

Maat houden. Bekendmaking van het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten

Samenvatting van het rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten (juni 1996) en bijgestelde checklists

Het rapport Maat houden

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft een werkgroep een rapport uitgebracht over het onderwerp: doorberekening van handhavingskosten. Het rapport getiteld 'Maat houden' is de weerslag van een onderzoek naar uitgangspunten die in bestaande Nederlandse en buitenlandse stelsels, in de vakliteratuur en in de dogmatiek worden gehanteerd om tot het doorberekenen van kosten aan particulieren over te gaan. Op basis van dit onderzoek heeft de werkgroep een toetsingskader ontwikkeld dat kan worden toegepast bij het ontwerpen van wet- en regelgeving.

In het kabinetsstandpunt bij het uitbrengen van het rapport in juni 1996 is bepaald dat het toetsingskader dat in de vorm van twee checklists in het rapport is opgenomen, zou worden geëvalueerd aan de hand van een aantal conceptregelingen die in voorbereiding waren bij diverse departementen. Na afronding van deze evaluatie zouden de checklists definitief kunnen worden vastgesteld. De evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden¹. De checklists zijn enigszins bijgesteld en zijn opgenomen achter deze samenvatting.

Definities

De MDW-werkgroep is uitgegaan van een ruime werkdefinitie van het begrip handhaving: De activiteiten die door de overheid worden verricht ten behoeve van de naleving van wet- en regelgeving. Gebleken is dat de activiteiten die vallen onder het begrip 'handhaving' van zeer uiteenlopende aard zijn. Het begrip handhaving is door de werkgroep ingedeeld in vier categorieën, te weten: toelating, post-toelating, preventieve handhaving en repressieve handhaving. De kosten voor toelating (inclusief post-toelating) en handhaving (preventief en repressief) zijn gedefinieerd als: de overheidskosten voor de uitvoering van wet- en regelgeving voor

zover gerelateerd aan het (doen) naleven van de daarin gestelde normen. Er is sprake van doorberekening van de toelatings- en handhavingskosten als die kosten geheel of ten dele worden bekostigd uit bijdragen van particulieren.

De definities uit het rapport op een rij:

1. Toelating

Onder toelating wordt verstaan: het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan de 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.

2. Post-toelating

Onder post-toelating wordt verstaan: een periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan.

3. Preventieve handhaving

Preventieve handhaving omvat de activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht zijn op de naleving en het voorkomen van overtredingen.

4. Repressieve handhaving

Onder repressieve handhaving wordt verstaan die 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.

5. Kosten voor toelating en handhaving

Kosten voor toelating en handhaving zijn gedefinieerd als: de overheidskosten voor de uitvoering van wet- en regelgeving voor zover gerelateerd aan het (doen) naleven van de daarin gestelde normen.

6. Doorberekening

Er is sprake van doorberekening van

toelatings- en/of handhavingskosten als de kosten voor toelating en/of handhaving geheel of ten dele worden bekostigd uit bijdragen van particulieren.

Uitgangspunten

Het algemene uitgangspunt dat in het rapport Maat houden is neergelegd is: handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Toelating en post-toelating hebben echter een quasi-collectief karakter, waardoor er sprake is van individueel toerekenbaar profijt/voordeel. Dit profijt bestaat daarin 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 is als uitgangspunt geformuleerd dat de kosten van toelating in beginsel moeten worden doorberekend. De door de overheid verrichte activiteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn meestal niet individueel toerekenbaar en het individuele profijt is moeilijk vast te stellen. Bovendien geldt voor preventieve en repressieve handhaving activiteiten dat deze gelijkkelijk ten aanzien van een ieder moeten kunnen worden uitgeoefend en dat dit niet afhankelijk mag zijn van particuliere bijdragen in de kosten. De kosten van preventieve en repressieve handhaving moeten in beginsel dan ook niet worden doorberekend.

Op beide uitgangspunten zijn uitzonderingen mogelijk. Deze moeten wel goed worden gemotiveerd. Een reden om af te zien van doorberekening van toelatingskosten kan bijvoorbeeld zijn dat doorberekening afbreuk doet aan het doel van de regeling. Verder kan ten aanzien van het uitgangspunt om handhavingskosten niet door te berekenen een uitzondering worden gemaakt als partijen een toerekenbaar profijt hebben van de regeling die wordt geschraagd door preventieve handhaving of als bijvoorbeeld de kosten voor het herstellen van de schade kunnen worden herleid tot een individuele overtreder. Voor preventieve en repressieve handhaving moet altijd een deel

van de kosten gefinancierd worden uit algemene middelen.

Ten behoeve van het beantwoorden van vragen over het al dan niet doorberekenen van handhavingskosten zijn de uitgangspunten en de uitzonderingen daarop neergelegd in een tweetal checklists: één op het terrein van (post-)toelatingskosten en één op het terrein van preventieve en repressieve handhavingskosten. De checklists omvatten de principiële uitgangspunten en de onderbouwing daarvan. Verder de uitzonderingen en de overige uitgangspunten die in acht moeten worden genomen in het geval tot doorberekening wordt besloten.

Checklist doorberekening (post-)toelatingskosten

behorend bij rapport Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten

bijgestelde versie behorend bij brief d.d. 3 september 1997, nr. 638663/97/6 (Kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr 64)

Bij (post-)toelating wordt in een individueel geval toestemming gegeven tot het verrichten van handelingen die voor anderen verboden zijn dan wel tot het nalaten van gedrag dat voor anderen verplicht is gesteld. Bedrijven en burgers genieten een individueel toerekenbaar profijt/voordeel van de (post-)toelatingsactiviteiten van de overheid. Daarom zouden de kosten van (post-)toelating in beginsel moeten worden doorberekend. Dit moet dan wel een wettelijke grondslag hebben. Indien van dit doorberekeningbeginsel wordt afgeweken moet dit worden gemotiveerd in de toelichting op de wet of de regeling. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van onderstaande checklist.

(Post-)toelatingskosten zouden moeten worden doorberekend, tenzij

1. dit leidt tot onaanvaardbare (rechts)ongelijkheid tussen groepen van burgers en bedrijven;
2. dit in strijd is met (of afbreuk doet aan) liet deel van de regeling;
3. de concurrentiepositie van het bedrijfsleven substantieel wordt aangetaast, of doorberekening op een andere wijze belastend is voor degene op wie de regelgeving zich richt. Dit kan zich voordoen indien de doorberekening administratieve kosten niet zich brengt;

4. er dwingende redenen zijn om niet door te berekenen: bijvoorbeeld op grond van EU-regelgeving of de Grondwet.

Overige uitgangspunten bij doorberekening van (post-)toelatingskosten:

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. Bovendien moet het mogelijk zijn een toelichting te vragen op en informatie te vragen over de in rekening gebrachte kosten.
2. De vergoeding die wordt gevraagd moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. Dit betekent dat de vergoeding de werkelijke kosten niet mag overschrijden.
3. Indien post-toelating minder kosten met zich brengt dan toelating zou dit ook tot uitdrukking moeten komen in de te betalen vergoeding.
4. Indien mogelijk moet de hoogte van de vergoeding beïnvloedbaar zijn voor de aanvrager. Indien de aanvrager bijvoorbeeld veel gegevens zelf aanlevert of een kwaliteitsniveau kan aantonen door middel van een certificaat, kunnen de kosten voor de overheid dalen, waarmee ook de vergoeding omlaag kan gaan.
5. Indien mogelijk moeten de (post-)toelatingsactiviteiten in concurrentie worden aangeboden (bijvoorbeeld door verschillende instanties een keuringsbevoegdheid te geven).

Checklist doorberekening (preventieve en repressieve) handhavingskosten

behorend bij rapport Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten

bijgestelde versie behorend bij brief dd 3 september 1997, nr. 638663/19716 (Kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr 64)

De kosten van overheidsactiviteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn niet goed individueel toerekenbaar. Bovendien moet handhaving ten aanzien van een ieder gelijkelijk kunnen worden uitgeoefend en mag deze niet afhankelijk zijn van particuliere bijdragen. De activiteiten die samenhangen met preventieve en repressieve handhaving zouden daarom uit de algemene middelen moeten wor-

den gefinancierd. De kosten zouden dus in beginsel niet moeten worden doorberekend.

Indien hiervan wordt afgeweken moet dit een wettelijke grondslag hebben en worden gemotiveerd in de toelichting op de wet of de regeling. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van onderstaande checklist.

(Preventieve en repressieve) handhavingskosten zouden niet moeten worden doorberekend, tenzij:

1. het doel van de regelgeving alleen wordt bereikt bij doorberekening;
2. er sprake is van een of enkele partijen die een specifiek toerekenbaar profijt hebben van de door de overheid verrichte preventieve handhavingsactiviteiten. Indicatief hiervoor is dat de regeling primair tot doel heeft marktordeening tot stand te brengen;
3. er (groepen van) overtreders zijn die geheel of nagenoeg geheel de kosten veroorzaken van repressie-, handhavingsactiviteiten (vergelijkbaar met kostenverhaal in de bestuursrechtelijke wetgeving); de kosten van strafrechtelijke repressieve handhaving mogen niet worden doorberekend;
4. er dwingende redenen zijn om door te berekenen: bijvoorbeeld op grond van EU-regelgeving.

Overige uitgangspunten bij doorberekening van (preventieve en repressieve) handhavingskosten:

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. Bovendien moet het mogelijk zijn een toelichting te vragen op en informatie te vragen over de in rekening gebrachte kosten.
2. De vergoeding die wordt gevraagd moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt.
3. De vergoeding die wordt gevraagd moet qua omvang een duidelijke relatie hebben met het profijt/voordeel voor degene tot wie de handhaving is gericht en/of met de kosten die een overtreder heeft veroorzaakt.
4. Indien mogelijk moet de hoogte van de gevraagde vergoeding beïnvloedbaar zijn voor degenen die als kostenveroorzaker worden aangemerkt. bijvoorbeeld door een keuze om zelf de schade te herstellen of dit te laten doen.

¹ Deze samenvatting en de checklists behoren bij Kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr 64.