Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
2056920

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

Datum 29 maart 2017

Onderwerp Kabinetsbeleid over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten in relatie tot voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Tweede Kamer inzake de doorberekening van toezichts- en handhavingskosten

Geachte Voorzitter,

Met veel belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) over de doorberekening van toezichts- en handhavingskosten aan het bedrijfsleven.[1] Zoals aangekondigd in de brieven van de Minister van Economische Zaken van 13 oktober 2016[2] en de Staatssecretaris van Economische Zaken van 18 november 2016[3] heeft het kabinet naar aanleiding van de voorlichting het huidige kabinetsbeleid over doorberekening van de kosten van toezicht en handhaving tegen het licht gehouden. Het kabinet is van oordeel dat de voorlichting geen aanleiding geeft tot aanpassing van dit beleid. In deze brief geef ik uw Kamer een toelichting daarop.

In mei 2014 is het kabinetsbeleid ten aanzien van het doorberekenen van toezichts- en handhavingskosten vastgesteld en neergelegd in het rapport Maat Houden 2014.[4] Algemeen uitgangspunt van dit beleid 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. Hier kunnen echter uitzonderingen op worden gemaakt. In het rapport is een rijksbreed kader opgenomen voor het beantwoorden van de vragen of en zo ja, onder welke voorwaarden doorberekening van toezichts- en handhavingskosten is toegestaan.

Bij het opstellen van het huidige kabinetsbeleid in Maat Houden 2014 hebben verscheidene overwegingen een belangrijke rol gespeeld die ook in de voorlichting van de Afdeling terugkeren. Het kabinet en de Afdeling zitten daarbij dus op één lijn. Zo moet bijvoorbeeld de doorberekening corresponderen met de werkelijk gemaakte kosten en moet de overheid zich houden aan de gemaakte keuze (consistentie). Welk deel van de kosten wel en welk deel niet wordt doorberekend en welke kosten dit betreft, is uiteindelijk een politieke beslissing. Daarbij vindt

[1] Kamerstukken II 2015/16, 33835, nr. 46.
[2] Kamerstukken II 2016/17, 34550 XIII, nr. 10
[3] Kamerstukken II 2016/17, 33835, nr. 48
[4] Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407.

een uitdrukkelijke belangenafweging plaats aan de hand van het kader uit Maat Houden 2014. Relevante punten die daarbij een rol kunnen spelen, zijn onder meer de doelgroep, de specifieke kenmerken van een bepaald domein en de toezichtvisie.

Het aspect van de doelgroep komt ook aan bod bij de beoordeling of doorberekening op basis van het profijtbeginsel of het beginsel 'de veroorzaker betaalt' aan de orde kan zijn. Volgens het kabinet blijkt in de praktijk dat deze uitzonderingsgronden op de hoofdregel dat toezicht uit de algemene middelen wordt betaald goed werken. In de afgelopen jaren is in de (democratische) besluitvormingsprocedures van wet- en regelgeving waarin toezichts- en handhavingskosten al dan niet volledig worden doorberekend, uitgebreid aandacht besteed aan het kader van Maat Houden 2014 en de daarin opgenomen afwegingscriteria. Daarbij spelen ook de zogenoemde randvoorwaarden voor doorberekening een belangrijke rol, zoals verhouding baten/lasten, omvang groep en concurrentiepositie. Deze criteria zijn mede bepalend voor de belangenafweging of doorberekening uiteindelijk opportuun is. Anders dan de Afdeling lijkt aan te nemen hanteert het kabinet deze criteria niet als pragmatische redenen om doorberekening achterwege te laten.
Het kabinet kan de Afdeling niet volgen in haar opvatting dat het profijtbeginsel en het beginsel 'de veroorzaker betaalt' een onvoldoende normerend karakter hebben. De Afdeling reikt in haar voorlichting afwegingscriteria aan, die ook krachtens Maat Houden 2014 intrinsiek onderdeel vormen van de afweging omtrent kostendoorberekening, maar stelt geen andere term voor waarvan wel een voldoende normerende werking uit zou gaan.
Het profijtbeginsel als norm voor de uitzondering op de hoofdregel dat het toezicht uit de algemene middelen wordt betaald, brengt volgens het kabinet niet met zich dat de mate van profijt altijd maatgevend is voor de hoogte van de door te berekenen kosten. Zoals ook uit Maat Houden 2014 blijkt zijn die immers gemaximeerd op de daadwerkelijke kosten. Zo kan het belang bij of profijt van een vergunning vele malen groter zijn dan de kosten van de vergunningverlening en daarmee dan de kosten die in rekening kunnen worden gebracht.
Het kabinet meent daarom dat Maat Houden 2014 voldoende aanknopingspunten biedt om in concrete beleidsdossiers te besluiten over doorberekening van kosten.

In het merendeel van de gevallen zal bij een beslissing op basis van de in Maat Houden 2014 neergelegde uitgangspunten, in ieder geval een deel van de kosten van toezicht op de naleving worden betaald uit de algemene middelen. Toch kan op een bepaald terrein, in een concreet geval, volledige doorberekening van toezichts- en handhavingskosten in de rede liggen. Voorbeelden daarvan zijn opgenomen in de Wet bekostiging financieel toezicht en de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen. Sinds 1 januari 2015 worden op grond van de eerstgenoemde wet de kosten van toezicht op de financiële sector door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten volledig doorberekend aan de sector, onder consistente toepassing van een van de uitzonderingen op het uitgangspunt dat de kosten van het toezicht uit de algemene middelen moeten worden betaald: het groeps- of systeemprofijt. Zowel in de memories van toelichting als tijdens de plenaire behandelingen van deze wetten is uitgebreid aandacht besteed aan het kader van Maat Houden 2014 en de daarin opgenomen uitzonderingsgronden van het "profijtbeginsel" en het beginsel van 'de veroorzaker betaalt'.

Het kabinet is van oordeel dat doorberekening, gedeeltelijk of volledig, mogelijk moet zijn, mits hieraan een uitdrukkelijke belangenafweging ten grondslag ligt. Deze voorwaarde wordt genoemd in de voorlichting en is reeds onderdeel van Maat Houden 2014. Het is, zoals de Afdeling ook aangeeft in de voorlichting, uiteindelijk een politieke keuze.[5] Het in een concreet geval hanteren van een uitzonderingsgrond is alleen in lijn met het kabinetsbeleid als dat op een voldoende zorgvuldige onderbouwing berust, waarbij duidelijk wordt beargumenteerd waarom aan de voorwaarden voor doorberekening is voldaan. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de toelichting die het kader van Maat Houden 2014 geeft. Daarnaast is voor het doorberekenen van toezichts- en handhavingskosten altijd een wettelijke grondslag vereist, waarbij de hiervoor beschreven onderbouwing voor doorberekening getoetst zal worden in de (democratische) besluitvormingsprocedures van de voorliggende regelgeving waarin de doorberekening wordt geregeld.

Het voorgaande betekent ook dat het kabinet niet de kritiek van de Afdeling deelt dat de doorberekening van de kosten van toezicht bij de ACM en de NVWA en de daarbij gehanteerde uitgangspunten afwijken van Maat houden 2014. Op de concrete toets aan Maat Houden 2014 met betrekking tot de NVWA is de Staatssecretaris van Economische Zaken al ingegaan in bovengenoemde brief van 18 november 2016.

Tenslotte wil het kabinet – in reactie op de motie van het lid De Graaf[6] en als vervolg op brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2016[7] – opmerken dat voor het doorberekenen van kosten voor handelingen en diensten van de overheid, waar mogelijk, Maat Houden 2014 wordt toegepast. De in dat kader neergelegde uitgangspunten zijn daarvoor immers goed bruikbaar.[8]

Alles overwegende behoeft het huidige kader voor het doorberekenen van toezichts- en handhavingskosten volgens het kabinet geen aanpassing, ook niet in het licht van de voorlichting van de Afdeling. De uitgangspunten, grondslagen en beperkingen voor de doorberekening van toezichts- en handhavingskosten binnen de rijksoverheid van Maat Houden 2014 vormen een bestendig kader om in concrete gevallen te komen tot een uitdrukkelijke belangenafweging over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten aan het bedrijfsleven.

[5] Kamerstukken II 2015/16, 33835, nr. 46, blz. 2.
[6] Kamerstukken I 2014/15, 33673, D.
[7] Kamerstukken I 2016/17, 33673, H.
[8] Maat houden 2014 ziet op alle activiteiten van de overheid die zijn te scharen onder het begrip 'handhaving'. Dit begrip is ruim en omvat kosten van toelating, toezicht op de naleving en repressieve handhaving. In het kader wordt onder 'toelating' verstaan het op enigerlei wijze toetsen of een bepaalde activiteit mag worden verricht, bijvoorbeeld via vergunningverlening, keuring, erkenning of certificering. Het verlenen van een verklaring van geen bezwaar naar aanleiding van een veiligheidsonderzoek, welke verklaring op grond van de Wet veiligheidsonderzoek vereist is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen, kan als een vorm van toelating worden beschouwd in de zin van Maat Houden 2014.

Deze brief stuur ik in afschrift aan zowel de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal als de vice-president van de Raad van State.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Mede namens de Ministers van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Economische Zaken,

S.A. Blok