



Maat houden 2014. Bekendmaking van het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Samenvatting van het rapport van de interdepartementale werkgroep herziening Maat houden (2014)

Uitgangspunten van Maat houden 2014

Het algemene uitgangspunt dat in Maat houden 2014 is neergelegd is: handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Dit omdat deze activiteiten over het algemeen 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 kan alleen indien (gedeeltelijke) 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);
- Er onverklaarbare verschillen ontstaan in het doorberekeningsbeleid in verschillende domeinen.

De uitzonderingsgronden nader toegelicht

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 aan hen door te berekenen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen individueel toerekenbaar profijt en systeemprofijs. Dit wordt hieronder toegelicht.

Bij toelating is er sprake van individueel toerekenbaar profijt. 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.

Er is sprake van systeemprofijs als de groep van ondertoezichtgestelden zelf specifiek en in substantiële mate het 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 derhalve belang bij het 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 systeemprofijs 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 er voor zorgen dat afnemers vertrouwen hebben 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 van is dergelijk systeemprofijs, waarbij het profijt van het toezicht specifiek en in substantiële mate toerekenbaar is aan de groep ondertoezichtgestelden, kunnen de kosten van toezicht worden doorberekend.

De explicitering van het begrip systeemprofijs moet echter niet leiden tot het automatisch doorbereke-



nen van toezichtskosten. Het vaststellen van systeemprofijt moet daarom zorgvuldig 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 alle 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 zgn. 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 dergelijke sectoren is geen sprake van systeemprofijt en kunnen de kosten van toezicht niet worden doorberekend.

Het 'veroorzaker betaalt'-beginsel

Indien een (groep van) (rechts-)perso(o)n(en) de overheid aanwijsbaar 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 zijn in beginsel aan de overtreder toe te rekenen.

Hiernaast kan sprake zijn van 'de veroorzaker betaalt' wanneer het gaat om mogelijk risicovolle 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 mee brengen dat de overheid genoodzaakt is tot het houden van veel toezicht, met hoge kosten als gevolg. Zolang deze kosten door de belastingbetaler worden gedragen zullen bedrijven deze externe effecten van hun productie 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 voor doorberekening.

Waarborg voor eenheid van beleid: voldoende zorgvuldige en expliciete onderbouwing bij beroep op uitzonderingsgronden is noodzakelijk

Een beroep op de hierboven beschreven uitzonderingsgronden is alleen mogelijk als hier een voldoende zorgvuldige onderbouwing aan ten grondslag ligt. Hierbij moet worden onderbouwd waarom er sprake is van de uitzonderingsgrond profijt of de veroorzaker betaalt. Vervolgens moet men duidelijk kunnen beargumenteren dat er aan de voorwaarden voor doorberekening wordt voldaan, rekening houdende met de toelichting die Maat houden 2014 hierover geeft.

De groepen ondertoezichtgestelden en toezichtssystemen verschillen per domein. 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 bakken. 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. Deze onderbouwing zal steeds getoetst worden in de (democratische) vaststellingsprocedures van de wet- en regelgeving waarin de desbetreffende doorberekening wordt geregeld.

Uitgangspunten voor de berekening van de bijdrage

Indien aan de bovenstaande uitgangspunten is voldaan, er wordt besloten tot (gedeeltelijke) doorberekening van kosten en hier een voldoende zorgvuldige onderbouwing aan ten grondslag ligt, 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;
- Indien mogelijk moet de hoogte van de bijdrage beïnvloedbaar zijn voor de betrokkene.
- 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 weten regelgeving, voor zover deze het beslag op het overheidstoezicht verminderen.