf een behoorlijke mate van naleving te bewerkstelligen, dient betrokken te worden bij de bepaling van de omvang van het van overheidswege uit te oefenen toezicht. Minder overheidstoezicht betekent dat minder kosten aan de sector hoeven worden doorberekend. Op deze wijze wordt een goed niveau van naleving binnen de sector als geheel beloond.

In het algemeen geldt dat in een stelsel van doorberekening van handhavingskosten aan burgers en bedrijven de overheid – extra – oplettend moet zijn op de onderbouwing van de omvang van de handhaving en de kosten daarvan. Nu die kosten niet op de eigen begroting drukken ontbreekt immers de natuurlijke prikkel tot kostenbeheersing. Het is nuttig om daarvoor waarborgen of mechanismen in te bouwen in het systeem. Zo voeren de AFM en DNB op grond van artikel 9 van de Wet bekostiging financieel toezicht tweemaal per jaar overleg met een representatieve vertegenwoordiging van de onder hun toezicht staande financiële ondernemingen. Het overleg met deze zogenoemde panels heeft een tweeledig doel.³⁶ In de eerste plaats wordt voor de onder toezicht staande ondernemingen de mogelijkheid gecreëerd om invloed uit te oefenen op de financiële huishouding en, daarmee samenhangend, het beleid van de toezichthouder. In de tweede plaats kan het overleg de toezichthouder nuttige inzichten verschaffen inzake de financiële gevolgen, waaronder administratieve lasten en overige nalevingskosten, die het toezicht voor ondernemingen met zich brengt. Het overleg wordt gevoerd mede aan de hand van een Kostenkader met richtlijnen voor de onderbouwing van de begroting van de toezichthouder voor het nieuwe jaar. De reacties van de marktpartijen tezamen met de zienswijze van de toezichthouder en de minister van Financiën worden gepubliceerd.

Los van de hierboven genoemde uitgangspunten die van belang zijn voor de vraag welke kosten kunnen worden doorberekend speelt de verhouding tussen de kosten en de (maatschappelijke) baten een belangrijke rol. Denkbaar is dat de maatschappelijke kosten van doorberekenen van handhavingskosten de baten overtreffen. Dit kan niet alleen het geval zijn als de kosten voor doorberekening (administratiekosten inclusief inningskosten, verwachte bezwaar en beroepsprocedures) bij de toezichthouder relatief hoog zijn ten opzichte van de kosten die men wil doorberekenen, maar eveneens als doorberekening negatieve gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van bedrijven ten

³⁶ Zie het Toezichtarrangement aangaande de toezichthouders op de financiële markten, p. 23, bijlage bij brief van de Minister van Financiën van 11 februari 2011, Kamerstukken II 2010/2011, 32 648, nr. 1. Zie artikel 6a.

opzichte van bedrijven in het buitenland. Als doorberekening van handhavingskosten leidt tot relatief hoge maatschappelijke kosten vormt dit een reden om handhavingskosten uit de algemene middelen te bekostigen. Dit is niet anders als er een identificeerbare groep bedrijven is die de handhavingskosten veroorzaakt. Ook in dat geval zal nog steeds een kosten-batenafweging moeten worden gemaakt.

9.5 Kostenberekening bij toelatingskosten

De kosten van toelatingsactiviteiten zijn doorgaans goed te berekenen. Voor het bepalen van de hoogte van de vergoedingen gelden de hierboven geformuleerde algemene uitgangspunten.

Een meer specifieke afwegingsfactor voor de handhavingscategorie toelating is de vraag of doorberekening van alle (werkelijke) kosten tot gevolg heeft dat daarmee slechts een zeer beperkte groep toegang heeft. Als het maatschappelijke belang vergt dat de activiteit waarvoor toelating wordt gevraagd niet slechts door het selecte gezelschap dat de toelatingskosten kan betalen, wordt uitgevoerd, kan dat reden zijn om een deel van de kosten van de toelatingsactiviteiten uit de algemene middelen te bekostigen. Concurrentie op een bepaalde markt kan bijvoorbeeld meer in het maatschappelijke belang zijn dan het doorberekenen van de toelatingskosten.

9.6 Kostenberekening bij toezicht op naleving

Identificeerbare groep: omslagstelsel

Als er een duidelijk identificeerbare groep bestaat die profijt heeft van het toezicht of er een identificeerbare groep is die kosten van de handhaving veroorzaakt, is het niet onredelijk om van deze groep een bijdrage te vragen in het toezicht. Het ligt voor de hand om de bijdrage neer te leggen in een omslagstelsel, waarbij de kosten middels een verdeelsleutel worden uitgespreid. Een voorbeeld van een dergelijk systeem is te vinden in het financieel toezicht. Voor een omslagstelsel is vereist dat alle bedrijven waarop toezicht wordt gehouden in beeld zijn en frequent worden geïnspecteerd. Dit zal doorgaans het geval zijn in een vergunningstelsel. Is de groep echter niet helder afgebakend of verandert de samenstelling van de groep regelmatig dan ligt doorberekening niet in de rede. De inspanningen die aan de kant van de overheid moeten worden verricht om de kosten te innen zullen in dat geval immers relatief hoog zijn, waardoor de baten van doorberekening niet opwegen tegen de lasten. In dat geval ligt bekostiging uit de algemene middelen meer in de rede.

Verdeelsleutel in omslagstelsel

Als er een afgebakende groep bestaat waaraan handhavingskosten in een omslagstelsel kunnen worden doorberekend, ligt het in de rede om een verdeelsleutel te kiezen die:

- zoveel mogelijk aansluit bij de werkelijke toezichtsinspanningen binnen het bedrijf. Het is voor de acceptatie van het stelsel niet gewenst dat het te betalen aandeel relatief hoog is in vergelijking met de daadwerkelijke kosten die de toezichthouder voor dat specifieke bedrijf of de specifieke groep maakt. (vgl. het hiervoor genoemde tweede en derde uitgangspunt van Maat houden).
- Rekening houdt met de grootte en/of omzet van het bedrijf.
- Beperkt is tot de sector en niet neerkomt op kruissubsidiering. In het kader van de acceptatie van het stelsel is het van belang dat de bijdragen die worden berekend aan de ene sector niet worden gebruikt voor het toezicht op andere sectoren.

In jurisprudentie

Niet-identificeerbare groep: individuele toerekening bij hercontroles

Is er geen groepsprofijt dan kunnen kosten van aanvullende controles eventueel individueel worden doorberekend. Een voorbeeld hiervan is ook te vinden in de EU-verordening inzake officiële controles op de naleving van wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen.

Bij het besluit tot doorberekening van herinspecties zullen de administratieve lasten voor de toezichthouder en de verwachte weerstand bij de doelgroep en daarmee de verwachte hoeveelheid bezwaar- en beroepsprocedures deel uit moeten maken van de afweging om herinspecties al dan niet door te berekenen. Het ligt voor de hand dat als wordt besloten tot doorberekening van hercontroles, een uurtarief wordt gehanteerd bij de inzet van toezichthouders of een vast tarief voor andere activiteiten in het kader van hercontroles. Van belang is eveneens dat het bedrijf dat herinspecties noodzakelijk maakt de noodzaak tot meer controles in de hand heeft. Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand dat als bij herinspectie blijkt dat aan alle regels wordt voldaan, het volgende inspectiebezoek/inspanningen niet individueel wordt doorberekend.

Het handhavingsbudget: overheidsbijdrage gewenst?

Het voorliggende kader geeft een ruimere reikwijdte aan het beginsel 'de veroorzaker betaalt'. Zoals is uiteengezet in de vorige paragraaf is het vragen van een bijdrage van de veroorzaker bij bepaalde handhavingsactiviteiten zoals herinspecties niet onredelijk. Echter, omwille van het draagvlak voor het stelsel kan het wenselijk zijn dat de overheid hieraan ook een financiële bijdrage levert. Het collectief kan er namelijk ook belang bij hebben dat er toezicht wordt gehouden en regels worden nageleefd. Dit belang is lastig te kwantificeren, maar kan een reden vormen om niet alle kosten bij de sector weg te leggen. Ook kan gekozen worden om een overheidsbijdrage in stand te houden als dat nodig is om de gewenste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het toezicht te waarborgen.

Bij de verdeling van de kosten tussen de rijkskas en een bijdrage van de sector is het ook aangewezen om vooraf goed te kijken naar welk budget in de verdeling wordt betrokken. Zoals in paragraaf 9.3 vermeld, kunnen bepaalde kostenposten in zo'n ver verwijderd verband tot de betrokken handhavingsactiviteiten staan dat het in het algemeen in de rede ligt ze buiten de doorberekening te laten. Denk hierbij aan de kosten van wetgevingsadvisering of advisering aan een minister tenzij in redelijkheid kan worden beredeneerd dat deze activiteiten van belang zijn voor de handhavingsactiviteiten.

10. Samenvattende conclusie

Ter uitvoering van de toelegging van de Minister van Economische Zaken om het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten 'Maat houden' uit 1996 tegen het licht te houden doet de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden hierbij verslag van haar bevindingen en presenteert zij een aangepast kader, dat Maat houden 1 vervangt. Het was niet de taak van de werkgroep om voor concrete domeinen voorstellen te doen voor het al dan niet doorberekenen van handhavingskosten. Onder 'handhavingskosten' verstaat de werkgroep kosten van toelating, toezicht op naleving (ook wel preventieve handhaving genoemd) en repressieve handhaving.

Op basis van haar onderzoek naar de ontwikkelingen in wetgeving en beleid concludeert de werkgroep dat er aanleiding is voor enkele aanpassingen van het toetsingskader (par. 5). Ten eerste roepen de gehanteerde handhavingscategorieën en de daarbij behorende begrippen onduidelijkheden op, met name het onderscheid tussen post-toelating en preventieve handhaving. Ten tweede is een zekere druk op het bestaande kader ontstaan doordat de laatste jaren regelmatig een beroep is gedaan op de uitzonderingen die Maat houden 1 al erkende. Met name kan worden vastgesteld dat in het beleid rond handhaving de mogelijkheid van doorberekening van handhavingskosten op duidelijk afgebakende groepen van personen (burgers en bedrijven) vaker wordt onderzocht. Ook op het vrij strikt geformuleerde uitgangspunt van Maat houden 1 dat de kosten van repressieve handhaving niet worden doorberekend, komen vaker uitzonderingen voor dan waarschijnlijk bij de opstelling van het kader was voorzien, ook op het terrein van de strafrechtelijke handhaving. Ook de EU geeft op geharmoniseerde terreinen geregeld voorschriften over uit te voeren controles en daarvoor aan bedrijven in rekening te brengen bijdragen, welke voorschriften niet per sé in lijn zijn met Maat houden 1. De werkgroep doet enkele voorstellen tot aanpassing van het toetsingskader van Maat houden 1. Dit heeft geleid tot de vaststelling van een rapport Maat houden dat een nieuw kader voor doorberekening stelt. Het kaderstellende karakter van het rapport houdt in dat niet dwingend wordt voorgeschreven wanneer er wel tot doorberekening overgegaan dient te worden, maar dat wordt aangegeven in welke gevallen het redelijk kan zijn om bepaalde toezichtskosten door te berekenen. Anderzijds geeft het kader aan wanneer doorgaans niet tot doorberekening overgegaan dient te worden. De aanpassingen zijn verwerkt in een stroomschema – met uitgebreide toelichting –, dat de beleidsmaker en wetgevingsjurist behulpzaam is bij de keuzes rond doorberekening in een bepaald domein en bij de onderbouwing van die keuzes (par. 8). Het profijtbeginsel is nog steeds een belangrijk beginsel dat in concrete casus een grondslag kan bieden voor doorberekening van handhavingskosten. In het aangepaste kader speelt daarnaast het beginsel van 'de veroorzaker betaalt' – een belangrijke rol (par. 7). Dit beginsel kan een grondslag bieden voor doorberekening van de kosten van hercontroles en – via een omslagstelsel – van de handhavingskosten die door een helder afgebakende groep worden veroorzaakt.

Het stroomschema gaat uit van drie handhavingscategorieën (toelating, toezicht op naleving en repressieve handhaving), waarbij ook alle tussentijdse controles om na te gaan of het bedrijf nog aan de toelatingseisen voldoet, voortaan tot de tweede categorie worden gerekend (het begrip post-toelating kan daarmee vervallen) (par. 6). Voor de doorberekening van kosten van toezicht op naleving en repressieve handhaving is alleen een grondslag als er sprake is van (groeps)profijt of als er een groep van (rechts)personen of individuen de handhavingsactiviteiten veroorzaakt. Als, aan de hand van het stroomschema, in een bepaalde casus een grondslag kan worden gevonden om tot doorberekening van handhavingskosten over te gaan, is het besluitvormingsproces echter nog niet ten einde. Zelfs als er gemotiveerd kan worden dat sprake is van profijt of een veroorzaker van de kosten kan worden gevonden, zal steeds een bredere afweging van belangen moeten plaatsvinden (par. 8.2.2). De werkgroep heeft een aantal wegingsfactoren beschreven, waarbij is aangehaakt bij algemeen erkende functies van toezicht en handhaving (met betrekking tot onder andere onafhankelijkheid en

selectiviteit). Verder ligt doorberekening niet in de rede als de baten daarvan niet opwegen tegen de kosten, zowel voor de overheid als voor burgers en bedrijven. Ook dient, wanneer doorberekening wordt overwogen, steeds te worden bezien of waarborgen of mechanismen in het systeem kunnen worden ingebouwd om een ongebredelde groei van de begroting van de toezichthouder te voorkomen. Tot slot is een aantal uitgangspunten geformuleerd over de wijze van kostendoorberekening (par. 9). Zo wordt voorgeschreven dat de kosten niet in een te ver verwijderd verband tot de handhavingsactiviteit mogen staan.



TER ADVISERING, MCPB, D.D. 08-04-2014, AGENDAPUNT 2.

Aan
de Minister

Directie FM

Inlichtingen

10.2.e

Datum
4 april 2014Notitienummer
FM/2014/648Rubriek
2.5 FinancieringssystematiekAuteur
10.2.e

notitie

Herziening "Maat houden"- doorberekening van toezichts- en handhavingskosten

Paraaf de Secretaris-Generaal	Via directeur FM	Medeparaaf directeur IRF
----------------------------------	---------------------	-----------------------------

Medeparaaf directeur BJZ	Medeparaaf directeur FEZ		
-----------------------------	-----------------------------	--	--

Van
AFEP
FM
BJZ
IRF

Aanleiding

Op de agenda van de MCPB van 8 april staat ter instemming het rapport "Maat houden revisited". Bij het rapport zit een oplegger.

Kopie aan
10.2.e

Bijlage

Advies en kernpunten

- Wij adviseren om in te stemmen met het in het rapport voorgestelde toetsingskader ter vervanging van het thans geldende Maat Houden 1.
- De minister van VWS zal waarschijnlijk opbrengen dat er minder gestuurd moet worden op het wel doorberekenen van toezichtkosten en dus pleiten voor behoud van het oude rapport Maat Houden 1.
- U heeft een wetsvoorstel bij de Raad van State liggen waarin u, conform het regeerakkoord, voorstelt alle kosten van AFM en DNB door te berekenen aan de ondertoezichtstaande ondernemingen (wetsvoorstel wijziging bekostigingswet financieel toezicht). Dit voorstel past niet in het oude maar wel in het nieuwe kader. Ook op het gebied van VenJ is bij regeerakkoord een aantal maatregelen aangekondigd die niet passen binnen het oude, maar wel binnen het voorgestelde nieuwe kader.
- De minister van VenJ zal waarschijnlijk voorstellen de (inhoud van de) oplegger onderdeel uit te laten maken van het rapport, of van een begeleidende brief bij het rapport. U kunt hiermee instemmen.

Toelichting

- Naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer heeft een werkgroep o.l.v. VenJ en EZ het toetsingskader Maat Houden tegen het licht gehouden. Dit toetsingskader bevat uitgangspunten en randvoorwaarden die een minister in acht moet nemen wanneer wordt overwogen om kosten van toezicht of handhaving door te berekenen aan burgers of bedrijven.

- Deze exercitie heeft geleid tot een rapport met een nieuw toetsingskader dat nu in de MCPB aan de orde komt. Bij het rapport zit een oplegnotitie.
- In de oplegger staat een aantal verduidelijkingen die kunnen helpen het wetsvoorstel wijziging bekostiging financieel toezicht soepeler door de Eerste Kamer te krijgen, omdat er nog duidelijker dan in het herziene rapport zelf in staat dat er wat betreft de financiële markten twee uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het principe van het niet doorberekenen van handhavingskosten: de veroorzaker betaalt en het groepsprofijtbeginsel.
- In het rapport wordt geconcludeerd dat het huidige toetsingskader Maat Houden op hoofdlijnen nog bruikbaar is. Inhoudelijke aanpassing ziet op bredere toepassingsmogelijkheid van de toetscriteria:
 - i. de veroorzaker betaalt: hiermee kunnen in geval van hercontroles of andere situaties waarin een bedrijf extra nalevingstoezicht nodig maakt, de extra kosten daarvan worden doorberekeend, en
 - ii. groepsprofijt: de aanwezigheid van een duidelijk afgebakende groep die een duidelijk (groeps)profijt heeft maakt het mogelijk de ten behoeve van die groep gemaakte kosten door te berekenen via een stelsel van omslag van de totale kosten.
- Momenteel ligt er een (Financiën) wetsvoorstel bij de Raad van State ter uitvoering van een onderdeel van het regeerakkoord op grond waarvan alle kosten die in het kader van het financieel toezicht door DNB en de AFM worden gemaakt, vanaf 1/1/2015, zullen worden berekend aan de sector. Dit levert 38 mln. per jaar op.
- Naar ons oordeel past ook de aanpassing van de bekostiging van de AFM en DNB binnen de lijn die is uitgezet in de laatste conceptversie van het rapport. Een algehele doorberekening van toezichtkosten is volgens dat rapport denkbaar indien sprake is van groepsprofijt. Een uitgangspunt dat slaat op het financieel toezicht: controle bij de poort die toegang geeft tot de sector en het toezicht op gedragingen achter de poort. Bovendien biedt het nieuwe uitgangspunt 'de veroorzaker betaalt' ruimte om toezichtkosten op de financiële sector volledig door te beladen, al gaat dit laatste argument vooral voor banken en verzekeraars op.
- Ook op het terrein van VenJ is in het regeerakkoord een aantal maatregelen aangekondigd (waaronder het invoeren van een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden). Deze passen binnen de voorgestelde aanpassingen.
- In ambtelijke voorportalen bleek dat er brede steun is voor het rapport. Ambtelijk VWS heeft echter aangegeven dat Minister Schippers tegen de verruiming vanwege groepsprofijt is vanwege de mogelijke lastenverzwareing daarvan voor het bedrijfsleven. IenM gaf aan dat bezien zou moeten worden of het kader meer sturend zou kunnen worden gemaakt.
- Door Financiën is ambtelijk ingebracht dat wat ons betreft een nog verdere verruiming, dan wel het in het geheel niet meer gebruiken van een kader, de voorkeur geniet. Het lijkt immers niet nodig op voorhand de mogelijkheden tot doorberekening in te perken. Hierin bleken we interdepartementaal echter grotendeels alleen te staan. Alhoewel het nieuwe kader ten aanzien van doorberekening nog uitgaat van "nee, tenzij", is de "tenzij" dusdanig ruim geformuleerd dat de maatregelen uit het regeerakkoord erin passen en dat de mogelijkheden van doorberekening ook in de toekomst gewaarborgd lijken te zijn.



Ministerie van Financiën

TER ADVISERING MC VPB D.D. 22 APRIL, AGENDAPUNT 2

Aan
de Minister

Directie Financiële Markten

Inlichtingen

10.2.e

notitie

Herziening 'Maat houden'- doorberekening van toezichts- en handhavingskosten

Paraaf
de Minister

Via
Secretaris-Generaal

Via f
TG
10.2.e

Via dir. FM
10.2.e

10.2.e

Datum
17 april 2014

Notitienummer
FM/2014/707

Rubriek
2.5 Financieringssystematiek

Auteur

10.2.e

Van
afdeling Institutioneel Beleid
en Integriteit
10.2.e

Kopie aan

10.2.e

Bijlagen
Notitie FM 2014/648

Aanleiding

Behandeling van het rapport 'Maat houden 2014' in de MC VPB van 22 april a.s (agendapunt 2).

Advies

11

Kernpunten

- Het rapport Maat houden 2014 bevat uitgangspunten en randvoorwaarden om te beslissen of kosten van handhaving door kunnen worden berekend berekenen aan burgers of bedrijven en vervangt het rapport Maat houden uit 1996.
- Het nieuwe kader is op 8 april jl. reeds in de MC VPB aan de orde gekomen (zie in bijlage de notitie met achtergronden).
- In de MC VPB van 8 april is afgesproken dat de aan de MC VPB aangeboden oplegnotitie zou worden omgevormd tot een aanbiedingsbrief aan de Kamers. Voorts is afgesproken dat het rapport op enkele onderdelen zou worden aangepast zodat het beter aansluit bij de oplegnotitie.
- V&J heeft de stukken aangepast conform hetgeen in MC VPB is afgesproken en heeft daarbij rekening gehouden met onze opmerkingen.
- Na akkoord zullen aanbiedingsbrief en rapport naar de Eerste en Tweede Kamer worden gezonden.

mcv pb

2.

MINISTERRAAD/ONDERRAAD

101

Met eventuele gecoördineerde opmerkingen uiterlijk retour:

donderdag 17/4 voor 16.00

	DGRB

	AFEP
	BFB
	FM
	FIN

	BJZ

	DGFZ

	DGBel

Ontvangen d.d. :

15/4

Behandelende afd./bureau

10.2.e

Behandelend medewerker:

Medeparaaf:

Geen opmerkingen

Zie bijgevoegde nota*)

	datum	paraaf
behandelend medewerker	16/4	10.2.e
hoofd bureau/sectie	16/4	
hoofd afdeling		
plv. Directeur		
Directeur		
plv. DG		
DG		

*) Origineel + kopieën aanleveren bij secretariaat Minister, kamer H2.14

Bijlage



Ministerie van Financiën

TER ADVISERING, MCPB, D.D. 08-04-2014, AFGEDAFUUT 2.

Aan

de Minister



notitie

Herziening "Maat houden"- doorberekening van toezichts- en handhavingskosten



Directie FM

Toelichtingen

10.2.e

Datum
4 april 2014

Notitienummer
FM/2014/648

Rubriek
2.5 Financieringssystemaatak

Auteur

10.2.e

Van
ATLP
IM - 1b i - hb 44
RJ?
IRF

Kopie aan

10.2.e

Bijlage

Aanleiding

Op de agenda van de MCPB van 8 april staat ter instemming het rapport "Maat houden revisited". Bij het rapport zit een oplegger.

Advies en kernpunten

- Wij adviseren om in te stemmen met het in het rapport voorgestelde toetsingskader ter vervanging van het thans geldende Maat Houden 1.
- De minister van VWS zal waarschijnlijk opbrengen dat er minder gestuurd moet worden op het wel doorberekenen van toezichtkosten en dus pleiten voor behoud van het oude rapport Maat Houden 1.
- U heeft een wetsvoorstel bij de Raad van State liggen waarin u, conform het regeerakkoord, voorstelt alle kosten van AFM en DNB door te berekenen aan de ondertoezichtstaande ondernemingen (wetsvoorstel wijziging bekostigingswet financieel toezicht). Dit voorstel past niet in het oude maar wel in het nieuwe kader. Ook op het gebied van VenJ is bij regeerakkoord een aantal maatregelen aangekondigd die niet passen binnen het oude, maar wel binnen het voorgestelde nieuwe kader.
- De minister van VenJ zal waarschijnlijk voorstellen de (inhoud van de) oplegger onderdeel uit te laten maken van het rapport, of van een begelijnde brief bij het rapport. U kunt hiermee instemmen.

Toelichting

- Naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer heeft een werkgroep o.l.v. VenJ en EZ het toetsingskader Maat Houden tegen het licht gehouden. Dit toetsingskader bevat uitgangspunten en randvoorwaarden die een minister in acht moet nemen wanneer wordt overwogen om kosten van toezicht of handhaving door te berekenen aan burgers of bedrijven.

- Deze exercitie heeft geleid tot een rapport met een nieuw toetsingskader dat nu in de MCPB aan de orde komt. Bij het rapport zit een oplegnotitie.
- In de oplegger staat een aantal verduidelijkingen die kunnen helpen het wetsvoorstel wijziging bekostiging financieel toezicht soepeler door de Eerste Kamer te krijgen, omdat er nog duidelijker dan in het herziene rapport zelf in staat dat er wat betreft de financiële markten twee uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het principe van het niet doorberekenen van handhavingskosten: de veroorzaker betaalt en het groepsprofijtbeginsel.
- In het rapport wordt geconcludeerd dat het huidige toetsingskader Maat Houden op hoofdlijnen nog bruikbaar is. Inhoudelijke aanpassing ziet op bredere toepassingsmogelijkheid van de toetscriteria:
 - i. de veroorzaker betaalt: hiermee kunnen in geval van hercontroles of andere situaties waarin een bedrijf extra nalevingstoezicht nodig maakt, de extra kosten daarvan worden doorberekend, en
 - ii. groepsprofijt: de aanwezigheid van een duidelijk afgebakende groep die een duidelijk (groeps)profijt heeft maakt het mogelijk de ten behoeve van die groep gemaakte kosten door te berekenen via een stelsel van omslag van de totale kosten.
- Momenteel ligt er een (Financiën) wetsvoorstel bij de Raad van State ter uitvoering van een onderdeel van het regeerakkoord op grond waarvan alle kosten die in het kader van het financieel toezicht door DNB en de AFM worden gemaakt, vanaf 1/1/2015, zullen worden berekend aan de sector. Dit levert 38 mln. per jaar op.
- Naar ons oordeel past ook de aanpassing van de bekostiging van de AFM en DNB binnen de lijn die is uitgezet in de laatste conceptversie van het rapport. Een algehele doorberekening van toezichtkosten is volgens dat rapport denkbaar indien sprake is van groepsprofijt. Een uitgangspunt dat slaat op het financieel toezicht: controle bij de poort die toegang geeft tot de sector en het toezicht op gedragingen achter de poort. Bovendien biedt het nieuwe uitgangspunt 'de veroorzaker betaalt' ruimte om toezichtkosten op de financiële sector volledig door te belasten, al gaat dit laatste argument vooral voor banken en verzekeraars op.
- Ook op het terrein van VenJ is in het regeerakkoord een aantal maatregelen aangekondigd (waaronder het invoeren van een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden). Deze passen binnen de voorgestelde aanpassingen.
- In ambtelijke voorportalen bleek dat er brede steun is voor het rapport. Ambtelijk VWS heeft echter aangegeven dat Minister Schippers tegen de verruiming vanwege groepsprofijt is vanwege de mogelijke lastenverzwareing daarvan voor het bedrijfsleven. IenM gaf aan dat bezien zou moeten worden of het kader meer sturend zou kunnen worden gemaakt.
- Door Financiën is ambtelijk ingebracht dat wat ons betreft een nog verdere verruiming, dan wel het in het geheel niet meer gebruiken van een kader, de voorkeur geniet. Het lijkt immers niet nodig op voorhand de mogelijkheden tot doorberekening in te perken. Hierin bleken we interdepartementaal echter grotendeels alleen te staan. Alhoewel het nieuwe kader ten aanzien van doorberekening nog uitgaat van "nee, tenzij", is de "tenzij" dusdanig ruim geformuleerd dat de maatregelen uit het regeerakkoord erin passen en dat de mogelijkheden van doorberekening ook in de toekomst gewaarborgd lijken te zijn.

Handtekening bewindspersoon

10.2.e

Minister van Veiligheid en Justitie



Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor MC VPB

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Veiligheid en Justitie

Mede namens 1

Minister van Economische Zaken

Mede namens 2

N.v.t.

Type voorstel *

Overig

Titel en inhoud

Korte titel *

Herziening 'Maat houden'- Doorberekening van toezichts- en handhavingskosten

Inhoud en doelstelling van het voorstel *

Het rapport 'Maat houden', dat uitgangspunten en randvoorwaarden bevat om te beslissen kosten van handhaving door te berekenen aan burgers of bedrijven, is eerder in de MC PB van 8 april besproken.

In de MC PB van 8 april is afgesproken dat de aan de MC PB aangeboden oplegnotitie zou worden omgevormd tot een aanbiedingsbrief aan de Kamers. Verder is het rapport op enkele onderdelen aangepast zodat het beter aansluit bij deze oplegnotitie.

Voorgesteld besluit *

Anders nl.

Eigen formulering

Instemmen met verzending van de aanbiedingsbrief en het rapport aan de Eerste en Tweede Kamer.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

14 april 2014

Kenmerk *

507578 DWJZ

Hamerstuk *

Ja Nee

Voorgaande behandeling *

Ja Nee

Behandeld door *

Selecteer

Datum voorgaande behandeling *

08-apr-2014

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen riksbegroting *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Gevolgen voor regeldruk *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee
Overeenstemming met V&J inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee, met bijlage <input type="checkbox"/> Nee, zonder bijlage <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Aan EU Notificatie voldaan *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving*	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
---	-----------------------------	------------------------------	--

Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
--	-----------------------------	------------------------------	--

Ambtelijk afgestemd *	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input type="checkbox"/> N.v.t.	in	AC PB
-----------------------	--	------------------------------	---------------------------------	----	-------

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input type="checkbox"/> N.v.t.
---	--	------------------------------	---------------------------------

Overeenstemming bereikt met	<input checked="" type="checkbox"/> AZ	<input checked="" type="checkbox"/> BZK	<input checked="" type="checkbox"/> EZ	<input checked="" type="checkbox"/> I&M	<input checked="" type="checkbox"/> SZW	<input checked="" type="checkbox"/> VWS	<input checked="" type="checkbox"/> W&R
	<input checked="" type="checkbox"/> BZ	<input checked="" type="checkbox"/> Def	<input checked="" type="checkbox"/> Fin	<input checked="" type="checkbox"/> OCW	<input checked="" type="checkbox"/> V&J	<input checked="" type="checkbox"/> BH&OS	

Omschrijving geschilpunten

Contactpersonen

Contactpersoon 1

10.2.e

Contactpersoon 2

10.2.e



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector
wetgevingskwaliteitsbeleid
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Datum 22 april 2014
Onderwerp Kabinetstandpunt inzake de doorberekening van handhavingskosten

Geachte voorzitter,

Ons kenmerk

Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de herziening van het rapport Maat houden (uit 1996) en bieden wij u het nieuwe rapport Maat houden 2014 aan. Het rapport stelt een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten en biedt een riksbreed kader voor het wetgevingsbeleid ten aanzien van de vragen of, en zo ja, onder welke voorwaarden, doorberekening van handhavings- en toezichtskosten mogelijk is.

Naar aanleiding van de vragen die rezen over het doorberekenen van toezichtslasten van de Autoriteit Consument en Markt tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt op 12 februari 2013, heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd om het toetsingkader Maat houden na 17 jaar tegen het licht te houden. In een brief over het toezicht op majeure risico-bedrijven heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu deze toezegging herhaald. Naar aanleiding van deze toezeggingen is een interdepartementale werkgroep ingesteld om de materie te onderzoeken en een advies op te stellen voor het kabinet. Dit heeft geleid tot een voorstel tot aanpassing van het rapport, waarvan het concept ter consultatie is voorgelegd aan de Inspectieraad, het Markttoezichthoudersberaad, VNG, IPO, VNO-NCW, Actal, de Consumentenbond en de WRR. Het rapport houdt rekening met de verschillende belangen van partijen die betrokken zijn bij doorberekening van handhavings- en toezichtskosten en stelt een evenwichtig kader vast, waarbinnen de mogelijkheden voor doorberekening beperkt zijn.

In deze brief lichten wij toe welke uitgangspunten worden gehanteerd in Maat houden 2014 en welke grondslagen en beperkingen daaraan ten grondslag liggen.

Status rapport

Het kader stelt uitgangspunten, grondslagen en beperkingen vast voor doorberekening van toezichtskosten binnen de Rijksoverheid, zodat dit op een uniforme manier gebeurt. In de Aanwijzingen voor de Regelgeving (aanwijzing 163) is bepaald dat bij een regeling over het doorberekenen van kosten voor preventieve of repressieve handhaving, het toetsingskader Maat houden in acht moet worden genomen.

Het kader schrijft uitdrukkelijk niet voor om in de gevallen waarin dat mogelijk is, ook daadwerkelijk tot doorberekening van kosten over te gaan. Uiteindelijk is dat een beslissing, die afhankelijk is van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, de doelgroep, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtvisie alsmede van meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening meebrengt. Eventuele voorstellen tot doorberekening zullen hier steeds op getoetst worden in de (democratische) vaststellingsprocedures van de wet- en regelgeving waarin de desbetreffende doorberekening wordt geregeld.

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector wetgevingskwaliteitsbeleid**

Datum
22 april

Ons kenmerk

Uitgangspunten van Maat houden 2014

Het algemene uitgangspunt dat in Maat houden 2014 is neergelegd is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang.

Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel) of indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel). Dit is echter alleen mogelijk als gewaarborgd is dat doorberekening niet leidt tot strijd met de principes van goed toezicht. Toezicht moet onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend zijn. Tevens mag (gedeeltelijke) doorberekening er niet toe leiden dat:

- de baten van doorberekening niet opwegen tegen de kosten;
- dit onaanvaardbare negatieve gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland (level playing field) of de financiële positie van (rechts-)personen (draagkracht);
- dit per saldo leidt tot een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven;
- toezicht wordt ingezet/gestuurd vanuit financiële motieven van de toezichthouder (meer toezicht leidt tot meer inkomsten voor de toezichthouder); en
- er onverklaarbare verschillen ontstaan in het doorberekeningsbeleid in verschillende domeinen.

De uitzonderingsgronden nader toegelicht

Het rapport bevat een tweetal beginselen waarin een grondslag kan worden gevonden om af te wijken van het algemene uitgangspunt dat handhavingskosten niet worden doorberekend. Het betreft het profijtbeginsel en het 'veroorzaker betaalt'-beginsel.

Het profijtbeginsel

Indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die specifiek en in substantiële mate profijt hebben van toezicht en handhaving, kan dit een grond zijn om (een deel van) de kosten niet te bekostigen uit de algemene middelen,

maar door te berekenen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen individueel toerekenbaar profijt en systeemprofijt. Dit wordt hieronder toegelicht.

Bij toelating is sprake van individueel toerekenbaar profijt. Dit profijt volgt uit de omstandigheid dat de toegelaten partij bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld. Daarom geldt dat de kosten van toelating in beginsel kunnen worden doorberekend.

Er is sprake van systeemprofijt als de groep van ondertoezichtgestelden zelf specifiek en in substantiële mate profijt ondervindt van het toezicht op de groep. In Maat Houden 1996 staat beschreven dat een groepsbijdrage kan worden gevraagd 'als een of enkele partijen profijt hebben van het toezicht'. Als voorbeeld wordt hierbij doorgaans marktordening genoemd. In bepaalde sectoren is nog geen sprake van partijen met gelijke marktmacht. De kleinere bedrijven hebben dan belang bij toezicht op de grotere bedrijven. De gedachte is dat een dergelijke ordening in het algemeen in het voordeel van de sector als geheel werkt, ook al zou beargumenteerd kunnen worden dat sommige bedrijven in de sector juist profijt hebben van weinig toezicht.

In Maat Houden 2014 wordt dit punt verhelderd; er is niet alleen sprake van systeemprofijt als toezicht noodzakelijk is voor de marktordening, maar ook als handhavingsactiviteiten noodzakelijk zijn voor het vertrouwen in de kwaliteit van producten of dienstverlening in een specifieke sector. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de financiële sector. Het risicovolle gedrag van de ene financiële instelling kan, naast haar eigen continuïteit, ook de continuïteit van andere financiële instellingen in gevaar brengen wanneer men hierdoor het vertrouwen in de gehele sector verliest. Goed toezicht moet afnemers vertrouwen geven in de capaciteit van de financiële instellingen en de kwaliteit van de producten en diensten die zij leveren. Hierdoor wordt er vaker gebruik gemaakt van financiële producten en diensten. Wanneer sprake is van dergelijk systeemprofijt, waarbij het profijt van het toezicht specifiek en in substantiële mate toerekenbaar is aan de groep ondertoezichtgestelden, kunnen de kosten van toezicht, in afwijking van het algemene uitgangspunt, worden doorberekend.

De explicitering van het begrip systeemprofijt moet echter niet leiden tot het automatisch doorberekenen van toezichtskosten. Het vaststellen van systeemprofijt dient zorgvuldig te gebeuren. Van systeemprofijt zal vaak alleen sprake kunnen zijn als het aantal partijen binnen het systeem niet heel groot is, het product of de dienst gelijksoortig is en er gelijke belangen heersen binnen de groep ondertoezichtgestelden. Hierbij moet de groep die het systeem omvat op basis van objectieve criteria kunnen worden afgebakend, moet het duidelijk zijn dat de leden van de groep profijt hebben, moet het verschil in genoten profijt tussen de verschillende groepsleden niet te groot zijn en moeten ondertoezichtgestelden zich niet gemakkelijk aan de groep kunnen onttrekken (de zogenaamde *free riders*). In sectoren die gevormd worden door grote aantallen productaanbieders en dienstverleners ten behoeve van het algemene publiek, zoals de horeca en andere midden- en kleinbedrijven, kan ervan uitgegaan worden dat het profijt van het toezicht niet specifiek en in substantiële mate toerekenbaar is aan de groep ondertoezichtgestelden (maar aan iedereen). In

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector
wetgevingskwaliteitsbeleid

Datum
22 april
Ons kenmerk

dergelijke sectoren is geen sprake van systeemprofijt en kunnen de kosten van toezicht niet worden doorberekend.

Het 'de veroorzaker betaalt' beginsel

Indien een (groep van) (rechts-)perso(o)n(en) de overheid aantoonbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving, kan het redelijk zijn om (een deel van) de kosten die voor de hercontroles worden gemaakt aan die personen door te berekenen. Een voorbeeld is het bedrijf waarbij tijdens een eerste controle-onderzoek onregelmatigheden zijn geconstateerd en dat daarmee aanleiding geeft tot hercontroles. Ook bij een overtreding van een norm waardoor al daadwerkelijk schade is ontstaan (er zijn bijvoorbeeld illegaal bouwwerken gebouwd of de openbare orde is geschonden door een gepleegd strafbaar feit) zijn de daarop volgende handhavingsactiviteiten en de kosten daarvan in beginsel aan de overtreder toe te rekenen.

Hiernaast kan het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel van toepassing zijn wanneer het gaat om mogelijk risicotvolle gedrag en wanneer de aard van activiteiten de overheid noodzaakt tot meer dan regulier toezicht. De aard van de activiteiten kan dusdanige risico's voor de veiligheid met zich meebrengen dat de overheid genoodzaakt is tot het houden van veel toezicht, met hoge kosten als gevolg. Zolang deze kosten door de belastingbetalers worden gedragen zullen bedrijven deze externe effecten van hun handelen niet meenemen in hun beslissingen. De maatschappij draait op deze wijze op voor de kosten van bijvoorbeeld chemieproductie, omdat deze niet zijn opgenomen in de verkoopprijs van deze producten. Dit kan een grondslag vormen om, in afwijking van het algemene uitgangspunt, handhavingskosten toch door te berekenen.

Uitgangspunten voor de berekening van de bijdrage

Indien aan de bovenstaande uitgangspunten is voldaan, en er op basis van een voldoende zorgvuldige onderbouwing wordt besloten tot (gedeeltelijke) doorberekening van kosten, geldt een aantal uitgangspunten dat betrekking heeft op de wijze van berekening van de bijdrage die wordt gevraagd:

- Het moet duidelijk zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, o.a. door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden en specificatie van te betalen kosten;
- De bijdrage moet redelijk zijn en gebaseerd zijn op de werkelijke kosten die worden gemaakt. De bijdrage mag de werkelijke kosten niet overschrijden;
- De door te berekenen kosten moeten niet in een te ver verwijderd verband staan tot de handhavingsactiviteiten;
- De hoogte van de bijdrage moet zoveel mogelijk beïnvloedbaar zijn voor de betrokkenen. Dat wil zeggen dat goede naleving zo veel mogelijk moet worden beloond;
- Bij de bepaling van de hoogte dient in voorkomend geval redelijkerwijs rekening te worden gehouden met zelfreguleringsinitiatieven die sectoren hebben ondernomen om te voldoen aan wet- en regelgeving, voor zover deze het beslag op het overheidstoezicht verminderen.

Waarborg voor eenheid van beleid: zorgvuldige motivering

Een beroep op de hierboven beschreven uitzonderingsgronden is alleen mogelijk als hier een voldoende zorgvuldige onderbouwing aan ten grondslag ligt. Hierbij

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector
wetgevingskwaliteitsbeleid

Datum
22 april
Ons kenmerk

moet worden onderbouwd waarom er sprake is van de uitzonderingsgrond profijt of de veroorzaker betaalt. Vervolgens moet men duidelijk kunnen argumenteren dat er aan de voorwaarden voor doorberekening wordt voldaan, rekening houdende met de toelichting die Maat houden 2014 hierover geeft.

Om te voorkomen dat er onverklaarbare verschillen ontstaan in het doorberekeningsbeleid bij verschillende domeinen, zal in de onderbouwing tevens moeten worden ingegaan op de specifieke onderscheidende criteria die zijn gebruikt om de desbetreffende groep van ondertoezichtgestelden af te bakenen. Ook zal moeten worden ingegaan op de specifieke kenmerken van het desbetreffende domein, de doelgroep die daarin opereert, de beleidsdoelstellingen, de samenwerking met andere toezichthouders en de gehanteerde toezichtsvisie. Omdat voor het doorberekenen van handhavingskosten altijd een wettelijke grondslag is vereist, zal de onderbouwing steeds getoetst worden in de (democratische) vaststellingsprocedures van de wetgeving waarin de desbetreffende doorberekening wordt geregeld.

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector wetgevingskwaliteitsbeleid**

Datum
22 april

Ons kenmerk

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstellen

De Minister van Economische Zaken

H.G.J. Kamp

WERKGROEP HERZIENING MAAT HOUDEN

Maat houden

Rapport van de interdepartementale
werkgroep Herziening Maat houden

11-4-2014

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en opdracht werkgroep
2. Uitgangspunten van toezicht en handhaving
 - 2.1 Functies van toezicht en handhaving
 - 2.2 Principes van goed toezicht
 - 2.3. Ongewenste effecten
3. Stand van zaken nationale wetgeving
4. Europeesrechtelijke uitgangspunten bij doorberekening
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Doorberekening van handhavingskosten reeds op EU-niveau voorgeschreven
 - 4.3 Doorberekening van handhavingskosten niet reeds op EU-niveau voorgeschreven
5. Tussenconclusies
6. Begrippen
7. Beginselen en grondslagen voor doorberekening
8. Schematisch overzicht
 - 8.1 Stroomschema
 - 8.2 Toelichting op het schema
9. Kostenberekening
 - 9.1 Transparantie over het tarievenstelsel
 - 9.2 Alleen de werkelijke kosten
 - 9.3 Kosten in direct verband met de handhavingsactiviteit
 - 9.4 Beïnvloedbaarheid van de kosten voor de ondertoezichtgestelde
 - 9.5 Kostenberekening bij toelatingskosten
 - 9.6 Kostenberekening bij toezicht op naleving
10. Samenvattende conclusie
11. Samenvatting van het kader

1. Aanleiding en opdracht werkgroep

Het rapport Maat houden, Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten (1996)¹, biedt samen met de daarna vastgestelde checklist een riksbreed kader voor het wetgevingsbeleid ten aanzien van de vragen of, en zo ja, onder welke voorwaarden, doorberekening van handhavings- en toezichtskosten mogelijk is. Naar aanleiding van de vragen die rezen over het doorberekenen van toezichtslasten van de Autoriteit Consument en Markt heeft de Minister van Economische Zaken tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt² op 12 februari 2013 toegezegd om samen met andere collega's het toetsingkader Maat houden na 17 jaar tegen het licht te houden. In een brief over het toezicht door majeure risico-bedrijven heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu deze toezegging herhaald.³ Naar aanleiding van deze toezeggingen is een interdepartementale werkgroep ingesteld, onder voorzitterschap van het ministerie van VenJ en met vertegenwoordiging van alle departementen, om de materie te onderzoeken en een advies op te stellen voor de ambtelijke leiding (i.c. de Ambtelijke Commissie Publieke Belangen en het IOWJZ) en het kabinet. De werkgroep heeft onderzoek verricht naar ontwikkelingen in wetgeving en beleid en heeft gesprekken gevoerd met belanghebbenden, zoals de Inspectieraad, individuele toezichthouders, en externe partijen zoals VNG en IPO en VNO-NCW.

Er zijn meer ontwikkelingen die moeten worden betrokken bij een onderzoek naar de uitgangspunten van Maat houden. Zo is er de aangenomen Motie Van Veldhoven (Kamerstukken 2012-2013, 26 956, nr. 178) waarin de regering wordt opgeroepen bij het aangekondigde kabinetssstandpunt over toerekening van inspectiekosten aan de bedrijven dit zo in te vullen dat de goeden niet onder de kwaden lijden. Een andere relevante ontwikkeling is dat er in de Eerste Kamer bij de genoemde behandeling van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, door enkele fracties kritische kanttekeningen werden geplaatst bij doorberekening aan het bedrijfsleven. Verder bepleit de WRR in zijn rapport Toezicht op publieke belangen, Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht om het uitgangspunt te heroverwegen dat toezicht in beginsel geheel uit de algemene middelen wordt betaald.⁴ De WRR plaatst dit punt nadrukkelijk in de sleutel van het kijken naar hoe gedeeltelijk doorberekenen van de kosten van toezicht prikkels kan verschaffen voor onder toezicht gestelde partijen om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Verder heeft, op verzoek van de Staatssecretaris van IenM, de Inspectieraad een advies uitgebracht over meebetalen aan toezicht door majeure risicobedrijven.⁵ De Inspectieraad stelt voorop dat het meebetalen aan toezicht niet de onafhankelijkheid van het toezicht mag aanstoten. Hij geeft aan dat voordat tot doorberekening wordt overgegaan per sector en inspectie een kosten-batenanalyse moet worden gemaakt, waarbij ook andere vormen van bijdragen van de ondertoezichtgestelden, b.v. via certificeringsstelsels, moeten worden meegenomen.

De werkgroep heeft haar opdracht aldus opgevat dat zij tot taak had te onderzoeken in hoeverre Maat houden nog bij de tijd is dan wel aanpassing behoeft, en in het laatste geval voorstellen te doen voor aanpassing van het kader. Hierbij dient te worden bedacht dat het kader van Maat houden een instrument is voor beleidsmakers en wetgevers, werkzaam bij de centrale overheid,

¹ Kamerstukken II 1995/1996, 24 063, nr. 22.

² Wetsvoorstel Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt, 33186, behandeling in de Eerste Kamer op 5 en 12 februari 2013, Handelingen I 12 februari 2013, 17-3-22

³ Brief van 12 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 26956, nr. 164.

⁴ WRR-rapport Toezicht op Publieke Belangen, Amsterdam University Press, 2013, p. 22.

⁵ Brief van 18 november 2013 aan de staatssecretaris van IenM.

om op gestructureerde wijze een goed onderbouwde afweging te kunnen maken of in een bepaald domein doorberekening van kosten van handhaving mogelijk en opportuun is. Die afweging is voor een groot deel afhankelijk is van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, het soort doelgroep dat daarin opereert, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtsvisie alsmede van meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening meebrengt. Het kader bevat uitgangspunten en mogelijke grondslagen voor doorberekening maar schrijft niet dwingend voor om in de gevallen waarin daarvoor een mogelijkheid bestaat, ook daadwerkelijk doorberekening toe te passen. Uiteindelijk is dat namelijk een beleidstermige en politieke keuze.

Het was dus niet de taak van de werkgroep om voor concrete domeinen voorstellen te doen voor het al dan niet invoeren of aanpassen van een stelsel van doorberekening. Als het kabinet met de voorstellen voor aanpassing van het kader instemt, is het vervolgens aan de ministeries om desgewenst op hun beleidsterreinen na te gaan of het mogelijk en wenselijk is om kosten van handhaving door te berekenen. Omdat voor kostendoorberekening een wettelijke grondslag vereist is, zal een voorstel tot doorberekening vervolgens in een wetsvoorstel moeten worden neergelegd, dat aan het parlement ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Zoals gezegd spelen daarbij vele, uiteenlopende overwegingen een rol. Een financiële overweging, zoals de wens om vanwege budgettaire krapte een deel van de rekening bij de ondertoezichtgestelden neer te leggen, kan daarbij nooit een grond zijn om kosten door te berekenen. Waar op dit moment reeds onderzoek loopt naar de mogelijkheden van doorberekening in een concreet domein, zoals ten aanzien van het toezicht in de BRZO-sector, kan het onderhavige kader, indien het kabinet ermee instemt, daarbij onmiddellijk worden ingezet.

Met dit rapport heeft de werkgroep twee doelen voor ogen. Ten eerste doet de werkgroep verslag van haar onderzoek naar het functioneren van Maat houden en beschrijft zij enkele ontwikkelingen sinds het eerste rapport het licht zag. Als zodanig is het rapport te beschouwen als een evaluatie van Maat houden 1996, die uitmondt in enkele voorstellen tot aanpassing van dat kader. Ten tweede wilde de werkgroep een document maken dat zelfstandig bruikbaar is en als zodanig dus het eerste rapport – Maat houden 1996 – vervangt.

De opzet van het rapport is als volgt. In paragraaf 2 worden enkele uitgangspunten rond toezicht en handhaving beschreven die steeds in acht moeten worden genomen en daarmee grenzen stellen aan doorberekening. Daarna volgt het verslag van het onderzoek, waarin achtereenvolgens wordt ingegaan op de stand van zaken in de nationale wetgeving en in het Europese recht en vervolgens enkele tussenconclusies worden getrokken (par. 3-5). Vervolgens bespreekt de werkgroep enkele belangrijke elementen van de bekostiging van toezicht en handhaving: de begrippen ('handhaving', 'toezicht op naleving' e.d.), de beginselen die een grondslag kunnen bieden voor doorberekening, en de afweging die moet plaatsvinden bij de beslissing om al dan niet tot doorberekening over te gaan (par. 6-8). Paragraaf 9 bevat een nieuw stroomschema, met toelichting, dat de beleidsmaker en wetgever helpt bij de keuzes die zij moeten maken en bij de onderbouwing daarvan. Paragraaf 10 bespreekt nog enkele kwesties met betrekking tot kostenberekening, die opkomen als eenmaal is besloten tot doorberekening. Maat houden 1996 ging hier slechts summier op in. Het rapport wordt afgesloten met een samenvattende conclusie.

2. Uitgangspunten van toezicht en handhaving

2.1. Functies van toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving⁶ hebben als primaire doel het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. Aangezien wet- en regelgeving steeds wordt opgesteld vanuit een algemeen belang, dient de handhaving ervan dus in beginsel een algemeen belang. Op basis daarvan formulerde Maat houden 1996 als algemeen uitgangspunt dat de kosten van de handhaving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden bekostigd.⁷ Dat uitgangspunt geldt nog onverkort. Het algemeen belang van handhaving neemt echter niet weg dat de handhaving ook een voordeel of profijt kan hebben voor een individuele burger of bedrijf of voor een bepaalde sector. Dit was reden in Maat houden 1996 om een aantal uitzonderingen te formuleren op het algemene uitgangspunt. Dit rapport bouwt hierop voort. In het vervolg van dit rapport zal worden aangegeven hoe deze afweging tussen enerzijds het algemene belang en anderzijds het toerekenbare voordeel voor een burger, bedrijf of sector kan plaatsvinden. Zoals zal blijken bieden enerzijds het profijtbeginsel en het beginsel 'de veroorzaker betaalt' in afwijking van het algemene uitgangspunt een grondslag voor doorberekening van handhavingskosten (par. 7). Anderzijds is er een aantal principes en randvoorwaarden voor goede handhaving die grenzen stellen aan die doorberekening. Op deze principes en randvoorwaarden wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

In dit verband is bijvoorbeeld van belang dat toezicht en handhaving, naast bevordering van de naleving van de wet, ook een democratische functie hebben. Toezicht en handhaving leveren namelijk informatie op die minister, parlement en samenleving een beeld geven van ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Met die informatie kan het parlement, via de ministeriële verantwoordelijkheid, democratische controle uitoefenen op de uitvoering van publieke taken en het beheer van publieke middelen.⁸ Doorberekening van handhavingskosten aan burgers en bedrijven mag er dus niet toe leiden dat de invloed van het parlement op het toezicht op de naleving van de wet wordt ingeperkt door alleen die taken op te nemen waarvoor een bijdrage gevraagd kan worden van ondertoezichtgestelden.

2.2 Principes van goed toezicht

In de literatuur is veel geschreven over verschillende visies op toezicht en handhaving. Daaruit komt wel een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten naar voren, die overeenkomen met de zes principes van goed toezicht die zijn opgenomen in de kaderstellende visie op toezicht uit 2005⁹, namelijk dat toezicht onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend moet zijn. Voor dit rapport zijn de meeste van die principes van belang, als kaderstellende randvoorwaarden bij de beslissing tot en de vormgeving van doorberekening.

⁶ In par. 6.1 wordt voor de toepassing van het kader Maat houden een definitie van deze begrippen gegeven, waarbij 'handhaving' de overkoepelende term is. In dit eerste deel van het rapport worden 'toezicht' en 'handhaving' naast elkaar gebruikt omdat deze termen in beleidsstukken en in het spraakgebruik niet altijd nauwkeurig worden gehanteerd.

⁷ Maat houden 1996, p. 5

⁸ Zie Kaderstellende visie op toezicht 'Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht', Kamerstukken II, 2005/06, 27 831, nr. 15, bijlage p. 3.

⁹ Zie de vorige noot.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid Een goede handhaving moet onafhankelijk en onpartijdig opereren zowel ten opzichte van de politiek als ten opzicht van de ondertoezichtgestelden¹⁰. De handhaving dient enerzijds de naleving van de bestaande wet- en regelgeving te bevorderen en mag niet gestuurd worden door de politieke en beleidsmatige wensen die niet zijn verankerd in de wet- en regelgeving. Anderzijds veronderstelt handhaving een onafhankelijke en onpartijdige opstelling tegenover de ondertoezichtgestelden. Handhavingactiviteiten dienen gelijkelijk ten aanzien van een ieder te worden uitgeoefend en mogen niet afhankelijk zijn van particuliere bijdragen in de kosten. Indien een toezichthouder financieel volledig betaald wordt uit middelen afkomstig van een beperkt aantal ondertoezichtgestelden, moeten regelgeving en beleid waarborgen bieden dat de toezichthouder zijn handhavingactiviteiten niet laat bepalen door de gevolgen die bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning heeft voor zijn financiële inkomsten.

Transparantie en verantwoording

De maatschappij, de representatieve overheidsorganen en degenen op wie toezicht wordt uitgeoefend hebben recht op transparantie en verantwoording van de activiteiten van de toezichthouders. Het is voor burgers belangrijk dat ze weten in welke mate toezicht gehouden wordt op bepaalde diensten of producten, zodat er geen verwachtingen gewekt worden die in de realiteit niet worden waargemaakt. Om hun controlerende en budgettaire taak te kunnen waarmaken moeten ook de vertegenwoordigende overheidsorganen (gemeenteraad, Tweede en Eerste Kamer) inzicht hebben in het beleid en de financiering van het toezicht. Voor de burgers en bedrijven waarop toezicht wordt uitgeoefend is het van belang om helderheid te hebben over de wijze, de prioriteiten en de criteria van de uitvoering van het toezicht. Indien er doorberekening plaatsvindt naar individuele burgers en bedrijven of via een omslagstelsel naar een sector, moet duidelijk zijn waarop de in rekening gebrachte kosten zijn gebaseerd. Dit veronderstelt heldere en openbaar kenbare tarieven en inzicht – uiteraard binnen redelijke grenzen – in de besteding van deze inkomsten door de toezichthouder. Dergelijke transparantie is ook van belang voor het draagvlak onder burgers en bedrijven voor een stelsel van doorberekening.

Selectiviteit

Selectiviteit in toezicht en handhaving houdt in dat de overheid de juiste maatvoering kiest en de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk inzet. Dit betekent dat zij in het toezicht waar mogelijk aansluit bij zelfregulering en interne vormen van controle in een sector via kwaliteitssystemen, keurmerken etc.. Dit zal uiteindelijk ertoe leiden dat de overheid minder toezicht hoeft te houden en hier ook minder kosten voor in rekening zal hoeven brengen bij ondertoezichtgestelden. Om dergelijke investeringen in kwaliteitssystemen te stimuleren is het goed om bij doorberekening van kosten te differentiëren en minder kosten in rekening te brengen bij bedrijven die de noodzakelijke hoeveelheid toezicht reduceren.

Selectiviteit kan ook vorm krijgen in zogenoemd risicogericht toezicht. Hierbij focust de toezichthouder zich, op basis van risicoanalyse en risicoprofielen, op een selectie van de ondertoezichtgestelden. Het toezicht is intensiever bij de burgers of bedrijven met een groter risico. Enerzijds komen daardoor bepaalde burgers of bedrijven nooit of vrijwel nooit in contact met een toezichthouder, wat de vraag oproept in hoeverre het redelijk is om aan deze burgers of bedrijven toezichtskosten door te berekenen. Anderzijds wordt bij andere bedrijven of burgers intensiever toezicht uitgeoefend. De vraag is dan of de rekening van het toezicht geheel bij hen kan worden gelegd. Bij risicogericht toezicht kan doorberekening van handhavingskosten dus leiden tot onduidelijkheid of een gevoel oneerlijk behandeld te worden. Dit kan zoveel mogelijk

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Toezien op publieke belangen, Amsterdam University Press, 2013, p. 151.

worden ondervangen door een vooraf duidelijk gecommuniceerd toezichtsbeleid, waarin de criteria op basis waarvan het risicogerichte toezicht plaatsvindt gemotiveerd zijn aangegeven.

Professionaliteit

Teneinde effectieve handhaving mogelijk te maken moet de handhavingsorganisatie voldoende geëquipeerd zijn om haar wettelijke taken uit te voeren en om een constante ontwikkeling van de professie op het niveau van individu, organisatie en beroepsgroep te kunnen garanderen. Dit kan uiteraard enkel indien daartoe de noodzakelijke (financiële) middelen aanwezig zijn. Als de organisatie voor die middelen deels afhankelijk is van bijdragen van bedrijven, mag dat er niet toe leiden dat er minder toezicht wordt uitgeoefend op (groepen van) bedrijven die minder draagkrachtig zijn.

Samenwerking en verminderen van regeldruk en nalevingskosten

Het verminderen van de regeldruk voor de burgers en het bedrijfsleven is een voortdurend streven van de opeenvolgende regeringen en ook van het huidige kabinet in het regeldrukprogramma *Goed Geregeld*.¹¹

Dit programma maakt werk van een flinke reductie van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Daarbij geldt als afspraak dat lastenverzwaring binnen de ministeries gecompenseerd wordt. Dit betekent dat doorberekening van toezichtkosten per saldo niet mag leiden tot lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Bij de besluitvorming over de doorberekening dienen de afspraken uit het regeldrukprogramma meegewogen te worden.

Om voor bedrijven de toezichtslasten te verminderen werkt het rijk aan verbetering van de samenwerking tussen toezichthouders. Van belang is om bij de besluitvorming over doorbelasting mee te wegen dat samenwerking in het toezicht ook samenwerking in het factureren nodig maakt om te voorkomen dat het bedrijfsleven onnoodig wordt geconfronteerd met meerdere facturen voor gezamenlijk uitgevoerd toezicht.

2.3 Ongewenste effecten

Soms worden zorgen geuit over de groei in de afgelopen decennia van het aantal toezichthouders, de omvang van het toezicht en de kosten. In 2005, bij de Algemene financiële beschouwingen, viel in dit verband zelfs de term 'zelfrijzend bakmeel'.¹² Daargelaten of er werkelijk sprake is van een zorgwekkende groei van het toezicht, is het duidelijk dat bij de vormgeving van de financiering van toezicht en handhaving en in het bijzonder bij mogelijke doorberekening van de kosten aan burgers en bedrijven rekening moet worden gehouden met mogelijke ongewenste of zelfs perverse effecten. Een door een representatief verkozen overheidsorgaan vastgestelde begroting van een toezichthouder zet als het ware een democratische rem op de omvang van het toezicht. Een verregaande mate van afhankelijkheid van 'eigen' inkomsten in de vorm van retributies en heffingen zou onbedoeld tot effect kunnen hebben dat aantal of frequentie van toezichtsactiviteiten, hoe waardevol op zichzelf ook, steeds toenemen en het toezichtsbudget ieder jaar groeit. Indien ervoor gekozen wordt om de kosten van toezicht en handhaving geheel of gedeeltelijk door te berekenen aan burgers, bedrijven of sectoren, zullen wetgeving en beleid dus moeten voorzien in voldoende waarborgen om de toezichtsdruk te kunnen sturen en de kosten te beheersen. Tot zulke waarborgen horen mechanismen tot consultatie van belanghebbenden, een duidelijke prioriteitsstelling van de toezichthouder en waar mogelijk risicogericht toezicht en in het algemeen transparantie.

¹¹ Goed geregeld. Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29362, nr. 212 d.d. 25 april 2013.

¹² Handelingen II, 5 oktober 2005, p. 8-408.

Zoals hierboven aangegeven kunnen ook de principes van goed toezicht en goede handhaving in het gedrang komen als een toezichthouder te zeer afhankelijk wordt van de financiële bijdragen van de onder zijn toezicht gestelde bedrijven. Doorberekening van handhavingskosten mag dan ook nooit in de weg staan aan een vormgeving en invulling van toezicht en handhaving die gebaseerd is op de principes van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, slagvaardigheid en selectiviteit.

3. Stand van zaken nationale wetgeving

De werkgroep heeft een analyse gemaakt van de stand van zaken per departement. De kosten van welke typen handhavingactiviteiten worden doorberekend? Welke ontwikkelingen zijn er in de wetgeving? Zijn er bepaalde beleidsmatige wensen? De analyse is niet uitputtend, maar beoogt aan de hand van representatieve voorbeelden op het terrein van elk departement de hoofdlijnen te schetsen.

Economische Zaken

Op de beleidsterreinen van Economische Zaken (EZ) kan in een deel van de gevallen een scherp onderscheid worden gemaakt tussen kosten van toelating¹³ en post-toelating¹⁴ en kosten van toezicht op naleving. Daarbij is Maat houden expliciet en impliciet leidend geweest. De kosten van vormen van toelating, zoals vergunningen, erkenningen en registraties, worden in het algemeen aan bedrijven doorberekend (vgl. de voedselveiligheid- en diergezondheidswetgeving, Meststoffenwet, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Waar dat nog niet gebeurde – namelijk in de natuurwetgeving buiten de Flora- en faunawet –, is nu een grondslag voor doorberekening in de maak (voorstel Wet natuurbescherming, Kamerstukken 33 348). Kosten van toezicht op naleving worden – anders dan indien Europese regels daartoe noodzaken – op het terrein van EZ vooralsnog in beperkte mate doorberekend.

Een belangrijke uitzondering op het uitgangspunt dat kosten van toezicht in beginsel niet worden doorberekend doet zich voor op het terrein van voedselveiligheid en diergezondheid. Die is het gevolg van Europese voorschriften, die minimumvergoedingen voor bepaalde controles zoals controles en hercontroles bevatten. Op grond van nieuwe Europese visserijregels wordt het voor lidstaten mogelijk om ook op dat terrein in de toekomst de kosten van controles in rekening te brengen. De dwingende Europese voorschriften kunnen wel leiden tot moeilijk uitlegbare verschillen voor bedrijven die voor vergelijkbare controles de ene keer wel en de andere keer niet hoeven betalen.

In het kader van de fusie van de OPTA, NMa en Consumentenautoriteit tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM) per 1 april 2013 is thans een wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer waarbij het toezicht voor de diverse ACM-sectoren wordt gestroomlijnd (Wetsvoorstel 33 622 Stroomlijningswet Autoriteit Consument en Markt). In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor kostendoorberekening door de ACM: bepaald is dat alle kosten van (post-)toelating en toezicht op naleving worden doorberekend, wat het laatste betreft op basis van de uitzondering die Maat houden maakt voor marktordeningssstelsels. Bepaalde kosten zijn uitgezonderd van doorberekening zoals de kosten van de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, van repressieve handhaving¹⁵ (opleggen bestuursrechtelijke sancties) en van werkzaamheden ten behoeve van andere overheden of advisering van de eigen minister.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

¹³ Maat houden 1996 verstaat onder toelating: het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming (bijvoorbeeld door middel van een vergunning) voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan.

¹⁴ Maat houden 1996 verstaat onder post-toelating: een periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan.

¹⁵ Maat houden 1996 verstaat onder repressieve handhaving: overheidsactiviteiten die gebaseerd zijn op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijke norm, die worden gevolgd door het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie.

Kostendoorberekening op het terrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vindt hoofdzakelijk plaats op het terrein van de (post-)toelating. Uitdrukkelijke verwijzingen naar het beleidskader Maat Houden 1996 komen in de (toelichting bij) VWS-wetgeving weinig voor, behalve op het terrein van voedselveiligheid. Niettemin vindt doorberekening van kosten voor toezicht en handhaving plaats in overeenstemming met de kaders die in Maat Houden 1996 zijn neergelegd. Zo worden kosten doorberekend voor (post-)toelatingswerkzaamheden die door de Inspectie voor de gezondheidszorg en het CIBG worden verricht op het terrein van geneesmiddelen, bijvoorbeeld bij de afgifte van een fabrikantenvergunning voor geneesmiddelen. Andere voorbeelden zijn ontheffingen op grond van de Opiumwet en erkenningen in de veterinaire sector. Een andere categorie betreft het toezicht op de import van bakspatels. De kosten hiervoor worden doorberekend aan de sector. Hiervoor is gebruik gemaakt van de uitzondering in Maat Houden 1996, omdat het een zeer beperkte groep betreft die direct het probleem veroorzaakt. Op het terrein van voedselveiligheid worden op basis van verordening 882/2004 inspectietarieven in rekening bij het bedrijfsleven gebracht. Kosten die gepaard gaan met repressief toezicht op bijvoorbeeld ziekenhuizen op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen worden, in overeenstemming met Maat Houden 1996, niet doorberekend aan de ondertoezichtgestelde zorginstelling of zorgverlener. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee het mogelijk wordt om voor enkele andere toelatingswerkzaamheden op het terrein van VWS tarieven in rekening te brengen. Wat betreft de kosten voor herinspecties is er bij productveiligheid de behoefte om die, net als bij voedselveiligheid, wel door te kunnen berekenen.

Infrastructuur en Milieu

De Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) kent op de onder hem ressorterende beleidsterreinen hoofdzakelijk retributies voor toelatings- en posttoelatingsactiviteiten. Dit betreft vergoedingen voor inschrijvingen, erkenningen, (veiligheids)certificaten e.d. in de lucht- en scheepvaart. Het gehanteerde tariefstelsel heeft wel op het gebied van de luchtvaartsector tot bestuursrechtelijke procedures geleid over de vraag of niet langs die weg verkapte preventieve handhavingskosten¹⁶ (i.c. kosten van toezicht op naleving) aan de bedrijven werden doorberekend. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt in een aantal zaken dat de verantwoordelijke bewindspersoon onvoldoende heeft gemotiveerd dat het specifieke toezicht waar het om ging een post-toelatingsactiviteit (en geen handhaving) betreft. De intentie van het toezicht was volgens de bewindspersoon om na te gaan of het onderzochte bedrijf nog aan de eisen voldeed. De Afdeling vond dat de bewindspersoon aannemelijk moest maken dat het toezicht niet gericht is op de naleving van regels (en dus alleen ziet op het toezicht op de naleving van vergunningsvoorraarden).¹⁷ Zulke onduidelijkheid kan worden voorkomen door bij wet expliciet te omschrijven voor welke activiteiten een retributie kan worden gevraagd. Zo bepaalt artikel 11.2a van de Wet luchtvaart dat tot het 'toezicht op de naleving van de verplichtingen, voortvloeiend uit de erkenning,' in ieder geval behoren periodieke onderzoeken van het bedrijf en steekproefsgewijs onderzoek van door het bedrijf vervaardigde ontwerpen, producten of onderdelen. Op de vraag hoe dit soort activiteiten het beste kunnen worden gerubriceerd, wordt verderop nader ingegaan.

Een bijzondere vorm van doorberekening van kosten die zeker niet meer tot (post-)toelatingskosten zijn te rekenen, is de vergoeding die de exploitant van een buitenlands schip

¹⁶ Maat houden 1996 verstaat onder preventieve handhaving: activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht op de naleving en het voorkomen van overtredingen.

¹⁷ ABRvS 28 december 2005, nr. 200501811/1 (Mastenbroek Aeroskill B.V. III, ABRvS 29 maart 2006, nr. 200504264/1 (Swanenberg Hell Services B.V.) en ABRvS 15 november 2006, nr. 200600949/1 (Hell Holland Air Service B.V. & Hell Holland Technics B.V.).

moet betalen dat een Nederlandse haven aan wil doen maar door de Nederlandse autoriteiten wordt aangehouden, omdat het niet aan bepaalde eisen en voorschriften voldoet. De aanhouding wordt pas opgeheven, wanneer onder meer de kosten op grond van artikel 14 van de Wet op de Havenstaatcontrole voldaan zijn. Volgens dat artikel vallen hier onder andere onder alle kosten van de inspectie die tot de aanhouding hebben geleid en alle kosten in verband met de aanhouding. Dit is een voorbeeld van doorberekening van repressieve handhavingskosten, die, in afwijking van Maat houden 1996, op grond van verdragsvoorschriften plaatsvindt.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bestaan nu alleen nog retributies voor toelating en post-toelating ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet, enkele onder de Minister van SZW vallende Warenwetbesluiten en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Hierbij gaat het onder andere om de kosten van wettelijk voorgeschreven certificatie bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsmiddelen (machines, liften) en systemen (asbestverwijdering). Zowel de kosten van de aanwijzing door SZW van een certificerende instelling als de kosten van de afgifte van certificaten door die instellingen aan bedrijven kunnen worden doorberekend aan de belanghebbende.

Een stap verder gaat de gedachte om voor het toezicht op de zgn. hoog-risico-bedrijven ingevolge het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO) ook kosten van toezicht op naleving en kosten van handhaving aan de bedrijven door te berekenen op de voet van 'de veroorzaker betaalt' en het profijtbeginsel. In een brief van de Staatssecretaris van IenM is aangegeven dat de Inspectie SZW hierover momenteel business cases uitwerkt.¹⁸

Veiligheid en Justitie

Het terrein van Veiligheid en Justitie (VenJ) bevat enkele voorbeelden van doorberekening. Het grootste deel bestaat uit repressieve, strafrechtelijke handhaving, waarvoor volgens Maat houden 1996 een verbod op doorberekening bestond. Een vorm van bestuursrechtelijke handhaving bestaat op het terrein van de kansspelregulering (i.c. in de Wet op de kansspelen). Voor toelatingen als vergunningen voor het gelegenheid geven voor een kansspel, het exploiteren van speelautomaten e.d. wordt leges geheven. Soms is daarbij in de wet bepaald dat ook vergoeding kan worden gevraagd voor 'de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving door de vergunninghouder van de wettelijke voorschriften' (bijv. art. 30d lid 3). Volgens de toelichting moeten dit soort kosten worden gekwalificeerd als post-toelatingskosten omdat overtreding van wettelijke voorschriften door de vergunninghouder tot intrekken van de vergunning kan leiden. Controles bij niet-vergunninghouders zijn volgens die toelichting een vorm van preventieve handhaving (toezicht op naleving), waarvan de kosten 'een zuiver collectief karakter' hebben en dus niet doorberekenbaar zijn.

VenJ kent ook een voorbeeld van doorberekening van kosten van repressieve handhaving, namelijk de 7 euro administratiekosten die sinds 1 oktober 2012 bij de oplegging van een strafrechtelijke geldboete aan de betrokkenen in rekening worden gebracht (voorheen al bij de verkeersboetes). Dit is in afwijking van het uitgangspunt van Maat houden 1996 dat kosten van strafrechtelijke repressieve handhaving niet worden doorberekend. Dat ten aanzien van de repressieve handhaving de opvattingen aan het veranderen zijn blijkt ook uit de voornemens in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Asscher om een eigenbijdrageregeling voor

¹⁸ Brief van 12 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 164.