

Vergaderjaar 1996–1997

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 september 1997

1. Het rapport «Maat houden¹»

Op 19 juli 1996 ontving u het rapport «Maat houden» van de MDW-werkgroep over de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten (24 036, nr. 22). In het rapport zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het al dan niet doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten die zijn neergelegd in twee checklists. Ik heb daarbij aangegeven de checklists te evalueren met het oog op een eventuele bijstelling ervan. In deze brief wordt u geïnformeerd over de uitkomst van die evaluatie. De bijgestelde checklists gaan als bijlage hierbij¹.

2. Gevolgde werkwijze en algemeen oordeel

Op initiatief van het Ministerie van Justitie is in overleg met de daarvoor in aanmerking komende departementen een beknopt overzicht vastgesteld van in voorbereiding zijnde regelgeving aan de hand waarvan de evaluatie is verricht.

Dit overzicht ontving u bij brief van 26 februari 1997.

De departementen hebben vervolgens zgn. beoordelingsfiches ingevuld waarmee de ervaringen met het gebruik van de checklists zijn geïnventariseerd. De ervaringen zijn voorts besproken in een interdepartementale werkgroep ad hoc. Daarbij is gebleken dat de betrokken departementen de checklist doorberekening toelatingskosten en de checklist doorberekening handhavingskosten zeer werkbaar vinden. Aan de checklist doorberekening van handhavingskosten is bij een aantal wetsvoorstellen overwegingen ontleend om niet tot doorberekening over te gaan. Op basis van de checklist doorberekening van toelatingskosten worden toelatingskosten wel in rekening gebracht. Verder is naar voren gekomen dat op een aantal punten de checklists kunnen worden aangepast. Daarop wordt in het onderstaande ingegaan. Tenslotte is het verzoek gedaan om in afwachting van de verwerking van de uitgangspunten inzake doorberekening in de Aanwijzingen voor de regelgeving een beknopte

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

versie van het rapport «Maat houden» voor praktijkgebruik uit te brengen. Een dergelijke versie zal ik in het najaar uitbrengen.

Met inachtneming van de bijstellingen zoals die naar voren komen uit de evaluatie, is gebleken dat het hanteren van de checklists bijdraagt aan consistente besluitvorming op het vlak van het doorberekenen van handhavingskosten.

3. Beknopte weergave van de ingebrachte ervaringen van de departementen met de checklists en aanpassingen

Bepalen van het al dan niet doorberekenen

Bij een aantal in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen is op basis van de checklist doorberekening handhavingskosten besloten kostenposten die te herleiden zijn tot preventieve of repressieve handhaving niet door te berekenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Amvb inzake kennisgevingen bij genetische modificaties van VROM en de toezichtskosten in de Grondwaterwet en in de Ontgrondingenwet van Verkeer en Waterstaat.

De checklist doorberekening toelatingskosten is door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gebruikt voor de beoordeling van het in rekening brengen van de kosten van verlening van productievergunningen en de inspecties die in dat kader dienen te worden uitgevoerd, alsmede van de kosten verbonden aan het wijzigen van een registratie. Na inwerkingtreding van de wijziging van de Diergeneesmiddelenwet waarin deze onderwerpen zijn opgenomen zullen alle toelatingskosten in rekening worden gebracht. Als een van de uitzonderingen op het beginsel van doorberekening van toelatingskosten is in de checklist opgenomen dat van doorberekening kan worden afgezien indien dit in strijd is met of afbreuk doet aan het doel van de regeling. Door het Ministerie van VROM is naar voren gebracht dat een dergelijke uitzondering zich voor kan doen bij milieuleges. Gebleken is bijvoorbeeld dat legeskosten voor de goedkeuring van plannen voor vrijwillige bodemsanering door bedrijven ertoe leiden dat in sommige gevallen van bodemsanering wordt afgezien.

Bovenstaande toepassingen van de checklists sporen met de uitgangspunten van beide checklists dat toelatingskosten in beginsel wel en handhavingskosten in beginsel niet worden doorberekend.

Wijze en mate van doorberekening

Een aantal departementen mist in de checklists een passage over de wijze van doorberekening van kosten. VROM heeft daarvoor op basis van de zgn. DAR-tarievenhandleiding van het ministerie van Financiën een tarievenstelsel voor Nieuwe Stoffen en Genetisch gemodificeerde organismen ontwikkeld. Voor een handreiking bij de wijze van doorberekening zal de DAR-tarievenhandleiding van het ministerie van Financiën als bijlage bij de checklists worden gevoegd. In deze handleiding zijn uurtarieven vermeld die gebaseerd zijn op gemiddelden voor salariskosten, huisvestingskosten en overheadkosten. Tevens is in die handleiding aandacht besteed aan een aantal bijkomende factoren zoals interestpercentages en BTW.

Relatie kosten, vergoeding en profijt

Bij de checklist doorberekening toelatingskosten zijn vragen gerezen over de relatie tussen punt 3 en punt 4 onder de kop «overige uitgangspunten» in de oorspronkelijke versie van de checklist. Het gaat om de uitwerking van twee beginselen. Enerzijds het beginsel dat sprake moet zijn van een direct verband tussen door de overheid gemaakte kosten en de te betalen vergoeding. Daarnaast het beginsel dat de gevraagde

vergoeding een directe relatie moet hebben met het profijt van degene die wordt toegelaten. Er kan pas naar de mate van doorberekening worden gekeken indien het bestaan van een zeker profijt is vastgesteld. Is dit profijt vastgesteld dan wordt dit verrekend tot maximaal het niveau van de werkelijke kosten.

Om dit te verhelderen zijn de punten 3 en 4 onder de kop «overige uitgangspunten» in de herziene versie van de checklist samengevoegd in een nieuw punt 3. Eerst dient de relatie tussen kosten en vergoeding te worden gelegd, waarna vervolgens tot maximaal de werkelijke kosten een vergoeding gevraagd kan worden. De grondslag van de doorberekening (oud punt 4) is reeds gegeven in de inleiding, namelijk het individueel toerekenbaar profijt. Is hier sprake van dan kan voorts worden gekeken naar de relatie gemaakte kosten en vergoeding.

Bij de checklist doorberekening handhavingskosten zijn vragen gerezen over de toepassing van punt 2 onder de kop: Overige uitgangspunten. Dit punt luidde: «De vergoeding die wordt gevraagd moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. Aangezien bij handhaving het algemeen belang altijd overheersend is, kunnen niet alle kosten worden doorberekend.» De gedachte achter de tweede volzin is dat ook wanneer zich een uitzondering voordoet op het uitgangspunt dat deze kosten niet mogen worden doorberekend, daarbij niet alle kosten mogen worden doorberekend. Dit vanwege het verband met het algemeen belang. Het gaat dus om een beperking op de uitzondering. Bij de evaluatie is gebleken dat deze beperking niet goed hanteerbaar is. Er is geen inhoudelijk criterium te vinden dat in het algemeen kan aangeven hoeveel procent mag worden doorberekend en hoeveel procent uit de algemene middelen dient te worden gefinancierd. In de gewijzigde checklist is daarom deze beperking op de uitzondering vervallen. Ten aanzien van strafrechtelijke repressieve handhavingskosten blijft de lijn gehandhaafd dat deze kosten niet mogen worden doorberekend. Dat geldt ook voor de kosten van bezwaar en beroep.

Gebleken is voorts dat bij de vraag naar het al dan niet doorberekenen van toelatingskosten en van preventieve handhavingskosten onderscheid kan worden gemaakt tussen een regeling die marktordening beoogt op een markt met vrije toetredingsmogelijkheden en een regeling die beoogt een markt te ordenen die zich bevindt in een overgangsfase van monopolistische verhoudingen naar vrije toetredingsverhoudingen. Bij regelingen in de laatstbedoelde categorie is het wenselijk om uitdrukkelijk af te wegen in hoeverre het doorberekenen van kosten zinvol is, gelet op de afwentelingsmogelijkheden die aanwezig zijn voorzover nog sprake is van monopolistische situaties.

Doorberekening van kosten tussen overheden onderling

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft bij de beleidsvoorbereiding en het wetsvoorstel inzake de bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur (BIBOB) de checklists gebruikt om de mogelijkheden te verkennen van de doorberekening van kosten tussen verschillende overheden onderling. Daarbij is geconstateerd dat de checklist niet is geschreven voor doorberekening tussen overheden onderling. Gebleken is wel dat de checklist aanknopingspunten bieden kan voor dergelijke vraagstukken maar niet leidend is. Het gebruik van de checklists geschiedt op vrijwillige basis.

4. Acties gericht op toegankelijkheid en bekendheid van de checklists

Met het oog op de toegankelijkheid van en de bekendheid met de uitgangspunten uit de checklists is door de vaste commissie voor Justitie bij brief van 6 maart jl. verzocht na te gaan of het mogelijk is om de geformuleerde uitgangspunten zoals neergelegd in de checklists, op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik heb daarop geantwoord dat ik dit verzoek zou voorleggen aan de werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW). Volgens deze werkgroep is het opnemen van deze uitgangspunten in de Aanwijzingen goed mogelijk. Dit zal worden betrokken bij de voorbereiding van de vierde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving waarmee in het najaar wordt gestart.

Verder is door verschillende departementen het verzoek gedaan of kan worden voorzien in een handzame versie van het rapport «Maat houden» voor het praktijkgebruik. Gebleken is dat met name behoefte bestaat aan een beknopt zelfstandig document waarin de definities uit het rapport en de checklists doorberekening toelatingskosten en handhavingskosten zijn opgenomen. Een dergelijk document zal ik op korte termijn beschikbaar stellen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager