

---

# **De Europese Dienstenrichtlijn**

---

*Gevolgen voor de decentrale overheden in Nederland*

**Eindrapport**

Cebeon, 26 maart 2007



---

# I Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en kostenoverzicht .....</b>	<b>5</b>
S.1 Doel van het onderzoek .....	5
S.2 Classificatie van de gevolgen van de richtlijn.....	5
S.3 Screening van regelgeving.....	6
S.3.1 Regels en activiteiten.....	6
S.3.2 Kwantificering van de activiteiten.....	6
S.4 Aanmelding van nieuwe regelgeving.....	8
S.4.1 Regels en activiteiten.....	8
S.4.2 Kwantificering van de activiteiten.....	8
S.5 Eén-loket en elektronische afwikkeling van procedures.....	9
S.5.1 Regels en activiteiten.....	9
S.5.2 Kwantificering van de activiteiten.....	10
S.6 Administratieve samenwerking .....	10
S.6.1 Regels en activiteiten.....	10
S.6.2 Kwantificering van de activiteiten.....	11
S.7 Bescherming afnemers (consumenten).....	11
S.8 Kostenoverzicht .....	12
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>15</b>
1.1 Doel en aanleiding van het onderzoek .....	15
1.2 Onderzoeksaanpak .....	15
1.3 Classificatie van gevolgen en opbouw rapportage.....	17
<b>2 Screening en aanpassing van de regelgeving en de vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten .....</b>	<b>19</b>
2.1 Beschrijving verplichtingen.....	19
2.1.1 Inleiding.....	19
2.1.2 Bepalingen in verband met de vrijheid van vestiging van dienstverrichters.....	20
2.1.3 Onderzoek naar mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedures.....	20
2.1.4 Verboden eisen .....	20
2.1.5 Aan evaluatie onderworpen eisen .....	21
2.1.6 Eisen aan het hanteren van vergunningstelsels .....	21
2.1.7 Inhoudelijke en procedurele voorschriften in vergunningstelsels.....	21
2.1.8 Bepalingen in verband met het vrij verrichten van diensten.....	25
2.1.9 De procedure van wederzijdse beoordeling .....	25
2.2 Activiteiten in verband met screening bestaande regelgeving en vergunningstelsels.....	26
2.3 Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten bij screening .....	26
2.3.1 Coördinatie van activiteiten.....	26
2.3.2 Nagaan welke regelingen onder de richtlijn vallen en screening daarvan .....	27
2.3.3 Aanpassen van de regelingen.....	29
2.3.4 Verslaglegging.....	30
<b>3 Aanmelding van nieuwe regelgeving bij de Commissie .....</b>	<b>31</b>
3.1 Beschrijving verplichtingen.....	31
3.2 Activiteiten voor de decentrale overheden voor aanmelden van nieuwe regelgeving .....	31
3.3 Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten bij aanmelding nieuwe regelgeving .....	31

<b>4</b>	<b>Het instellen van een één-loket voor dienstverlening en de verplichte elektronische afwikkeling van procedures.....</b>	<b>33</b>
4.1	Beschrijving verplichtingen .....	33
4.1.1	Functie één-loket en elektronisch verkeer (artikelen 6 en 8) .....	33
4.1.2	Eisen aan het één-loket (artikel 7) .....	34
4.2	Activiteiten één-loket en afwikkelen procedures via elektronische middelen .....	35
4.3	Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten één-loket en afwikkelen procedures via elektronische middelen .....	36
<b>5</b>	<b>Administratieve samenwerking.....</b>	<b>39</b>
5.1	Beschrijving verplichtingen .....	39
5.2	Activiteiten voor de decentrale overheden in verband met de administratieve samenwerking.....	39
5.3	Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten bij administratieve samenwerking .....	40
5.3.1	Inleiding .....	40
5.3.2	Case 1: de bouwsector .....	40
5.3.3	Case 2: de horeca .....	41
5.3.4	Conclusie ten aanzien van kwantificering administratieve samenwerking.....	42
<b>6</b>	<b>Voorschriften in verband met de rechten van afnemers van diensten .....</b>	<b>43</b>
6.1	Beschrijving verplichtingen .....	43
6.2	Activiteiten in verband met de rechten van afnemers van diensten .....	43
	<b>Bijlagen .....</b>	<b>45</b>
<b>A</b>	<b>Overzicht van artikelen in de Dienstenrichtlijn die voor de decentrale overheden van belang zijn .....</b>	<b>47</b>
<b>B</b>	<b>Leden van de klankbordgroep van het onderzoek .....</b>	<b>49</b>

---

## **S** Samenvatting en kostenoverzicht

---

### **S.1** Doel van het onderzoek

De Europese Dienstenrichtlijn is van kracht sinds 28 december 2006 en moet in Nederland worden geïmplementeerd binnen 3 jaar na deze datum. De Rijksoverheid moet de richtlijn omzetten in nationale wetgeving, die een doorwerking zal hebben naar de decentrale overheden. Het doel van het onderhavige onderzoek is om de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor de decentrale overheden in kaart te brengen, met nadruk op de financiële consequenties. Het onderzoeksverslag zal worden gebruikt om, conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet, gekwantificeerd inzicht te geven in de financiële gevolgen voor decentrale overheden en de wijze waarop deze kunnen worden opgevangen.

In het onderzoek zijn de gevolgen van de richtlijn gerelateerd aan het bestaande beleid en aan relevante nieuwe ontwikkelingen: in hoeverre moeten activiteiten al vanuit bestaande (nationale, Europese) regelgeving worden verricht (en is er voor zover dat niet gebeurt, sprake van achterstallig onderhoud) en bij welke nieuwe ontwikkelingen kan worden aangesloten, zodat de extra kosten beperkt kunnen blijven?

Een belangrijk deel van het onderzoek had betrekking op de interpretatie van de richtlijn en de vertaling ervan naar concrete verplichtingen, taken en daarmee verbonden activiteiten voor de decentrale overheden. Deze vertaalslag was noodzakelijk om te kunnen analyseren welke extra activiteiten er van decentrale overheden zullen worden vereist. Voor deze extra activiteiten zijn de kosten geraamd. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt, dat het uitsluitend gaat om de dienstverlening die valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

---

### **S.2** Classificatie van de gevolgen van de richtlijn

De Dienstenrichtlijn regelt zowel de vrijheid van vestiging van dienstverrichters als het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten. Daarnaast kent de richtlijn ook bepalingen die tot doel hebben de rechten van de afnemers (consumenten) te beschermen. De Dienstenrichtlijn geldt niet voor alle diensten; in artikel 2 zijn de diensten genoemd waarop de richtlijn niet van toepassing is.

De gevolgen die de Dienstenrichtlijn heeft voor de decentrale overheden, kunnen in zes soorten worden onderscheiden. Het betreft:

- de screening en eventuele aanpassing van de bestaande regelgeving en de daarin opgenomen vergunningstelsels die betrekking hebben op relevante diensten (zie paragraaf S.3);
- het aanmelden van alle nieuwe regelgeving die betrekking heeft op diensten (zie paragraaf S.4);
- het elektronisch afwickelen van procedures (zie paragraaf S.5);
- het instellen van een één-loket voor dienstverlening (zie paragraaf S.5);
- administratieve samenwerking (zie paragraaf S.6);
- voorschriften in verband met de rechten van afnemers van diensten (consumenten) (zie paragraaf S.7).

Per soort regelgeving wordt in de volgende paragrafen een beschrijving van de regels (inclusief de vindplaatsen in de richtlijn en de benodigde activiteiten van de decentrale overheden) gegeven en vervolgens de kwantificering van die activiteiten die extra moeten worden uitgevoerd als gevolg van de richtlijn.

Aan het eind van de samenvatting (paragraaf S.8) wordt een overzicht van de financiële consequenties gegeven.

---

## **S.3 Screening van regelgeving**

---

### **S.3.1 Regels en activiteiten**

De lidstaten zullen al hun regelgeving die verbindende voorschriften bevat en die betrekking heeft op het vrije verkeer van diensten en het vestigen van dienstverrichters, moeten beoordelen op de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn. Dit geldt voor verordeningen, beleidsregels en vergunningstelsels. In deze regelgeving opgenomen 'eisen' dienen te voldoen aan de voorschriften in de Dienstenrichtlijn.

Bij de screening van regelgeving en de vergunningstelsels zijn de volgende bepalingen in de Dienstenrichtlijn van belang:

- in verband met de vrije vestiging van dienstverrichters:
  - een verplicht onderzoek naar de mogelijkheden van vereenvoudiging van de procedures (artikel 5, eerste lid);
  - de verboden eisen in verband met de vrije vestiging van dienstverrichters (artikel 14; artikel 25, eerste lid);
  - de eisen in verband met de vrije vestiging van dienstverrichters die aan een evaluatie moeten worden onderworpen (artikel 15, tweede lid);
  - de eisen aan het hanteren van vergunningstelsels (artikel 9, eerste lid);
  - de procedurele en inhoudelijke eisen aan vergunningstelsels (artikelen 10 tot en met 13).
- in verband met het vrij verrichten van diensten (artikel 16):
  - verboden eisen die een lidstaat in ieder geval niet mag stellen – behoudens uitzonderlijke gevallen die dienen te worden gerechtvaardigd en gemotiveerd – aan een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter in verband met het vrije verkeer van diensten
  - toegestane maatregelen tegen buitenlandse dienstverrichters die aan een evaluatie moeten worden onderworpen.

#### ***activiteiten van decentrale overheden in verband met screening***

De decentrale overheden zullen de volgende activiteiten moeten verrichten:

- nagaan welke verordeningen, inclusief vergunningstelsels, onder de Dienstenrichtlijn vallen en deze screenen;
- nagaan welke beleidsregels onder de Dienstenrichtlijn vallen en deze screenen;
- aanpassing van verordeningen en beleidsregels die niet voldoen aan de criteria in de Dienstenrichtlijn;
- verslaglegging van de screeningsoperatie aan het Rijk.

---

### **S.3.2 Kwantificering van de activiteiten**

#### ***uitgangspunten***

Voor de kwantificering is van belang dat er sprake zal zijn van centraal aangeboden faciliteiten en coördinatie. Gemeenten en waterschappen maken gebruik van door respectievelijk de VNG en de UvW ontwikkelde

modelverordeningen, die als zodanig zullen worden gescreend (mede in ander kader, namelijk het project 'Vereenvoudiging vergunningen'). Voor de screening van de van modellen afwijkende verordeningen (waaronder alle relevante verordeningen van provincies) zal centraal een toetsingskader beschikbaar komen. Voor verslaglegging van de screeningsoperatie zal ook een centrale faciliteit worden aangeboden, waardoor dit op een efficiënte wijze kan gebeuren.

### ***nagaan welke verordeningen, inclusief vergunningstelsels, onder de Dienstenrichtlijn vallen en deze screenen***

Van de (vaak meer dan 100) verordeningen in een gemeente is naar verwachting ongeveer een kwart relevant voor de Dienstenrichtlijn. Het gaat dan om circa 30 à 40 verordeningen per gemeente. De meeste gemeenten gebruiken de modelverordeningen van de VNG. De screeningsoperatie hoeft in die gevallen niet inhoudelijk te gebeuren; het opstellen van een overzicht van gehanteerde verordeningen volstaat. Hiermee zal per gemeente ongeveer een dag zijn gemoeid.

Enkele, vooral grote, gemeenten stellen hun eigen verordeningen op en zullen deze derhalve zelf inhoudelijk moeten screenen aan de hand van een centraal beschikbaar gesteld toetsingskader. Gemiddeld wordt hiervoor 1 werkdag per te screenen verordening geraamd, oftewel 30 à 40 dagen per desbetreffende gemeente. Het aantal gemeenten met eigen verordeningen wordt geraamd op 10, of hooguit 20 gemeenten.

Provincies hebben 3 à 4 relevante verordeningen, die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen en die zij zelf zullen moeten screenen. Per provincie gaat het derhalve om circa 4 werkdagen.

Waterschappen hanteren modelverordeningen. Er zijn in totaal circa 10 modelverordeningen van de Unie van Waterschappen, waarvan enkele relevant zijn voor de Dienstenrichtlijn. Ervan uitgaande dat de inhoudelijke beoordeling van deze modelverordeningen centraal zal gebeuren, is de extra inspanning van individuele waterschappen beperkt tot hooguit een halve werkdag.

### ***nagaan welke beleidsregels onder de Dienstenrichtlijn vallen en deze screenen***

Beleidsregels zijn vervat in nota's of andere documenten. Deze 'sets van beleidsregels' moeten worden gescreend, voor zover ze onder de werking van de Dienstenrichtlijn vallen. Aangezien er geen sprake is van modellen, moet elke set inhoudelijk worden beoordeeld. Naar schatting gaat het bij gemeenten om circa 10 relevante sets.

Sets van beleidsregels worden in het algemeen regelmatig geactualiseerd. Het ligt daarom voor de hand om de toetsing aan de criteria in de Dienstenrichtlijn mee te nemen bij een reguliere actualisatie gedurende de implementatietermijn van de Dienstenrichtlijn. Deze screening vergt daarom geen *extra* handelingen.

### ***aanpassing van verordeningen en beleidsregels die niet voldoen aan de criteria in de Dienstenrichtlijn***

De Dienstenrichtlijn stelt feitelijk voor een belangrijk deel geen nieuwe eisen aan de regelingen en vergunningstelsels van de decentrale overheden. Indien de screening aanleiding geeft tot aanpassing van regelgeving, dan is er sprake van regelgeving die eigenlijk al niet in overeenstemming was met de vigerende Europese regels (verdragsbepalingen). Aanpassing van regelgeving wordt daarom beschouwd als achterstallig onderhoud en niet als extra activiteit als gevolg van de Dienstenrichtlijn.

### ***verslaglegging van de screeningsoperatie aan het Rijk***

Het Rijk zal met de koepelorganisaties van de decentrale overheden afspraken maken over de wijze waarop decentrale overheden aan het Rijk verslag zullen moeten doen van de uitgevoerde screening. Uitgegaan wordt van een uniforme verslaglegging via een gemakkelijk toegankelijk kanaal. Indien een adequate standaardise-

ring wordt toegepast, is de verslaglegging een activiteit van beperkte omvang voor elk van de decentrale overheden en wordt deze geraamd op maximaal 1 werkdag per decentrale overheid.

#### ***financiële consequenties***

Resumerend zijn er de volgende financiële gevolgen geraamd:

- geen gevolgen van de screening van beleidsregels;
- beperkte gevolgen van de screening van modelverordeningen (1 dag per gemeente, 0,5 dag per waterschap);
- iets omvangrijkere gevolgen van de screening van verordeningen die afwijken van modellen (1 dag per verordening per gemeente respectievelijk per provincie).

In paragraaf S.8 is een samenvattend overzicht opgenomen met de totale geraamde kosten voor de decentrale overheden.

---

## **S.4 Aanmelding van nieuwe regelgeving**

---

### **S.4.1 Regels en activiteiten**

De Dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten, en daarmee in Nederland ook de decentrale overheden, om alle nieuwe regelingen en vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten die vallen onder de werking van de richtlijn, aan te melden (artikel 15, lid 7, en artikel 39, lid 5). Het gaat om regelingen die eisen bevatten voor vestiging van dienstverrichters of voor de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit door dienstverrichters uit andere lidstaten.

#### ***activiteiten van decentrale overheden in verband met aanmelding van nieuwe regelgeving***

De decentrale overheden zullen de volgende activiteiten moeten verrichten in het geval een nieuwe regeling is vastgesteld:

- beoordelen of deze eisen bevat die betrekking hebben op relevante diensten;
- indien een regeling eisen bevat: deze aanmelden door tussenkomst van het Rijk, inclusief de motivatie voor het hanteren van de eisen;
- indien de Commissie daartoe opdracht geeft: aanpassen of intrekken van de regeling.

---

### **S.4.2 Kwantificering van de activiteiten**

De omvang van de werkzaamheden voor de decentrale overheden hangt af van de frequentie waarmee nieuwe verordeningen worden vastgesteld en de mate waarin daarbij wordt afgeweken van modelverordeningen. In dat laatste geval kan een gezamenlijke aanmelding volstaan of een standaardtekst voor de aanmelding inclusief motivatie worden gebruikt.

De activiteit behelst uitsluitend het doen van een mededeling aan de Commissie (door tussenkomst van het Rijk). Indien er een centrale aanmeldingsfaciliteit is, dan is de tijd die hiermee gemoeid is, te verwaarlozen.



### **financiële consequenties**

Resumerend zijn er voor de aanmelding van nieuwe regelgeving die eisen bevat, geen financiële gevolgen geraamd.

---

## **S.5 Eén-loket en elektronische afwikkeling van procedures**

---

### **S.5.1 Regels en activiteiten**

Artikel 6 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat elke dienstverrichter via één aanspreekpunt (het 'één-loket') alle (vergunning)procedures en formaliteiten kan afwickelen. Hier moet alle relevante informatie kunnen worden verkregen én de aanvraag voor eventueel benodigde vergunningen kunnen worden ingediend.

Alle procedures betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten moeten met elektronische middelen via het één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld (artikel 8). Er is derhalve sprake van zowel eenrichtingsverkeer (raadplegen) als tweerichtingsverkeer (aanvragen en verkrijgen van informatie of vergunningen). Het één-loket is een procedurele voorziening, waar geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Aanvragen worden door het één-loket doorgesluisd naar de desbetreffende bevoegde instantie(s).

In de richtlijn worden verschillende eisen gesteld aan het één-loket (artikel 7). Deze eisen hebben betrekking op:

- de soort informatie (eerste lid);
- het recht op bijstand (tweede lid);
- de kwaliteit van de informatie (derde, vierde en vijfde lid).

Het één-loket moet een raadpleegfunctie en een aanvraag-antwoordfunctie hebben. In Nederland zal er één centraal elektronisch loket worden ingericht.

Het één-loket bestaat uit een centraal deel, waar landelijk informatie op is te vinden en van waaruit doorgeleiding plaatsvindt naar de webpagina's van de decentrale overheden.

Voor het aanvragen van specifieke informatie en het aanvragen van vergunningen, beide bij het desbetreffende bevoegd gezag, moet centraal een ICT-toepassing worden ontworpen die de doorgeleiding (heen en weer) mogelijk maakt, inclusief een authenticatiesysteem en een procesbewakingsfunctie.

### **activiteiten van decentrale overheden in verband met het één-loket en elektronische afwikkeling van procedures**

Uitgaande van een centrale toegang tot het één-loket, een adequaat systeem van doorgeleiding en centrale beschikbaarstelling van ICT-faciliteiten, moeten de decentrale overheden in aanvulling hierop de volgende inspanningen verrichten:

- zorgen dat de noodzakelijke informatie digitaal beschikbaar is;
- zorgen dat zij kunnen aanhaken op de landelijke website en de interactieve functies kunnen toepassen.

Ook moet een lidstaat het één-loket aanmoedigen dat de informatie in andere talen van de Gemeenschap beschikbaar worden gesteld.

---

## S.5.2 Kwantificering van de activiteiten

### ***zorgen dat de noodzakelijke informatie digitaal beschikbaar is***

De huidige informatie op de website moet worden beoordeeld op volledigheid, conform de vereisten in artikel 7, tweede lid. Zonodig moet deze informatie worden aangevuld. Het updaten van websites is een periodiek terugkerende activiteit. De implementatietermijn van de Dienstenrichtlijn laat toe dat het beoordelen en aanvullen van informatie kan worden gecombineerd met een reguliere update. Bovendien mag worden verwacht dat in de komende jaren, ook als er geen sprake zou zijn van een Dienstenrichtlijn, de elektronisch beschikbare informatie zal worden uitgebreid. De eventuele extra inspanningen als gevolg van de Dienstenrichtlijn zijn derhalve zeer beperkt en worden op maximaal 1 dag per decentrale overheid geraamd.

### ***zorgen dat aan de systeemeisen wordt voldaan***

Om te kunnen aansluiten op centrale faciliteiten moet aan de daartoe benodigde systeemeisen worden voldaan. Ook voor de uitvoering van bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo) moet worden aangesloten op een centraal informatie- en communicatiesysteem. Indien de voorzieningen die worden getroffen ter uitvoering van de Wabo ook voldoen voor de uitvoering van de Dienstenrichtlijn, zal er geen sprake zijn van noemenswaardige extra kosten hiervoor. Als er andere apparatuur of expertise nodig zal zijn, moet hierin worden voorzien. Voor een concreet beeld hiervan is het nog te vroeg.

### ***financiële consequenties***

Resumerend zijn er de volgende financiële gevolgen geraamd:

- vooralsnog *geen* gevolgen van het zorgen dat aan systeemeisen wordt voldaan;
- beperkte gevolgen van de controle en eventuele aanvulling van informatie op de website (1 dag per decentrale overheid).

In paragraaf S.8 is een samenvattend overzicht opgenomen met de totale geraamde kosten voor de decentrale overheden.

---

## S.6 Administratieve samenwerking

---

### S.6.1 Regels en activiteiten

De richtlijn verplicht de lidstaten tot het elkaar verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten (artikel 28). Het gaat daarbij om het verstrekken van informatie (artikel 29, eerste lid), het uitvoeren van verificaties (artikel 29, tweede lid), het onverwijld melden van handelingen van een dienstverrichter die tot ernstige schade kunnen leiden (artikel 29, derde lid) en het verstrekken van informatie over de betrouwbaarheid van een dienstverrichter (artikel 33).

De lidstaten moeten deze informatie langs elektronische weg verstrekken (artikel 28, zesde lid). In verband hiermee zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, een elektronisch systeem opzetten voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, het zogenaamde Internal Market Information (IMI)-systeem.

Uitgangspunt bij de administratieve samenwerking is, dat de informatievraag terecht komt bij die instantie die is bekleed met het bevoegd gezag, oftewel verantwoordelijk is voor het beheer van de gevraagde gegevens. Voor de decentrale overheden betekent dit, dat zij uitsluitend informatieverzoeken krijgen op terreinen

waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn. Ook omgekeerd betekent dit, dat decentrale overheden alleen die informatie via het IMI-netwerk kunnen opvragen die noodzakelijk is voor het uitoefenen van hun eigen taken.

#### **activiteiten van decentrale overheden in verband met de administratieve samenwerking**

De decentrale overheden moeten – uitsluitend in gevallen waarin zij het bevoegd gezag zijn:

- op verzoek informatie leveren over een dienstverrichter die op het grondgebied is gevestigd;
- verificaties, inspecties en onderzoeken uitvoeren op verzoek van een andere lidstaat en het in kennis stellen van die lidstaat van de resultaten en de eventueel genomen maatregelen;
- de lidstaat waar een dienstverrichter is gevestigd berichten over gedragingen en handelingen op het grondgebied die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid of veiligheid;
- zorgen dat er wordt aangesloten op het elektronisch systeem voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten (het IMI-systeem).

---

### **S.6.2 Kwantificering van de activiteiten**

De mogelijke, concrete activiteiten van decentrale overheden zijn verkend aan de hand van twee cases, namelijk de bouw en de horeca. Hieruit is naar voren gekomen dat decentrale overheden zeer beperkte bevoegdheden hebben ten aanzien van het toetsen van de persoon van de dienstverrichter. Verzoeken om informatie of inspecties over en weer zullen daarom weinig voorkomen.

Voor zover er wél sprake zal zijn van informatie-uitwisseling, zal deze sneller en efficiënter kunnen worden verkregen respectievelijk gegeven dan in de huidige situatie. Dit komt doordat het IMI-netwerk zal zorgen voor een juiste doorgeleiding inclusief authenticatie (hetgeen formele bevestiging door bijvoorbeeld verzoeken aan B&W van bevoegdheden tot het verstrekken of verkrijgen van informatie overbodig maakt) en voor een sneller berichtenverkeer.

Op grond van de twee onderzochte cases, namelijk de bouw en de horeca, kan worden geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de administratieve samenwerking via het IMI-netwerk per saldo extra werkzaamheden met zich meebrengt voor decentrale overheden. Hier is eerder sprake van opbrengsten dan van kosten.

Als er in de sfeer van de ICT andere apparatuur of expertise nodig zal zijn, moet hierin worden voorzien. Voor een concreet beeld hiervan is het nog te vroeg

#### **financiële consequenties**

Resumerend zijn er de volgende financiële gevolgen geraamd:

- hooguit beperkte kosten van de beantwoording van verzoeken uit andere lidstaten;
- opbrengsten door de efficiënter georganiseerde en snellere communicatie via het IMI-netwerk.

---

## **S.7 Bescherming afnemers (consumenten)**

De Dienstenrichtlijn kent ook diverse bepalingen die tot doel hebben de rechten van afnemers van diensten (de consumenten) te beschermen. Het gaat om verboden beperkingen, het verlenen van bijstand aan afnemers, en het erop toezien dat elke dienstverrichter zijn afnemers bepaalde gegevens over zijn bedrijf en diensten ter beschikking stelt.

Omdat de decentrale overheden in Nederland geen regels stellen op het terrein van consumentenbescherming, zullen de eisen in de Dienstenrichtlijn die betrekking hebben op de rechten van afnemers van diensten geen gevolgen hebben voor de decentrale overheden.

Er is derhalve geen sprake van financiële consequenties voor de decentrale overheden.

---

## S.8 Kostenoverzicht

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de Dienstenrichtlijn leidt tot een aantal extra inspanningen van de decentrale overheden.

### ***structurele kosteneffecten***

De Dienstenrichtlijn leidt tot structurele wijzigingen in activiteiten van decentrale overheden. De structurele wijzigingen hebben betrekking op activiteiten ten aanzien van het één-loket, de administratieve samenwerking en het aanmelden van nieuwe regelgeving.

Ondanks deze wijziging in activiteiten wordt er op basis van de huidige inzichten van uitgegaan dat de Dienstenrichtlijn per saldo niet tot extra structurele kosten zal leiden.

Enerzijds zal een aantal extra handelingen moeten worden verricht en zullen in de ICT-sfeer extra investeringen moeten worden gedaan. Anderzijds is de verwachting dat er - zowel bij het één-loket als bij de administratieve samenwerking - sprake zal zijn van opbrengsten in de vorm van een efficiëntere en snellere communicatie.

### ***eenmalige kosteneffecten***

De eenmalige kosten die worden geraamd, zijn beperkt. Dit kan worden verklaard door de volgende factoren:

- de Dienstenrichtlijn bevat veel codificatie van bestaand Europees recht;
- de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn beperkt zich tot een deel van de dienstensector en ook tot een deel van de decentrale regelgeving;
- er is een implementatietermijn van drie jaar, waardoor noodzakelijke aanpassingen geen op zichzelf staande activiteiten hoeven te zijn, maar kunnen worden ingepast in reguliere evaluaties en actualisaties;
- nieuwe verplichtingen, met name de rol van internet en elektronische communicatie, vallen samen met andere ontwikkelingen, die op dit moment of gedurende de implementatietermijn van de richtlijn plaatsvinden. Derhalve zijn deze extra inspanningen niet het gevolg van de Dienstenrichtlijn;
- er worden veel faciliteiten centraal beschikbaar gesteld, zowel formats voor screening en verslaglegging als ICT;
- een aantal verplichtingen zal grotendeels collectief (door koepelorganisaties) worden uitgevoerd, waardoor de belasting van individuele decentrale overheden beperkt is.

In het voorgaande is aangegeven hoeveel tijd voor de eenmalige handelingen wordt geraamd. Voor de financiële vertaling is uitgegaan van een personele inzet in schaal 10. Aansluitend bij de handleiding voor overheidstarieven 2007 van het ministerie van Financiën wordt een dagtarief van € 500,- gehanteerd.

In tabel S.1 is aangegeven welke bedragen er voor elk van de drie decentrale overheden worden geraamd.

Tabel S.1. Raming eenmalige kosten decentrale overheden als gevolg van de Dienstenrichtlijn

	<i>gemeenten</i>	<i>provincies</i>	<i>waterschappen</i>
<b>Screening verordeningen:</b>			
- conform model	215.000		7.000
- afwijkende verordeningen (eigen teksten)	150.000 à 400.000	24.000	
<b>Verslaglegging screening</b>	220.000	3.000	7.000
<b>Eén-loket: beoordelen en aanvullen informatie op website</b>	220.000	6.000	13.500
<b>Totale raming eenmalige kosten</b>	805.000 à 1.055.000	33.000	27.000



---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Doel en aanleiding van het onderzoek

Op 12 december 2006 hebben het Europees Parlement en de Europese Raad de Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt ondertekend (verder te noemen: Dienstenrichtlijn). De richtlijn is van kracht sinds 28 december 2006 en zal binnen drie jaar moeten zijn geïmplementeerd in de lidstaten.

De richtlijn moet worden uitgevoerd door de centrale overheid, die hem implementeert door middel van wetgeving. Deze wetgeving werkt weer door naar de decentrale overheden. De richtlijn werkt niet rechtstreeks naar decentrale overheden. Desalniettemin lijkt het aan de hand van de richtlijn mogelijk om verplichtingen en taken die eruit zullen voortvloeien voor decentrale overheden te benoemen. Hierbij wordt er vanuit gegaan, dat de Rijksoverheid geen hogere ambitieniveaus op zal leggen dan de richtlijn voorschrijft.

Het onderhavige onderzoek naar de gevolgen van de richtlijn voor de decentrale overheden vormt onderdeel van de voorbereiding van de implementatie. De opdracht voor het onderzoek is verleend door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken. Het doel van het onderzoek was te komen tot een integrale analyse van de financiële, bestuurlijke, juridische en praktische gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor het binnenlands bestuur, in het bijzonder de decentrale overheden en hun relatie met de Rijksoverheid. De nadruk lag bij het aangeven van de financiële consequenties.

In het onderzoek is rekening gehouden met de ontwikkelingen in de besluitvorming van de EU-instellingen over de inhoud van de richtlijn. De beleidsontwikkelingen van de richtlijn zelf maakten geen onderdeel uit van het onderzoek en worden als een gegeven beschouwd.

De Rijksoverheid zal het voorliggend onderzoeksverslag in eerste instantie gebruiken om, conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet, gekwantificeerd inzicht te geven in de financiële gevolgen voor decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en de wijze waarop deze kunnen worden opgevangen.

Daarnaast zal het Rijk het onderzoeksverslag kunnen gebruiken om te bevorderen dat bij de decentrale overheden de bestuurlijke, juridische, technische en praktische aanpassingen worden gedaan met als einddoel een goede invoering, uitvoering en handhaving van de richtlijn voor een vrijer Europees dienstenverkeer. Te denken valt aan aanpassingen van gemeentelijke verordeningen die strijdig zouden zijn met de Dienstenrichtlijn en aan bijvoorbeeld de organisatie van het één-loket.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Cebeon en SGBO. De begeleiding van het onderzoek is verzorgd door vertegenwoordigers van beide ministeries, te weten de heer drs. J. Dommers, mevrouw drs. M.T.J. Poppe (in de beginfase) en mevrouw drs. J.M.C. Baltus (vanaf september 2006) van het ministerie van BZK, mevrouw mr. H.M.C. Gonzales en de heer mr. drs. P.R. van den Berghe van het ministerie van EZ.

---

## 1.2 Onderzoeksaanpak

### *uitgangspunten voor de werkwijze*

Voor de aanpak van het onderzoek zijn de volgende aandachtspunten belangrijk geweest:

- eerst moesten de gevolgen van de regelgeving in de vorm van (extra) activiteiten goed worden ingeschat. Daarbij was het van belang een onderscheid te maken tussen gevolgen die in kostentermen substantieel (kunnen) zijn en minder kostenrelevante gevolgen. De inschatting van de belangrijkste gevolgen moest bovendien een bepaald draagvlak hebben bij betrokkenen;
- de verantwoordelijkheden en rollen van de decentrale overheden dienden goed te worden afgebakend ten opzichte van die van het Rijk en van niet-relevante onderdelen van dienstverlening;
- verschillende soorten effecten van de nieuwe richtlijn – en daarmee verbonden kosten bij decentrale overheden – dienden te worden onderkend: structurele en eenmalige effecten, directe en indirecte gevolgen, zelfstandige, coördinerende en ondersteunende activiteiten;
- er moest worden verkend of de richtlijn voor uiteenlopende typen decentrale overheden (met name gemeenten) verschillende gevolgen zou kunnen hebben: grote, kleine gemeenten, verstedelijkte en landelijke gemeenten, grensgemeenten en andere gemeenten, groeigemeenten en meer stationaire gemeenten. Dit onderscheid is van groot belang om op landelijk niveau de kosten te kunnen inschatten;
- de gevolgen van de richtlijn moesten worden afgestemd op het bestaande beleid en relevante nieuwe ontwikkelingen daarin: in hoeverre moeten activiteiten al vanuit bestaande (nationale, Europese) regelgeving worden verricht (en is er voor zover dat niet gebeurt sprake van achterstallig onderhoud) en bij welke nieuwe ontwikkelingen kan worden aangesloten, zodat de extra kosten beperkt kunnen blijven?
- het ging om nieuwe regelgeving: voor het inschatten van de (toekomstige) kosten was het nodig om aan te sluiten bij bestaande houvasten in kostentermen;
- naast de expertise van de beide bureaus en de beschikbare ervaringsgegevens was de inbreng van deskundigen (juridisch, bestuurlijk, financieel en vanuit praktijkervaring) essentieel voor de inhoud en het draagvlak van het onderzoek.

### ***interpretatie van de richtlijn***

Bij aanvang van het onderzoek lag er een politiek akkoord over de Dienstenrichtlijn. Gedurende de looptijd van het onderzoek is de richtlijn aangenomen door het Europees Parlement en de Europese Raad en is de richtlijn in werking getreden per 28 december 2006. Over de toepassing van de voorschriften en interpretatie van de verschillende uitzonderingsbepalingen vindt overleg plaats met de Europese Commissie, tussen ministeries en tussen Rijk en decentrale overheden. Voor niet alle onderdelen van de richtlijn is op dit moment helder hoe deze moeten worden uitgelegd en uitgevoerd; bij aanvang van het onderzoek was dat in nog mindere mate het geval. Toch was het noodzakelijk voor het opstellen van een betrouwbare kwantificering van de gevolgen van de richtlijn over een zo goed mogelijke interpretatie te beschikken van de voorschriften in de richtlijn.

Hiertoe is een eerste interpretatie beschreven door de onderzoekers, die in verschillende stadia van het onderzoek is voorgelegd aan ter zake deskundigen en op grond van hun inbreng is bijgesteld. Er waren drie gremia van deskundigen:

- een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van (koepelorganisaties van) de decentrale overheden<sup>1</sup>;
- een tweetal wetenschappers, te weten de hoogleraren prof. dr. F. Fleurke, hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit, met als specialisatie onder andere Europese integratie en het binnenlands bestuur en prof. mr. P.J. Slot, hoogleraar Europees en Economisch recht aan de Universiteit van Leiden;
- een groep met deskundigen op het gebied van elektronische overheid en (digitale) één-loketfuncties, die eenmalig bijeen is geweest.

Bij de bijeenkomsten met al deze groepen was de begeleidingscommissie ook telkens aanwezig, als toehoorder en als verschaffer van informatie over de laatste inzichten en mededelingen uit Europa.

---

1. In bijlage B is een lijst met leden van de klankbordgroep opgenomen.



De interpretatie van de richtlijn in de voorliggende rapportage is conform de inzichten van de beide hoogleraren, de klankbordgroep en de begeleidingscommissie.

### ***informatie van gemeenten, provincies en waterschappen***

De voorschriften in de richtlijn moesten worden vertaald in concrete handelingen van de decentrale overheden. Bovendien was van belang een goed beeld te krijgen van de activiteiten die decentrale overheden nu reeds verrichten respectievelijk in de komende jaren als gevolg van andere ontwikkelingen aan de orde zullen zijn. In het onderzoek ging het er immers om die activiteiten te kwantificeren die moeten worden toegeschreven aan de (extra) verplichtingen, direct voortvloeiend uit de Dienstenrichtlijn.

Voor het verkrijgen van een goed beeld van de huidige activiteiten, de ('autonome') ontwikkeling daarin en de omvang van extra inspanningen vanwege de richtlijn is gebruik gemaakt van informatie van tientallen gemeenten, provincies en waterschappen. Deze informatie is verzameld door middel van gesprekken, het opvragen of zelf (door middel van internet) vergaren van regelgeving (verordeningen, beleidsregels) en van verkenningen die reeds door een aantal overheidsorganisaties zijn verricht van de betekenis van de richtlijn voor de eigen regelgeving.

---

## **1.3 Classificatie van gevolgen en opbouw rapportage**

De Dienstenrichtlijn regelt zowel de vrijheid van vestiging van aanbieders en verrichters van diensten (in de richtlijn 'dienstverrichters' genoemd) als het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten. Daarnaast kent de richtlijn ook bepalingen die tot doel hebben de rechten van de afnemers van diensten (de consumenten) te beschermen.

De Dienstenrichtlijn geldt niet voor alle diensten. In artikel 2 van de richtlijn wordt een groot aantal activiteiten genoemd waarop de richtlijn niet van toepassing is. Voorbeelden hiervan zijn: niet-economische diensten van algemeen belang, diensten op het terrein van gezondheidszorg en diensten op het gebied van sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen en individuen.

De gevolgen die de Dienstenrichtlijn heeft voor de decentrale overheden, kunnen in zes soorten worden onderscheiden. Het betreft:

- de screening en eventuele aanpassing van de bestaande regelgeving en de daarin opgenomen vergunningstelsels die betrekking hebben op (relevante) diensten (zie hoofdstuk 2);
- het aanmelden van alle nieuwe regelgeving die betrekking heeft op diensten (zie hoofdstuk 3);
- het elektronisch afwickelen van procedures (zie hoofdstuk 4);
- het instellen van een één-loket voor dienstverlening (zie hoofdstuk 4);
- administratieve samenwerking (zie hoofdstuk 5);
- voorschriften in verband met de rechten van afnemers van diensten (zie hoofdstuk 6).

De hoofdstukken 2 tot en met 6 kennen eenzelfde opbouw. Er wordt eerst een inhoudelijke beschrijving gegeven van de desbetreffende regelgeving (paragrafen 1), vervolgens worden de concrete activiteiten die hieruit voortvloeien voor de decentrale overheden beschreven (paragrafen 2) en tenslotte wordt aangegeven welke activiteiten substantieel zijn en vindt kwantificering hiervan plaats (paragrafen 3).

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt, dat de bevindingen in deze rapportage geen algemene geldigheid hebben voor de gehele dienstensector, maar uitsluitend betrekking hebben op de dienstverlening die valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.



---

## 2 Screening en aanpassing van de regelgeving en de vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten

---

### 2.1 Beschrijving verplichtingen

---

#### 2.1.1 Inleiding

---

De lidstaten zullen al hun regelgeving die betrekking heeft op het vrije verkeer van diensten en het vestigen van dienstverrichters moeten beoordelen op de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn. Dit geldt ook voor de vergunningstelsels die door de lidstaten worden gehanteerd. De richtlijn hanteert een ruime begripsomschrijving van ‘vergunningstelsel’. Hieronder wordt verstaan: ‘elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit’.

In de Dienstenrichtlijn worden de screening van de regelgeving en de screening van de vergunningstelsels als twee afzonderlijke activiteiten opgevat. Omdat vergunningstelsels zijn gebaseerd op regelgeving, zullen in de praktijk beide screeningsoperaties als één activiteit plaatsvinden. Om die reden zullen in dit onderzoek de verplichtingen voor de decentrale overheden in verband met de screening van de regelgeving en de vergunningstelsels als één geheel worden behandeld.

In de richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen bepalingen die betrekking hebben op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters (hoofdstuk III) en bepalingen die gaan over het vrije verkeer van diensten (hoofdstuk IV). In dit hoofdstuk zullen wij dit onderscheid aanhouden.

De richtlijn spreekt over ‘eisen’ van lidstaten die moeten voldoen aan de voorschriften van de richtlijn. Onder een ‘eis’ wordt verstaan: ‘elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben toegekend’ (artikel 4, zevende lid).

De Dienstenrichtlijn richt zich primair op de Rijksoverheid. Het Rijk krijgt de opdracht er voor te zorgen dat alle regelingen en vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten voldoen aan de eisen van de richtlijn. Dit geldt niet alleen voor de eigen regelingen en vergunningstelsels, maar ook voor die van de decentrale overheden. Om te bereiken dat ook de decentrale overheden voldoen aan de verplichtingen die de Dienstenrichtlijn stelt, zal de Rijksoverheid twee instrumenten moeten inzetten:

1. Screenen van alle landelijke regelingen die worden toegepast door de decentrale overheden op verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn en waar nodig aanpassen van die regelingen. Het gaat bijvoorbeeld om de Algemene wet bestuursrecht die allerlei bepalingen bevat over het nemen van besluiten (waaronder vergunningen) en wetten die de decentrale overheden opdragen bepaalde taken uit te voeren (medebewindswetten).
2. Opdracht geven aan de decentrale overheden om de eigen regelingen en vergunningstelsels te toetsen op verenigbaarheid met de richtlijn en daarover aan het Rijk verslag te doen overeenkomstig de voorwaarden van de richtlijn, opdat het Rijk aan zijn rapportageverplichting aan de EU kan voldoen.

De volgende soorten voorschriften die decentrale overheden kunnen opstellen, vallen onder het begrip ‘eis’ van de richtlijn en ressorteren derhalve onder de werking van de richtlijn:

- algemeen verbindende voorschriften (neergelegd in verordeningen);
- beleidsregels: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht);
- plannen die algemeen verbindende voorschriften bevatten (bijvoorbeeld bestemmingsplannen). Voor bestemmingsplannen geldt dat deze, gelet op de eisen die de Wet ruimtelijke ordening (Wro) daaraan stelt, niet in strijd kunnen komen met de Dienstenrichtlijn. De praktische consequentie hiervan is dat bestemmingsplannen niet gescreend behoeven te worden (zie verder paragraaf 2.3.2).

Voorschriften die worden neergelegd in een vergunning vallen *niet* onder de richtlijn. De richtlijn heeft namelijk betrekking op algemene wetten, regels en stelsels en niet op voorschriften voor individuele gevallen. Overigens moeten deze voorschriften wel voldoen aan de (rechtstreeks werkende) bepalingen van het EG-verdrag.

---

## **2.1.2 Bepalingen in verband met de vrijheid van vestiging van dienstverrichters**

Bij de screening van regelgeving en de vergunningstelsels in verband met de vrije vestiging van dienstverrichters, zijn de volgende bepalingen in de Dienstenrichtlijn van belang:

- een verplicht onderzoek naar de mogelijkheden van vereenvoudiging van de procedures (paragraaf 2.1.3);
- de verboden eisen in verband met de vrije vestiging van dienstverrichters (zie paragraaf 2.1.4);
- de eisen in verband met de vrije vestiging van dienstverrichters die aan een evaluatie moeten worden onderworpen (zie paragraaf 2.1.5);
- de eisen aan het hanteren van vergunningstelsels (zie paragraaf 2.1.6);
- de procedurele en inhoudelijke eisen aan vergunningstelsels (zie paragraaf 2.1.7).

---

## **2.1.3 Onderzoek naar mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedures**

Op grond van artikel 5, eerste lid, van de richtlijn moeten de lidstaten hun procedures en formaliteiten die betrekking hebben op diensten, onderzoeken op de mogelijkheden van vereenvoudiging. Wanneer deze procedures niet voldoende eenvoudig zijn, moeten zij door de lidstaten worden vereenvoudigd.

---

## **2.1.4 Verboden eisen**

Artikel 14 van de richtlijn bevat een opsomming van voorschriften die de lidstaten niet mogen stellen aan dienstverrichters (de zogeheten ‘verboden eisen’). Het gaat onder andere om discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit, of voor ondernemingen, met de plaats van de statutaire zetel. Ook mogen er geen eisen van economische aard aan de vergunningverlening worden gesteld.

Daarnaast bevat ook artikel 25, eerste lid, eerste alinea van de richtlijn een verboden eis: er mogen op dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen ertoe verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten

beperken. In de tweede alinea van deze bepaling worden in de onderdelen a en b grote uitzonderingen gemaakt op deze verboden eis.

---

### **2.1.5 Aan evaluatie onderworpen eisen**

Artikel 15, tweede lid, van de richtlijn bevat de eisen die de lidstaten aan een evaluatie moeten onderwerpen. De lidstaten moeten onderzoeken of in hun rechtstelsels dergelijke eisen worden gesteld en ze moeten beoordelen of deze eisen verenigbaar zijn met de drie voorwaarden die de richtlijn stelt:

- discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- evenredigheid: de eisen moet geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en ze gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken.

Tot de eisen die aan een evaluatie moeten worden onderworpen, behoren onder andere beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters, eisen die van een dienstverrichter verlangen dat deze een bepaalde rechtsvorm heeft en vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden.

---

### **2.1.6 Eisen aan het hanteren van vergunningstelsels**

Het uitgangspunt van de richtlijn met betrekking tot vergunningstelsels is neergelegd in artikel 9, eerste lid. Hierin is bepaald dat de lidstaten géén vergunningstelsels met betrekking tot het aanbieden van diensten mogen hanteren, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking tegenover de betrokken dienstverrichter;
- b. de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c. het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

De lidstaten dienen een beschrijving te geven van hun vergunningstelsels. Daarbij moeten zij de redenen aangeven waarom deze vergunningstelsels verenigbaar zijn met de voorwaarden die in artikel 9, eerste lid, worden gesteld (artikel 9, tweede lid). De beoordeling van de rapportages van de lidstaten vindt plaats via de procedure van wederzijdse beoordeling (zie hieronder).

---

### **2.1.7 Inhoudelijke en procedurele voorschriften in vergunningstelsels**

Naast de toetsing of een vergunningstelsel als zodanig past binnen de richtlijn, moeten de lidstaten ook nagaan in hoeverre de inhoudelijke en procedurele bepalingen die bij vergunningen worden gehanteerd overeenkomen met de eisen die de Dienstenrichtlijn daaraan stelt. Ten aanzien van de inhoudelijke en procedurele voorschriften kunnen de volgende aspecten worden onderscheiden:

- vergunningvoorwaarden (artikel 10);
- bepalingen in verband met de vergunningsduur (artikel 11);
- selectie uit diverse gegadigden (artikel 12);
- bepalingen in verband met de vergunningsprocedures (artikel 13).

De bepalingen in de artikelen 10 tot en met 13 van de Dienstenrichtlijn zijn te beschouwen als algemene instructies voor de vormgeving van vergunningstelsels. Dergelijke bepalingen zijn voor een groot deel opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om te voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn, zal de Awb op een aantal onderdelen moeten worden aangepast. Afhankelijk van de vraag in hoeverre de nationale wetgever de eisen van de Dienstenrichtlijn omzet in wetgeving, zal er nog een eigen verantwoordelijkheid voor de decentrale overheden bestaan om de verplichtingen die voortvloeien uit deze bepalingen van deze richtlijn zelfstandig te implementeren en toe te passen.

#### ***vergunningvoorwaarden (artikel 10)***

De richtlijn schrijft voor dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen (artikel 10, eerste lid). In dit verband stelt de richtlijn de volgende voorwaarden aan vergunningstelsels:

- a. niet-discriminatoir;
- b. gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c. evenredig met die reden van algemeen belang;
- d. duidelijk en ondubbelzinnig;
- e. objectief;
- f. vooraf openbaar bekendgemaakt;
- g. transparant en toegankelijk.

Daarnaast stelt de Dienstenrichtlijn nog een aantal voorwaarden aan vergunningen:

- geen overlappende vergunningsvoorwaarden met betrekking tot eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of dezelfde lidstaat is onderworpen;
- een vergunning moet een dienstverrichter het recht verschaffen om op het gehele nationale grondgebied de dienst te verrichten, tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging of een beperking van de vergunning tot een bepaald gedeelte van het grondgebied om dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd is;
- de vergunning wordt verleend zodra na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan;
- behalve in het geval van het verlenen van een vergunning, wordt elke beslissing, waaronder ook de weigering of intrekking van de vergunning, met redenen omkleed en moet dit besluit voor de rechter of andere beroepsinstantie kunnen worden aangevochten.

#### ***bepalingen in verband met de vergunningsduur (artikel 11)***

De richtlijn bepaalt dat een vergunning die aan een dienstverrichter wordt verleend in beginsel altijd van onbeperkte duur is. Uitzonderingen hierop zijn de gevallen waar:

- de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
- het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door dwingende reden van algemeen belang; óf
- een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

#### ***selectie uit diverse gegadigden (artikel 12)***

Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische hulpmiddelen, moeten de lidstaten een selectie van gegadigden maken volgens een selectieprocedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt.

### ***bepalingen in verband met de vergunningsprocedures (artikel 13)***

De richtlijn kent allerlei bepalingen in verband met de procedure van vergunningverlening. De decentrale overheden zijn wat betreft de procedure van vergunningverlening gebonden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). En als het gaat om de kosten die bij de aanvrager in rekening kunnen worden gebracht, is de regeling in respectievelijk de Gemeentewet en Provinciewet van toepassing. Als de richtlijn dezelfde eisen of minder verregaande eisen stelt dan de Awb, heeft de richtlijn geen gevolgen voor gemeenten en provincies. Dit is wel het geval als eisen in de richtlijn strenger zijn.

De van de Awb afwijkende bepalingen in de richtlijn betreffen:

1. de kosten die bij de aanvrager in rekening kunnen worden gebracht;
2. de termijn van behandeling van de aanvraag;
3. de ontvangstbevestiging;
4. onvolledige aanvraag;
5. weigering van de aanvraag.

Het ligt voor de hand dat in verband met deze bepalingen de Awb zal worden aangepast, waardoor decentrale overheden deze bepalingen niet zelfstandig hoeven te implementeren en toe te passen.

#### Ad 1: de kosten die bij de aanvrager in rekening kunnen worden gebracht

De eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag zijn redelijk en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures en mogen de kosten van de procedures niet overschrijden. De kostentoe rekening hoeft niet op individuele basis te geschieden. De Europese Commissie heeft expliciet aangegeven dat de richtlijn vaste (forfaitaire) bedragen voor hun diensten in verband met vergunningsprocedures toestaat, mits deze forfaitaire kosten zijn gebaseerd op de gemiddelde kosten.

#### *Gevolgen voor de decentrale overheden*

In de Gemeentewet is de regeling voor het heffen van leges door gemeenten opgenomen. Artikel 229b van de Gemeentewet bepaalt dat de hoogte van de tarieven zodanig wordt vastgesteld dat de geraamde baten van de leges niet uitgaan boven de geraamde lasten. Voor de toetsing aan deze opbrengstennorm mogen gemeenten kijken naar de baten en lasten per afzonderlijke dienst, per samenhangende groep van diensten óf per het totaal van de in de legesverordening genoemde diensten. Voorwaarde is wel dat de gemeente daarin een consequente lijn volgt. De Gemeentewet staat dus toe dat een gemeente een hogere prijs in rekening brengt voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning dan de daadwerkelijk gemaakte kosten, als het totaal van de begrote opbrengsten van de leges het totaal van de begrote kosten maar niet overschrijdt. De Dienstenrichtlijn verbiedt echter dat gemeenten kruissubsidiëring tussen stelsels toepassen: het aanbieden van een bepaalde dienst binnen het ene vergunningstelsel onder de kostprijs en de gedeelde opbrengst verhalen op een dienst die boven de kostprijs wordt aangeboden binnen een ander vergunningstelsel. Binnen eenzelfde vergunningstelsel blijft kruissubsidiëring wel mogelijk.

#### Ad 2: de termijn van behandeling van de aanvraag

De vergunningsprocedures en –formaliteiten moeten de aanvragers de garantie bieden dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekendgemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn gaat pas in op het tijdstip waarop alle documenten zijn ingediend. Indien gerechtvaardigd door de complexiteit van het onderwerp, mag de termijn éénmaal voor een beperkte duur worden verlengd. De verlenging en de duur ervan dienen met redenen omkleed te worden en vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager worden gebracht.

De Dienstenrichtlijn draagt de lidstaten op te regelen dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een antwoord binnen de vastgestelde termijn (silencio positivo). Andere regelingen kunnen niettemin worden vastgesteld, wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij.

#### *Gevolgen voor de decentrale overheden*

Het Nederlandse rechtstelsel kent geen algemene regeling op basis waarvan een vergunning van rechtswege is verleend als het bevoegde bestuursorgaan niet tijdig een besluit neemt. In het Nederlandse recht is het gevolg van het overschrijden van de beslistermijn niet dat de vergunning van rechtswege is verleend, maar dat er sprake is van een fictieve weigering een besluit te nemen, waartegen de aanvrager een bezwaarschrift kan indienen of beroep kan instellen. Enige uitzondering hierop is op dit moment de aanvraag van een bouwvergunning. Als het college niet binnen de geldende termijn over een dergelijke aanvraag beslist, is de bouwvergunning van rechtswege verleend.

De gevolgen voor de decentrale overheden van de bepaling in de Dienstenrichtlijn die ertoe strekt dat een vergunning bij het uitblijven van een tijdig besluit van rechtswege is verleend, zijn afhankelijk van de wijze waarop de landelijke wetgever deze bepaling zal implementeren (door middel van aanpassing van de Awb of sectorale wetten die vergunningstelsels bevatten).

#### Ad 3: de ontvangstbevestiging

De ontvangst van elke vergunningaanvraag moet zo snel mogelijk worden bevestigd. De ontvangstbevestiging dient de volgende informatie te bevatten:

- de termijn waarbinnen de aanvraag wordt behandeld;
- de beschikbare rechtsmiddelen;
- indien van toepassing, de vermelding dat bij het uitblijven van een antwoord binnen de gespecificeerde termijn, de vergunning wordt geacht te zijn verleend.

#### *Gevolgen voor de decentrale overheden*

De Awb kent geen algemene verplichting voor bestuursorganen om de ontvangst van aanvragen van vergunningen schriftelijk te bevestigen. In de praktijk blijken alle gemeenten te werken met ontvangstbevestigingen. Niet in alle gemeenten bevat een ontvangstbevestiging ook een behandelbericht: informatie over de termijn van afhandeling. Gemeenten zullen zeker in de ontvangstbevestiging geen informatie geven over de beschikbare rechtsmiddelen (de mogelijkheid van bezwaar en beroep). Op grond van artikel 3:45 Awb zijn gemeenten verplicht deze informatie te verstrekken bij de bekendmaking van het besluit dat volgt op de aanvraag (de zogeheten bezwaarclausule).

De richtlijn levert dus een nieuwe taak voor gemeenten op: het sturen van een ontvangstbevestiging met daarbij informatie over de termijn waarbinnen de aanvraag wordt behandeld en over de beschikbare rechtsmiddelen.

#### Ad 4: onvolledige aanvraag

Wanneer een aanvraag onvolledig is, dient de aanvrager zo snel mogelijk te worden meegedeeld dat hij aanvullende documenten moet verstrekken en welke eventuele gevolgen dit heeft voor de termijn van behandeling van de aanvraag. Deze eisen komen overeen met de regels die de Awb stelt met betrekking tot onvolledige aanvragen.

#### Ad 5: weigering van de aanvraag

Wanneer een aanvraag wordt geweigerd omdat deze niet aan de vereiste procedure of formaliteiten voldoet, wordt betrokkene onverwijld van de weigering op de hoogte gesteld.

#### *Gevolgen voor de decentrale overheden*

Op grond van de Awb hoeven gemeenten de betrokkene niet onverwijld van een weigering op de hoogte te stellen, maar gelden de termijnen van behandeling van een aanvraag.



---

### 2.1.8 Bepalingen in verband met het vrij verrichten van diensten

In artikel 16 is het recht van dienstverrichters neergelegd om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar ze gevestigd zijn.

Volgens artikel 16, eerste lid, derde alinea, mogen lidstaten slechts maatregelen tegen buitenlandse dienstverrichters treffen wanneer deze maatregelen voldoen aan de beginselen van:

- a. non-discriminatie (dus geen onderscheid naar nationaliteit);
- b. noodzakelijkheid uit hoofde van redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- c. evenredigheid (dus niet te zwaar in verhouding tot het doel).

De richtlijn bevat ook een opsomming van eisen die een lidstaat (in ieder geval) niet mag stellen aan een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter in verband met het vrije verkeer van diensten (artikel 16, tweede lid):

- a. een verplichting aan een dienstverrichter om vestiging te hebben in de ontvangende lidstaat;
- b. een verplichting om toestemming te krijgen voor de dienstverlening bij de bevoegde autoriteiten (incl. registratie in een register) tenzij dit zo geregeld is in Europees recht;
- c. een verbod om infrastructuur in de ontvangende lidstaat op te zetten;
- d. specifieke contractuele regelingen tussen dienstverrichter en dienstontvanger waardoor de dienstverlening wordt beperkt of verhinderd;
- e. een verplicht identiteitsdocument specifiek ten behoeve van de dienstverlening;
- f. eisen – anders dan die nodig zijn voor gezondheid en veiligheid op de werkplek – die betrekking hebben op gebruik van materiaal en uitrusting die een integraal onderdeel vormen van de dienstverlening;
- g. eisen aan de ontvanger van de dienst die goedkeuring van de bevoegde autoriteiten bevatten, beperkingen aan financiële steun omdat de dienstverrichter in een ander land zit of discriminerende of disproportionele leges behelzen met betrekking tot de uitrusting die nodig is voor de dienstverlening.

Artikel 16, derde lid, biedt volgens de Europese Commissie in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om een uitzondering te maken op het verbod van artikel 16, lid 2, waarin verschillende eisen zijn opgesomd die een lidstaat niet mag stellen aan een grensoverschrijdende dienstverrichter. Een dergelijke uitzondering is alleen gerechtvaardigd in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu en moet zeer goed worden gemotiveerd voor wat betreft de noodzakelijkheid en de proportionaliteit ervan.

Als een lidstaat eisen stelt aan de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied waarbij mogelijk de criteria van artikel 16, eerste lid, derde alinea of artikel 16, derde lid van toepassing zijn, dan moet deze een verslag opstellen over die eisen, waarin met opgave van redenen wordt aangegeven waarom deze eisen aan de gestelde criteria voldoen (artikel 39, vijfde lid, Dienstenrichtlijn). De beoordeling van de rapportages vindt plaats via de procedure van wederzijdse beoordeling.

---

### 2.1.9 De procedure van wederzijdse beoordeling

De procedure van wederzijdse beoordeling houdt in dat elke lidstaat de resultaten van de nationale screeningsoperatie in een verslag moet neerleggen dat wordt voorgelegd aan de Commissie en de andere lidstaten. De lidstaten moeten in hun verslag over de volgende onderwerpen informatie leveren:

1. De eisen die in artikel 15, tweede lid, van de richtlijn worden genoemd (de aan evaluatie onderworpen eisen). Over deze eisen dient het verslag het volgende te vermelden:

- de eisen die de lidstaat wil handhaven en de redenen waarom deze eisen volgens de lidstaat voldoen aan de drie voorwaarden die de richtlijn daaraan stelt, te weten, niet-discriminatoir, gerechtvaardigd in verband met een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid.
  - de eisen die zijn ingetrokken of versoepeld.
2. Een beschrijving van alle vergunningstelsels, waarbij voor elk vergunningstelsel wordt aangegeven waarom dit vergunningstelsel verenigbaar is met de voorwaarden die artikel 9, eerste lid, aan vergunningstelsels stelt, te weten: niet-discriminatoir, gerechtvaardigd in verband met een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid.
  3. De eisen die worden gesteld het verrichten van diensten door buitenlandse dienstverrichters. In het verslag moeten deze eisen worden beschreven en dient met opgave van redenen te worden aangegeven waarom deze eisen voldoen aan de voorwaarden: discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Het verslag van de toetsing dient uiterlijk aan het eind van de omzettingsperiode (dat wil zeggen: binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn) bij de Commissie te worden ingeleverd. De lidstaten krijgen vervolgens zes maanden de tijd om hun opmerkingen over de verslagen van de lidstaten in te dienen. De Commissie zal uiterlijk één jaar na de omzettingsdatum een syntheseverslag opstellen, eventueel vergezeld van passende voorstellen voor verdere initiatieven.

---

## **2.2 Activiteiten in verband met screening bestaande regelgeving en vergunningstelsels**

De decentrale overheden moeten de volgende activiteiten verrichten:

- voor alle regelingen (zowel verordeningen als sets van beleidsregels) en vergunningstelsels nagaan of deze betrekking hebben op de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit die is aan te merken als een dienst die valt onder de werking van de Dienstenrichtlijn. Dit leidt tot een lijst van voor de Dienstenrichtlijn relevante regelgeving;
- screening van alle relevant bevonden regelingen en vergunningstelsels aan de van toepassing zijnde voorschriften van deze richtlijn;
- opstellen van een verslag van de resultaten van de screening en het toezenden van dit verslag aan het Rijk, dat zorgdraagt voor bundeling en toezending aan de Commissie.
- waar nodig aanpassen van verordeningen, beleidsregels en vergunningstelsels aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.

---

## **2.3 Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten bij screening**

---

### **2.3.1 Coördinatie van activiteiten**

Voor de kwantificering van de activiteiten van elk van de decentrale overheden geldt als uitgangspunt dat er centrale coördinatie plaatsvindt. Door het Rijk en de koepels van de decentrale overheden worden gezamenlijk leidraden en formats ontwikkeld, die moeten worden gehanteerd bij het uitvoeren van de screening. Hierdoor zullen decentrale overheden niet elk voor zich de regels hoeven te interpreteren en eigen toetstlijsten op te stellen, maar kan aan de hand van reeds gedefinieerde criteria worden bepaald welke regelingen dienen te worden gescreend en hoe deze moeten worden beoordeeld.

Daar komt bij dat er voor gemeenten en waterschappen modelverordeningen zijn ontwikkeld door de koepelorganisaties. Screening van deze modellen door de koepelorganisaties zelf leidt ertoe dat uitsluitend afwijkingen van modellen hoeven te worden beoordeeld voor de desbetreffende verordeningen.

Voor sets van beleidsregels (nota's die algemeen verbindende voorschriften bevatten) geldt niet dat er modellen zijn. Deze zullen geheel door elke overheid zelf moeten worden gescreend, maar wel aan de hand van een vast format.

---

### **2.3.2 Nagaan welke regelingen onder de richtlijn vallen en screening daarvan**

#### ***gemeentelijke verordeningen***

Het aantal verordeningen per gemeente loopt uiteen en hangt onder andere af van het vigeren van (vaak oude) verordeningen over kleine onderwerpen. Ook in kleine gemeenten overstijgt het aantal verordeningen al gauw de 100.

De eerste slag bestaat uit het maken van een schifting: het bepalen van de verordeningen die relevant zijn voor de Dienstenrichtlijn. Dit zijn niet de verordeningen met 'interne werking', de verordeningen die de gang van zaken binnen de gemeentelijke overheid (instelling van commissies en dergelijke) regelen. Van de overblijvende verordeningen (die met externe werking) is ook maar een deel relevant. De verordeningen die betrekking hebben op leges en tarieven, op subsidies, uitsluitend op objecten of uitsluitend op diensten die buiten de werking van de richtlijn zijn gehouden, vallen buiten de screeningsverplichting.

Er is uitgebreid gesproken met gemeenten van verschillende omvang om na te gaan welke typen verordeningen relevant zijn voor screening en hoeveel dit er ongeveer zijn. Op grond van inschattingen van de informanten kan het voor screening relevante deel van de verordeningen worden geschat op ongeveer een kwart van alle verordeningen.

Volgens bovenstaande raming kan er derhalve vooralsnog vanuit worden gegaan dat zeker driekwart van de gemeentelijke verordeningen niet relevant zal blijken voor de Dienstenrichtlijn.

Het aantal wel relevante verordeningen bedraagt enkele tientallen (30 à 40 per gemeente).

De VNG heeft voor vrijwel alle onderwerpen waarvoor gemeenten bij wet verplicht zijn een verordening te hebben, een modelverordening opgesteld. In een enkel geval heeft niet de VNG een modelverordening opgesteld, maar is in opdracht van een andere koepelorganisatie of een ministerie een voorbeeldverordening ontworpen. Deze voorbeeldverordeningen hebben dezelfde functie als een modelverordening. Daarnaast kunnen gemeenten ook op eigen initiatief – dus zonder een wettelijke verplichting daartoe – verordeningen vaststellen. Ook voor de meest gangbare autonome verordeningen geldt dat de VNG een model heeft opgesteld. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de model-algemene plaatselijke verordening (APV).

De VNG is van plan dit jaar al haar modelverordeningen te onderzoeken op de mogelijkheden van deregulering. De directe aanleiding hiervoor is het Project Vereenvoudiging vergunningen van het ministerie van Economische Zaken. Het is de bedoeling dat de modelverordeningen (voor zover deze betrekking hebben op diensten) ook worden getoetst op verenigbaarheid met de EU-Dienstenrichtlijn en dat ze eventueel naar aanleiding van deze toetsing worden aangepast.

De modelverordeningen van de VNG worden door de meeste gemeenten integraal overgenomen of met kleine aanpassingen, die meestal herkenbaar zijn aangeduid. Dergelijke aanpassingen of aanvullingen komen bij alle typen gemeenten voor en hebben vaak te maken met een specifieke problematiek of situatie in een gemeente. Het niet gebruik maken van modelverordeningen en het hanteren van eigen formuleringen en indelingen van verordeningen komt uitsluitend voor bij de grootste gemeenten (naast de vier grote steden hooguit enkele andere grote gemeenten).

De screening van gemeentelijke verordeningen die zijn gebaseerd op VNG-modellen vergt geen noemenswaardige activiteiten van de gemeenten zelf. Alleen gemeenten die niet of nauwelijks met de modelverordeningen werken, zullen de screening zelf moeten doen.

Met uitsluitend screening van één verordening (toetsing aan een centraal vastgesteld toetsingskader) door een ter zake deskundige ambtenaar is hooguit één werkdag gemoeid. Dat leidt – bij een te screenen aantal van 40 verordeningen – tot een globale raming van 40 werkdagen voor de enkele gemeenten die geen modelverordeningen gebruiken, oftewel circa € 20.000 per desbetreffende gemeente<sup>2</sup>. Voor de totale kosten is het van belang hoeveel gemeenten geen of beperkt gebruik maken van de modelverordeningen. We schatten dat het om een zeer beperkt aantal gaat van rond de 10, tot hooguit 20 gemeenten.

### ***gemeentelijke beleidsregels***

Er zijn geen modellen van nota's die beleidsregels bevatten. Dit betekent dat de screening van 'sets van beleidsregels' (onder een set wordt één document verstaan waarin één of meer beleidsregels zijn opgenomen) geheel door de decentrale overheden zelf zal moeten geschieden. Beleidsregels hebben altijd betrekking op de uitoefening van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 4:81 Awb), bijvoorbeeld de bevoegdheid om een bepaalde vergunning of andere toestemming te verlenen. De decentrale overheden kunnen bij het inventariseren van relevante beleidsregels volstaan met na te gaan in hoeverre bij vergunningstelsels die vallen onder de werking van de richtlijn beleidsregels zijn vastgesteld.

Uit de informatie van gemeenten komt naar voren dat het aantal sets van beleidsregels dat voor screening in aanmerking komt, circa 10 bedraagt. Door hen is aangegeven, dat het niet voor de hand ligt, dat de screening van een dergelijke set van beleidsregels als op zichzelf staande activiteit zal worden uitgevoerd. Door informanten is aangegeven dat beleidsregels veelal in nota's staan die regelmatig worden geëvalueerd en geactualiseerd. De implementatietermijn van de Dienstenrichtlijn (3 jaar) laat toe dat de screening volgens de voorschriften in deze richtlijn wordt meegenomen bij een reguliere actualisatie. In dat geval is er geen sprake van substantiële extra activiteiten.

### ***gemeentelijke plannen die algemeen verbindende voorschriften bevatten: bestemmingsplannen***

De Europese Commissie heeft in het kader van de besprekingen over de uitvoering van de screeningverplichtingen van de Dienstenrichtlijn aangegeven dat er bij haar geen behoefte bestaat om individuele bestemmingsplannen te beoordelen of deze in het screeningsverslag aan te treffen.

Ook heeft de Commissie zich uitgesproken over de vraag in hoeverre een bestemmingsplan onder de reikwijdte van artikel 14, onderdeel 5, van de richtlijn valt. Hierin wordt bepaald dat de lidstaten *'de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk stellen van de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.'*

De conclusie is dat het wettelijke kader van de Wro zoals uitgelegd in de Nederlandse jurisprudentie, gemeenten niet de mogelijkheid biedt om door middel van een bestemmingsplan individuele dienstverleners met hun investeringsplannen op grond van een puur economische beoordeling van het individuele geval, te blokkeren in zijn vestigingsvoornemen. Het verbod van artikel 14, lid 5, Dienstenrichtlijn kan dan ook niet van toepassing zijn op bestemmingsplannen. De praktische consequentie hiervan is dat bestemmingsplannen niet hoeven te worden gescreend.

---

2. Uitgaande van de Handleiding overheidsstarieven 2007 geldt voor een ambtenaar in schaal 10 een uurtarief exclusief BTW van 62 euro.

### ***provinciale verordeningen en beleidsregels***

Door een aantal provincies zijn reeds verkenningen verricht van de betekenis van de screeningsverplichting in de Dienstenrichtlijn voor hun eigen regelgeving. Net als bij gemeenten loopt het aantal verordeningen per provincie uiteen, afhankelijk van het (nog) bestaan van diverse verordeningen over een enkel onderwerp. In totaal gaat het echter om minder verordeningen en beleidsregels. Hiervan zijn per provincie drie à vier verordeningen<sup>3</sup> relevant en voorts daaraan gekoppelde sets van beleidsregels.

Er zijn geen gezamenlijk ontwikkelde modelverordeningen. Dat betekent dat elke provincie zelf een volledige screening van de regelgeving moet uitvoeren. Uitgaande van vier relevante verordeningen, leidt dat tot een kostenraming van 4 dagen oftewel € 2.000 per provincie en € 24.000 voor alle provincies tezamen.

Indien ervan kan worden uitgegaan dat ook provinciale sets van beleidsregels actueel worden gehouden door periodieke evaluatie, dan hoeven er geen aparte, substantiële activiteiten ter screening in het kader van de Dienstenrichtlijn te worden ondernomen.

### ***verordeningen en beleidsregels van waterschappen***

De Unie van Waterschappen (UvW) ontwerpt modelverordeningen voor de waterschappen, vergelijkbaar met de manier waarop de VNG dat doet voor gemeenten. Er zijn circa 10 modelverordeningen. Enkele hiervan zijn relevant voor de Dienstenrichtlijn. Verordeningen met interne werking of met betrekking tot vaststelling van heffingen en dergelijke vallen hier buiten.

De relevante modelverordeningen zullen, wanneer de formats hiervoor zijn vastgesteld, door de UvW centraal worden beoordeeld op eventuele strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

Voor de waterschappen geldt dan hetzelfde als voor gemeenten, die hun regelgeving baseren op de modelverordeningen. Zij hoeven hooguit van modellen afwijkende bepalingen te screenen.

Ook kennen waterschappen sets van beleidsregels en besluiten. In de lijn van het voorgaande kan worden gesteld dat deze screening kan worden meegenomen bij een reguliere actualisatie. In dat geval is er geen sprake van substantiële extra activiteiten van waterschappen.

---

### **2.3.3 Aanpassen van de regelingen**

De Dienstenrichtlijn stelt feitelijk geen nieuwe eisen aan de regelingen en vergunningstelsels van de decentrale overheden. De eisen die de richtlijn stelt, vormen een codificering van de bepalingen in het EG-verdrag over het vrije verkeer van diensten en van de jurisprudentie van het Hof van Justitie hierover, althans ten aanzien van de vestiging van dienstverrichters. De bepalingen in het EG-verdrag die de vier vrijheden regelen (waaronder het vrije verkeer van diensten) hebben een rechtstreekse werking voor de decentrale overheden. De decentrale overheden moeten deze bepalingen ook nu al naleven. In principe zou de screening van de regelgeving daarom geen aanleiding moeten zijn voor het aanpassen van regels. Wel is het de vraag of de in artikel 16 genoemde uitzonderingsbepalingen met betrekking tot tijdelijke dienstverlening een exacte codificatie vormen van de jurisprudentie van het Hof. Hier is sprake een aanscherping van de voorschriften ten opzichte van de huidige situatie.

De volgende activiteiten zullen moeten worden verricht:

- a. het zonodig aanpassen van eigen verordeningen aan de hand van de herziene modelverordeningen en de aanvullende screening door de gemeente zelf;
- b. het zonodig aanpassen van de relevant bevonden beleidsregels.

---

3. Gedacht moet worden aan de Provinciale Milieuverordening, de Grondwaterverordening en de verordening Watergebieden.

Als een decentrale overheid één of meer van haar regelingen naar aanleiding van de screening moet aanpassen, kunnen deze werkzaamheden worden beschouwd als achterstallig onderhoud.

---

#### **2.3.4 Verslaglegging**

De decentrale overheden zullen niet rechtstreeks verslag hoeven te doen aan de Commissie over de screening van de regelgeving en vergunningstelsels. De verslaglegging zal geschieden door tussenkomst van het Rijk. Het Rijk zal met de koepelorganisaties van de decentrale overheden (VNG, IPO en Unie van Waterschappen) afspraken maken over de wijze waarop decentrale overheden aan het Rijk verslag zullen moeten doen van de uitgevoerde screening. Het uitgangspunt daarbij zal zijn dat dit op een zo efficiënt mogelijke wijze gebeurt, waardoor de decentrale overheden zo beperkt mogelijk worden belast.

De omvang van werkzaamheden voor decentrale overheden die uit deze verplichting voortvloeien, is afhankelijk van de mate waarin is afgeweken van modelverordeningen en van het aantal beleidsregels. Voorts is de mate van standaardisering van screening en verslaglegging medebepalend voor de omvang van de werklast. Uitgaande van een gezamenlijk of centraal vastgestelde standaard, is de verslaglegging een activiteit van beperkte omvang voor elk van de decentrale overheden.

---

## 3 Aanmelding van nieuwe regelgeving bij de Commissie

---

### 3.1 Beschrijving verplichtingen

De Dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten om alle nieuwe regelingen en vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten die vallen onder de werking van de richtlijn aan te melden bij de Commissie.

Het gaat om de volgende soorten regelingen:

- alle nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die eisen bevatten die in artikel 15, tweede lid, van de richtlijn worden genoemd (de aan evaluatie onderworpen eisen). In de mededeling moeten de redenen voor het stellen van deze eisen worden vermeld (artikel 15, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn);
- nieuwe eisen die betrekking hebben op de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit door dienstverrichters uit andere lidstaten, waarbij mogelijk de criteria van artikel 16, eerste lid, derde alinea, of artikel 16, derde lid, van toepassing zijn (de eisen moeten voldoen aan de voorwaarden: discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid. In deze aanmelding moeten de redenen voor het stellen van die eisen worden vermeld (artikel 39, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn).

De Commissie deelt de bepalingen mede aan de andere lidstaten. Binnen drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving onderzoekt de Commissie of deze nieuwe eisen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht. Indien de Commissie tot het oordeel komt dat dit niet het geval is, stelt zij een beschikking vast waarin de betrokken lidstaat wordt verzocht van vaststelling van de eisen af te zien of deze in te trekken. Het niet of niet tijdig aanmelden van een regeling of vergunningstelsel bij de Commissie heeft overigens geen negatieve gevolgen voor de rechtskracht ervan.

---

### 3.2 Activiteiten voor de decentrale overheden voor aanmelden van nieuwe regelgeving

- Beoordelen of de nieuwe regeling, het voorschrift of vergunningstelsel eisen bevat die betrekking hebben op diensten die vallen onder de werking van de Dienstenrichtlijn en dienen te worden aangemeld (artikel 15, lid 7, en artikel 39, lid 5);
- Doen van een mededeling aan de Commissie waarin de redenen voor het stellen van de desbetreffende eisen worden vermeld. Voor de procedure voor dergelijke mededelingen zullen door het Rijk faciliteiten worden geboden. Tot het moment van indiening van het screeningsverslag worden deze mededelingen gebundeld en als pakket meegenomen bij de indiening van het screeningsverslag door het Rijk. Pas na het indienen van het screeningsverslag zal een individuele mededeling plaatsvinden.
- Eventueel aanpassen of intrekken van de regeling, voorschrift of vergunningstelsel in opdracht van de Commissie.

---

### 3.3 Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten bij aanmelding nieuwe regelgeving

De omvang van de werkzaamheden voor de decentrale overheden die uit deze verplichting voortvloeien, hangt van verschillende factoren af:

- Hoe vaak zal het voorkomen dat decentrale overheden nieuwe verordeningen opstellen of bestaande verordeningen wijzigen die eisen bevatten die betrekking hebben op diensten die vallen onder de werking van de richtlijn?
- In welke mate zijn deze nieuwe of gewijzigde regelingen het resultaat van het overnemen van een modelverordening?
- Als decentrale overheden een model overnemen, kan voor de aanmelding bij de Commissie worden volstaan met een gezamenlijke aanmelding óf dient elke overheidsorgaan de betreffende nieuwe regeling zelf aan te melden?

Alleen het doen van een mededeling aan de Commissie (door tussenkomst van het Rijk) kan worden beschouwd als een nieuwe activiteit die voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn. Indien er een centrale aanmeldingsfaciliteit is, dan is de tijd die hiermee gemoeid is, te verwaarlozen.



---

## 4 Het instellen van een één-loket voor dienstverlening en de verplichte elektronische afwikkeling van procedures

---

### 4.1 Beschrijving verplichtingen

---

#### 4.1.1 Functie één-loket en elektronisch verkeer (artikelen 6 en 8)

Artikel 6 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat elke dienstverrichter via één aanspreekpunt (het 'één-loket') alle (vergunning)procedures en formaliteiten kan afwickelen. Hier moet alle relevante informatie kunnen worden verkregen én de aanvraag voor eventueel benodigde vergunningen kunnen worden ingediend.

De richtlijn regelt niet hoe het één-loket er moet uitzien en hoeveel één-loketten er per lidstaat moeten worden ingericht. Dergelijke zaken mogen de lidstaten dus zelf bepalen.

Alle procedures betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten moeten met elektronische middelen via het één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld (artikel 8). Er is derhalve sprake van zowel eenrichtingsverkeer (raadplegen) als tweerichtingsverkeer (aanvragen en verkrijgen van informatie of vergunningen).

Het één-loket is een procedurele voorziening, waar geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Aanvragen worden door het één-loket doorgesluisd naar de desbetreffende bevoegde instantie(s).

Het één-loket is er voor dienstverrichters en voor afnemers van diensten, die informatie wensen over bepaalde dienstverrichters.

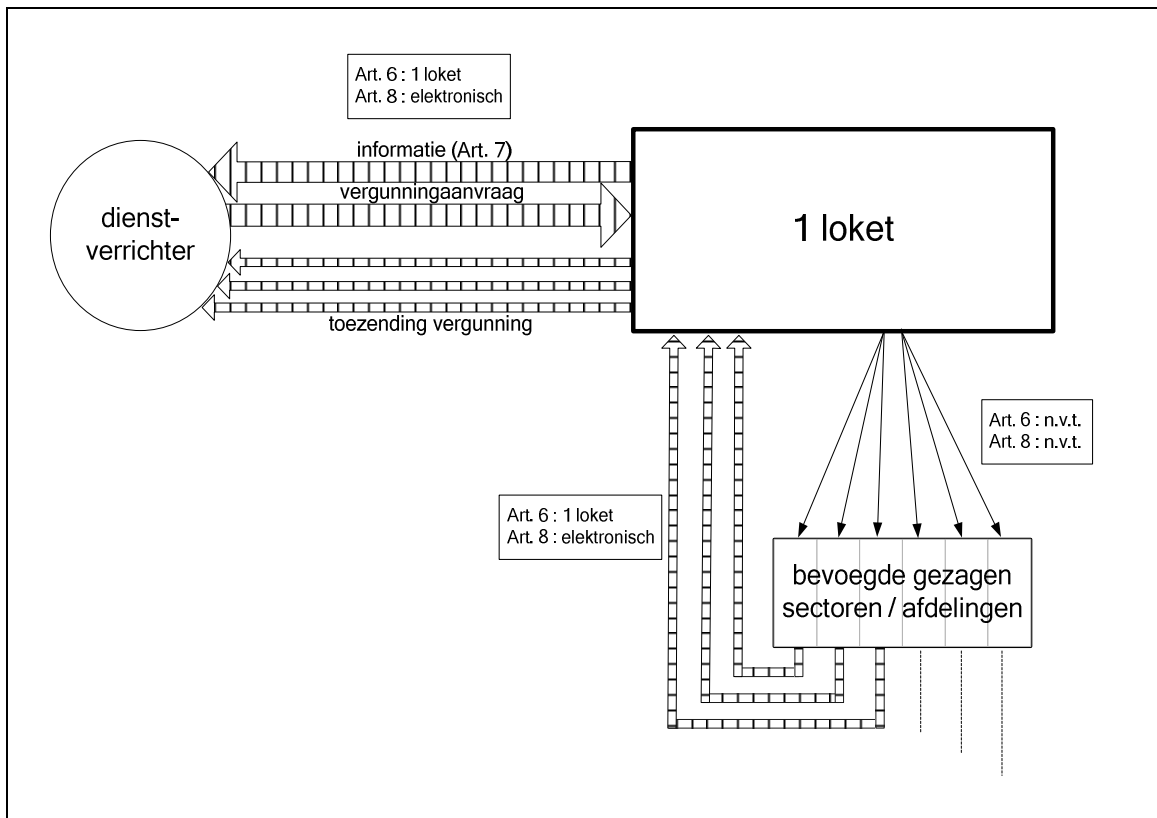
Vooralsnog is niet helder of er behalve doorgeleiding van aanvragen en teruggeleiding van antwoorden ook een functie van procesbewaking moet zijn ondergebracht in het één-loket. Over procesbewaking is in de richtlijn een aantal voorschriften opgenomen, zoals het sturen van een ontvangstbevestiging, informatieverstrekking over de (maximale) duur van de procedure en de regels voor procedureverlenging.

Indien via het één-loket ook de voortgang van het aanvraagproces moet worden bewaakt, kan hierin worden voorzien door middel van een ICT-toepassing.

Het één-loket *kan* ook worden belast met het verlenen van vergunningen, maar de richtlijn verplicht hier niet toe. Artikel 6, tweede lid, bepaalt in dit verband dat de invoering van het één-loket geen afbreuk doet aan de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende instanties binnen de nationale systemen. De verleende vergunningen dienen wel via het één-loket (en derhalve via elektronische weg) bij de aanvrager terecht te komen.

In onderstaand schema is aangegeven hoe informatievoorziening, vergunningaanvraag en vergunningverlening in elk geval moeten kunnen verlopen, waarbij expliciet is gemaakt waartoe het één-loket minimaal dient (artikel 6 van toepassing) en welke stromen via een elektronisch medium moeten kunnen plaatsvinden (artikel 8 van toepassing).

**Figuur 4.1. Functie één-loket en communicatiemedium (al dan niet elektronisch)**



#### 4.1.2 Eisen aan het één-loket (artikel 7)

In de richtlijn worden verschillende eisen gesteld aan het één-loket. Deze eisen hebben betrekking op:

- de soort informatie;
- het recht op bijstand;
- de kwaliteit van de informatie.

##### **soort informatie (artikel 7, eerste lid)**

De volgende informatie moet gemakkelijk via het één-loket voor dienstverrichters en afnemers van diensten via het één-loket toegankelijk zijn:

- formaliteiten en procedures voor vergunningen en dergelijke om diensten te kunnen verrichten of als dienstverrichter zich te kunnen vestigen;
- contactadressen en dergelijke van de bevoegde instanties;
- openbare registers en databanken met gegevens over dienstverrichters en diensten;
- geschilbeslechting;
- organisaties (anders dan de bevoegde instanties) die praktische bijstand kunnen geven.

##### **recht op bijstand (artikel 7, tweede lid)**

De bevoegde vergunningverlenende instanties moeten bijstand verlenen aan dienstverrichters en afnemers wanneer deze daarom verzoeken. Deze bijstand bestaat eruit dat algemene informatie wordt verstrekt over de wijze waarop de vereisten voor een vergunning doorgaans worden uitgelegd en toegepast. De informatie moet

worden verstrekt in gewone en begrijpelijke taal. En waar passend moet deze bijstand een handleiding met eenvoudige, stapsgewijze informatie omvatten.

#### ***eisen aan kwaliteit van de informatie (artikel 7, derde, vierde en vijfde lid)***

De Dienstenrichtlijn stelt de volgende kwaliteitseisen aan de informatie en bijstand die via het één-loket worden verstrekt:

- duidelijk en ondubbelzinnig;
- gemakkelijk van op afstand en elektronisch toegankelijk;
- actueel;
- zo snel mogelijk reageren op een verzoek om informatie of bijstand.

Ook moet een lidstaat het één-loket aanmoedigen dat de informatie in andere talen van de Gemeenschap beschikbaar worden gesteld.

---

## **4.2 Activiteiten één-loket en afwikkelen procedures via elektronische middelen**

De aard en omvang van de werkzaamheden (en dus de kosten) die het instellen van een één-loket voor de decentrale overheden met zich meebrengen, zijn sterk afhankelijk van de keuzes die op het rijksniveau worden gemaakt. In het onderzoek wordt uitgegaan van de minimaal noodzakelijke invulling conform de richtlijn. Dat betekent dat het volstaat een landelijk één-loket in te richten, dat uitsluitend een elektronisch loket is en informatiestromen en vergunningsprocedures kanaliseert.

Het één-loket moet een raadpleegfunctie en een aanvraag-antwoordfunctie hebben, waarbij een centraal deel is ingericht van waaruit wordt doorverwezen naar decentrale delen.

#### ***raadpleegfunctie (eenrichtingsverkeer)***

Het loket bestaat uit een centraal deel, waar landelijk informatie op is te vinden. In het centrale deel is tevens een beslisboom opgenomen, die doorgeleid naar webpagina's van decentrale overheden met specifieke informatie die van toepassing is op bepaalde locaties.

#### ***aanvraag- en antwoordfunctie (tweerichtingsverkeer)***

Voor het aanvragen van specifieke informatie en het aanvragen van vergunningen, beide bij het desbetreffende bevoegd gezag, moet een ICT-toepassing worden ontworpen die de doorgeleiding (heen en weer) mogelijk maakt en tevens transparantie van het proces biedt. Dat wil zeggen dat door een aanvrager kan worden gezien in welk stadium de aanvraag verkeert en met welke instantie hij eventueel direct contact kan opnemen over zijn aanvraag.

#### ***centrale faciliteiten één-loket***

Een aantal faciliteiten zal derhalve centraal, door het Rijk, worden aangeboden. Decentrale overheden moeten hierop aansluiten. Van belang is goed te duiden waar er door het Rijk al in wordt voorzien, wat aanvullend nodig is van de kant van decentrale overheden en vervolgens welke van deze decentrale inspanningen extra zijn ten opzichte van inspanningen die al in ander kader verricht zijn of worden.

Bovenstaande impliceert dat de volgende faciliteiten in het één-loket zouden moeten zijn ondergebracht:

1. een landelijke toegang tot het één-loket;
2. landelijke, algemeen geldende regels en overige informatie op de site;

3. een beslisboom die leidt naar (onder andere<sup>4</sup>) de sites van de decentrale overheden;
4. een authenticatiesysteem ten behoeve van tweerichtingsverkeer, waardoor er individuele e-postbussen worden gecreëerd;
5. een ICT-toepassing voor de doorgeleiding van aanvragen – beslisboom na authenticatie – en teruggeleiden van antwoorden;
6. een procesbewakingsfunctie, bijvoorbeeld door berichtgeving naar de e-postbus over het stadium van afhandeling van een aanvraag;
7. e-formulieren voor aanvraag van specifieke informatie en van vergunningen.

#### **activiteiten decentrale overheden**

Uitgaande van centrale beschikbaarstelling van bovenstaande faciliteiten, moeten de decentrale overheden in aanvulling hierop de volgende inspanningen verrichten:

- zorgen dat de noodzakelijke informatie digitaal beschikbaar is;
  - zorgen dat zij kunnen aanhaken op de landelijke website en de interactieve functies kunnen toepassen.
- Er is geen verplichting om de informatie in andere talen dan het Nederlands aan te bieden, dus eventuele vertaalactiviteiten vallen niet onder de noodzakelijke activiteiten vanwege de richtlijn.

---

### **4.3 Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten één-loket en afwickelen procedures via elektronische middelen**

#### **uitgangssituatie**

Decentrale overheden hebben inmiddels allemaal een eigen website, waarop vigerende regelgeving kan worden geraadpleegd. In wisselende mate wordt deelgenomen aan diverse projecten, gericht op afstemming en aan elkaar koppeling van elektronisch beschikbare informatie bij diverse overheden en bij diverse onderdelen binnen overheden. Gewezen kan worden op de volgende relevante projecten: Andere Overheid, Samenwerkende Catalogi, Overheidsproductencatalogus, Bedrijvenloket, diverse vormen van (al dan niet gedigitaliseerde) ondernemersloketten die door decentrale overheden zelf worden ontwikkeld, de ‘Persoonlijke Internetpagina’ (PIP), ontwikkeling van elektronische vergunningaanvragen inclusief beslisbomen. Niet alle overheden nemen deel aan al deze ontwikkelingen. Er zijn verschillen in stadia van automatisering en mate waarin elektronische kanalen worden ontwikkeld en gebruikt. Een basis (website met informatie) is echter overal aanwezig. De verzamelde informatie wijst er ook op, dat elke gemeente enige vorm van een aanspreekpunt of contactpersoon voor startende ondernemers heeft.

#### **extra inspanningen**

Ervan uitgaande dat de hiervoor genoemde faciliteiten door de centrale overheid worden geboden, behelzen de extra inspanningen door decentrale overheden voor de inrichting van het één-loket conform de Dienstenrichtlijn de volgende:

- zorgen dat aan de systeemeisen wordt voldaan (software; eventueel hardware), waardoor informatie kan worden aangekoppeld, aanvragen van informatie en vergunningen kunnen worden ontvangen door middel van (landelijk ontwikkelde) e-formulieren en het terugsturen van ontvangstbevestigingen, stadiuminformatie, antwoorden en vergunningen mogelijk wordt. Dit impliceert waarschijnlijk het werken met het authenticatiesysteem, waardoor gericht e-mailverkeer met de e-postbussen van aanvragers mogelijk is.

---

4. Daarnaast wordt ook doorverwezen naar sites van – onderdelen van – ministeries, bijvoorbeeld Kamers van Koophandel.

Ook in ander kader moeten decentrale overheden reeds zorgen voor aansluiting op centrale systemen. Gewezen kan worden op de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo).

- de huidige informatie op de website beoordelen en zonodig aanvullen ten behoeve van de raadpleegfunctie (eenrichtingsverkeer), waarbij wordt gelet op de volgende punten:
  - a) specifieke informatie over de lokale situatie (waaronder decentrale regelgeving);
  - b) lokale en regionale contactadressen;
  - c) toegang tot openbare registers en databanken;
  - d) een standaardformulering met betrekking tot de wijze van geschilbeslechting (geen noemenswaardige inspanning);
  - e) het opnemen van organisaties – anders dan de bevoegde instanties – die praktische bijstand kunnen geven, behelst een verplichting waarvan de interpretatie nog niet helder is. Indien hier een uitputtende lijst van alle (commerciële en niet-commerciële) organisaties moet worden gepubliceerd, is wellicht een aanvullende inspanning van decentrale overheden aan de orde.

De informatie die via websites beschikbaar is, varieert op dit moment per overheidsorganisatie. Er mag worden verwacht dat in de komende jaren, ook als er geen sprake zou zijn van een Dienstenrichtlijn, de elektronisch beschikbare informatie zal worden uitgebreid. De eventuele extra inspanningen als gevolg van de Dienstenrichtlijn zijn derhalve zeer beperkt.

- kanalisatie van de vergunningaanvraag: zorgen dat de aanvraag bij de juiste sectoren/afdelingen terecht komt en dat deze sectoren/afdelingen over de juiste gegevens van de aanvrager beschikken om – tijdig – de informatie te verstrekken/vergunning te verlenen door deze te e-mailen naar het 1-loket, zodanig dat het geheel wordt doorgestuurd aan de juiste aanvrager. De verdere interne procedures bij de gemeente hoeven niet te worden aangepast ten gevolge van de Dienstenrichtlijn. Het is ook niet voorgeschreven dat dit via elektronische kanalen moet. Indien het om een beperkt aantal gevallen per jaar gaat, ligt het niet voor de hand dat decentrale overheden ook dit deel van het proces automatiseren.

### ***eenmalige en structurele effecten***

Een belangrijk deel van de drie hierboven benoemde activiteiten heeft een eenmalig karakter. Het betreft uitvoeren van technische aanpassingen en het stroomlijnen van processen, de screening van de reeds aanwezige informatie op de site en de aanvulling met nog ontbrekende thema's.

Daarnaast moet als structureel onderhoud de informatie op de website up-to-date worden gehouden. De aan de Dienstenrichtlijn toe te rekenen structurele activiteiten in dit kader hebben betrekking op die informatie en documenten die zonder richtlijn niet zouden zijn gepubliceerd via de website, op dit moment of binnen enkele jaren. De verwachting is dat het nauwelijks om extra activiteiten zal gaan, omdat de meeste informatie die vereist is volgens de Dienstenrichtlijn ook al via andere ontwikkelingen op de site zou worden gezet en derhalve actueel zou worden gehouden. Hooguit gebeurt het als gevolg van de richtlijn eerder.

Indien de ICT-voorzieningen die worden getroffen ter uitvoering van onder meer de Wabo ook voldoen voor de uitvoering van de Dienstenrichtlijn, zullen er geen noemenswaardige kosten worden gemaakt voor het voldoen aan systeemeisen. Als er in de sfeer van de ICT andere apparatuur of expertise nodig zal zijn, moet hierin worden voorzien. Voor een concreet beeld hiervan is het nog te vroeg.

Voor eventuele verandering in logistieke processen is het de verwachting dat hiermee geen extra activiteiten zijn gemoeid. In sommige gemeenten zal er geen verschil zijn ten opzichte van de huidige activiteiten, in andere zal sprake zijn van een bepaalde efficiencywinst. Per decentrale overheid zal dit verschillen, afhankelijk van de uitgangssituatie. Aangezien de wijze van uitvoering 'achter het loket' voor decentrale overheden vrij is, kan ervan worden uitgegaan dat elke overheid de meest passende wijze kiest en daardoor niet door de richtlijn wordt gedwongen tot het maken van kosten die men anders niet zou maken.



---

## 5 Administratieve samenwerking

---

### 5.1 Beschrijving verplichtingen

De richtlijn verplicht de lidstaten tot het elkaar verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten (artikel 28). In verband hiermee bevat de richtlijn diverse verplichtingen voor de lidstaten, zoals:

- Het verstrekken van informatie over de dienstverrichters aan een andere lidstaat op verzoek van die lidstaat (artikel 29, eerste lid).
- Het uitvoeren van verificaties, inspecties en onderzoeken op verzoek van een andere lidstaat en het in kennis stellen van die lidstaat van de resultaten en de eventueel genomen maatregelen (artikel 29, tweede lid).
- Onverwijld in kennis stellen van alle andere lidstaten en de Commissie van gedragingen en specifieke handelingen van een op hun grondgebied gevestigde dienstverrichter die diensten verricht in andere lidstaten, die voor zover hem bekend ernstige schade kunnen berokkenen aan de gezondheid of veiligheid van de mens of het milieu (artikel 29, derde lid).
- Het verstrekken van informatie op verzoek van een bevoegde instantie van een andere lidstaat over de betrouwbaarheid van een dienstverrichter (gegevens over administratieve maatregelen, strafrechtelijke sancties en dergelijke; artikel 33).

De lidstaten moeten deze informatie langs elektronische weg verstrekken (artikel 28, zesde lid). In verband hiermee zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, een elektronisch systeem opzetten voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten.

---

### 5.2 Activiteiten voor de decentrale overheden in verband met de administratieve samenwerking

De administratieve samenwerking zal een complex geheel worden, waarvoor een heldere structurering onontbeerlijk is. Deze zal vorm krijgen door middel van het zogenaamde Internal Market Information (IMI)-systeem. De wijze waarop dit in praktijk gaat werken, is sterk bepalend voor de uitvoering van taken en activiteiten door de decentrale overheden.

Uitgangspunt bij de administratieve samenwerking is, dat de informatievraag terecht dient te komen bij die instantie die bevoegd gezag oftewel verantwoordelijk voor het beheer van de gevraagde gegevens. Dit vereist een goede doorverwijssystematiek in het IMI-netwerk.

Voor de decentrale overheden betekent dit, dat zij uitsluitend informatieverzoeken krijgen op terreinen waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn. Gegevens op het terrein van justitie, politie, belastingen of faillissementen worden dus niet bij hen opgevraagd, ook niet als zij er indirect over beschikken (voor eigen doeleinden hebben verkregen vanuit andere registers). Zij krijgen alleen te maken met vragen over bijvoorbeeld al dan niet verleende vergunningen aan een bepaalde dienstverrichter.

Ook omgekeerd betekent dit, dat decentrale overheden alleen die informatie via het IMI-netwerk kunnen opvragen die noodzakelijk is voor het uitvoeren van hun eigen taken.

Voorts wordt de richtlijn zo geïnterpreteerd dat deze geen extra verplichting oplegt voor het specifiek registeren van bepaalde gegevens die wellicht kunnen worden opgevraagd door buitenlandse overheden. Voor

de gegevensverstrekking wordt uitgegaan van de bestaande, beschikbare informatie. Er mag van worden uitgegaan dat de kwaliteit van de administraties in de EU-lidstaten in orde is. Mocht na enige tijd blijken dat bepaalde registraties onvoldoende betrouwbaar zijn, dan zijn er andere methodes om kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen; dat volgt niet uit de Dienstenrichtlijn.

Voor de decentrale overheden vloeien de activiteiten met betrekking tot administratieve samenwerking voort uit de Dienstenrichtlijn, alles binnen de context van het bovenstaande dus uitsluitend voor zover de decentrale overheid bevoegd gezag is:

- het op verzoek leveren van informatie over een dienstverrichter die op het grondgebied is gevestigd;
- het uitvoeren van verificaties, inspecties en onderzoeken op verzoek van een andere lidstaat en het in kennis stellen van die lidstaat van de resultaten en de eventueel genomen maatregelen;
- het in kennis stellen van de lidstaten waar een dienstverrichter is gevestigd van gedragingen en handelingen op het grondgebied die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid of veiligheid;
- zorgen dat er wordt aangesloten op het elektronisch systeem voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten (het IMI-netwerk).

---

## **5.3 Belangrijkste, te kwantificeren extra activiteiten bij administratieve samenwerking**

---

### **5.3.1 Inleiding**

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt er voor de uitwisseling van informatie over een dienstverrichter een centraal netwerk opgezet, zoals ook op andere beleidsterreinen reeds is gerealiseerd. Het IMI-netwerk bevindt zich in een testfase. Decentrale overheden moeten zorgen dat:

- ze kunnen worden aangesloten op het IMI-netwerk (software, hardware);
- er iemand beschikbaar is om het berichtenverkeer uit te voeren.

Van het natrekken van de dienstverrichter zal waarschijnlijk niet in alle sectoren in dezelfde mate sprake zijn. Er is in het onderzoek nader ingezoomd op twee sectoren, waarin sprake is van grensoverschrijdend verkeer van diensten. Evidente voorbeelden van branches waar dit aan de orde is, zijn de bouw en de horeca.

Om een concreet inzicht te krijgen in de mogelijke (nieuwe) activiteiten van overheden in het kader van de administratieve samenwerking, zijn deze twee branches als cases nader bekeken. Er is daarbij een vergelijking gemaakt tussen de huidige en de nieuwe situatie.

Er is in kaart gebracht welke toezichthoudende taken decentrale overheden hebben ten aanzien van de dienstverrichters in deze branches. Hiertoe beperkt zich immers de informatieverstrekking of informatieopvraging.

---

### **5.3.2 Case 1: de bouwsector**

Ten aanzien van de bouw geldt, dat gemeenten alleen toezicht houden op de uitvoering van de bouwwerken (moet conform de Nederlandse bouwregelgeving), maar niet op de status van het aannemingsbedrijf. Hierop wordt – in beperkte mate – toezicht gehouden door de KvK die een bedrijf (overigens niet in alle gevallen) inschrijft in het Handelsregister, waartoe – in geval van een nevenvestiging – een bewijs van inschrijving van de hoofdvestiging moet worden overlegd. Hiervoor is dus informatie vereist van buitenlandse overheden (maar in zeer beperkte mate van decentrale overheden).



Voorts geeft de KvK vergunningen af voor bedrijven die structureel diensten aanbieden en zich niet vestigen, namelijk een ontheffing in het kader van de Vestigingswet. Hiertoe moeten bedrijven een door het eigen land verstrekte EG-verklaring waarin ervaring en opleiding zijn aangegeven, overleggen (en omgekeerd verstrekt de Nederlandse KvK dergelijke verklaringen aan buitenlandse KvK's). In Nederland wordt de Vestigingswet echter zeer binnenkort afgeschaft.

Vanuit de toezichthoudende taak van decentrale overheden lijkt er in zo'n belangrijke sector als de bouw geen grond te zijn voor administratieve samenwerking met overheden in andere EU-landen. Er zijn derhalve ook geen extra kosten of opbrengsten in dit kader.

---

### 5.3.3 Case 2: de horeca

Horecaondernemingen die zich willen vestigen binnen een gemeente dienen hiertoe een horecavergunning (ingevolge de Drank- en Horecawet; verder gereguleerd in de APV en eventueel aanvullende beleidsregels zoals een Horecanota) te verkrijgen. Formeel vereiste voor het verkrijgen van horecavergunningen is uitsluitend de beschikking over de SVH Verklaring Sociale Hygiëne. Deze wordt afgegeven door het Horeca Branche Instituut dat hiervoor in opdracht van het ministerie van VWS de examens afneemt. Zonder deze verklaring kan niemand een horecazaak vestigen, ongeacht het herkomstland. Er is geen specifiek diploma vereist.

Hieruit volgt dat er op formele gronden in deze sector geen aanleiding is voor uitwisseling van informatie tussen overheden uit verschillende EU-lidstaten.

Naast de formele vereiste van de SVH Verklaring Sociale Hygiëne hanteren gemeenten aanvullende criteria voor het afgeven van een horecavergunning, de zogenaamde moraliteitseisen. Deze hebben betrekking op iemands verleden met betrekking tot faillissementen of justitiële kwesties. In voorkomende gevallen wordt hiertoe informatie opgevraagd bij de Kamer van Koophandel (om na te gaan of iemand al eerder ingeschreven heeft gestaan en er mogelijk sprake is geweest van een faillissement) en bij het politieregister in de regio (waaruit uitsluitend gegevens over in de regio gepleegde feiten naar voren komen). De informatie waarover een decentrale overheid (in dit geval een gemeente) beschikt vanuit de genoemde registers, valt niet onder de eigen gegevens van de gemeente. De gemeente houdt immers geen toezicht op deze terreinen, noch beheert zij deze registers. Een eventuele vraag hiernaar van een buitenlandse overheid zal dan ook niet bij een gemeente belanden, maar bij bijvoorbeeld de politie of BIBOB. Uitsluitend een vraag naar een eventueel afgegeven of geweigerde vergunning Drank- en Horecawet kan bij een gemeente belanden en dient te worden beantwoord op basis van de gemeentelijke administratie van vergunningverzoeken en –verleningen.

Op basis van bovenstaande praktijk gaan we ervan uit dat als iemand die zich vanuit het buitenland vestigt, de informatiebehoefte van de gemeente zich ook op deze twee onderwerpen richt. Justitiële informatie zal niet via het systeem van administratieve samenwerking (IMI-netwerk) beschikbaar komen. Informatie over ondernemingsgeschiedenis kan wel via het IMI-netwerk bij collega-overheden worden opgevraagd dan wel worden verstrekt aan collega-overheden in het buitenland.

In de huidige situatie gelden voor het opvragen van dergelijke informatie enkele belemmeringen, zoals:

- een dergelijke informatievraag (met privacygevoelige aspecten) moet via B&W lopen en duurt daardoor enige tijd;
- men moet zich ervan vergewissen dat degene aan de andere kant van de telefoon of ander communicatiekanaal ook werkelijk bevoegd is tot het opvragen van deze gegevens.

Als er – in de toekomstige situatie – een internationaal netwerk is, inclusief authenticatiesysteem, dan betekent dit dat informatie sneller en efficiënter kan worden uitgewisseld dan nu het geval is. Dit wijst niet op

extra administratieve lasten, maar eerder op een besparing dan wel op een uitbreiding van mogelijkheden voor het verzamelen van relevante informatie.

De mate waarin gemeenten te maken hebben met vestiging van horecaondernemers uit het buitenland blijkt zeer beperkt te zijn. Er is in het onderzoek uitsluitend op gestuit bij gemeenten dicht bij de grens, en ook daar gaat het op dit moment om incidentele gevallen.

---

#### **5.3.4 Conclusie ten aanzien van kwantificering administratieve samenwerking**

Om te voldoen aan de vereisten voor aansluiting op het IMI-netwerk zal het nodig zijn in de sfeer van de ICT andere apparatuur aan te schaffen of expertise in huis te halen. Voor een concreet beeld van de aard en omvang hiervan is het nog te vroeg.

Op grond van de twee onderzochte cases, namelijk de bouw en de horeca, kan worden geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de administratieve samenwerking via het IMI-netwerk per saldo extra werkzaamheden met zich meebrengt voor decentrale overheden.

Dit hangt samen met:

- de aard van de toezichtstaken in beide sectoren. Deze richt zich in de bouw niet op de persoon van de dienstverrichter. In de horeca is dat wel het geval, maar is er geen grondslag voor verificatie vooraf bij collega-overheden in andere lidstaten;
- het gemakkelijker maken van informatie-uitwisseling, waar in de horecasector wel behoefte aan bestaat met betrekking tot de moraliteitseisen. Het gaat om nadere informatie over de geschiedenis van de ondernemer. Deze gegevens zullen op een gemakkelijker en efficiëntere manier dan nu het geval is kunnen worden opgevraagd respectievelijk verstrekt. Hier is eerder sprake van opbrengsten dan van kosten.

---

## **6 Voorschriften in verband met de rechten van afnemers van diensten**

---

### **6.1 Beschrijving verplichtingen**

De Dienstenrichtlijn kent ook diverse bepalingen die tot doel hebben de rechten van afnemers van diensten (de consumenten) te beschermen. Het gaat om de volgende soorten bepalingen:

- verboden beperkingen;
- verlenen van bijstand aan afnemers, in de vorm van het geven van informatie over diverse onderwerpen en de verplichting om daarvoor het één-loket of een andere organisatie in te schakelen;
- erop toezien dat elke dienstverrichter zijn afnemers bepaalde gegevens over zijn bedrijf en diensten ter beschikking stelt.

---

### **6.2 Activiteiten in verband met de rechten van afnemers van diensten**

Omdat de decentrale overheden in Nederland geen regels stellen op het terrein van consumentenbescherming, zullen de eisen in de Dienstenrichtlijn die betrekking hebben op de rechten van afnemers van diensten geen gevolgen hebben voor de decentrale overheden.



---

## **Bijlagen**

---



## A Overzicht van artikelen in de Dienstenrichtlijn die voor de decentrale overheden van belang zijn

Bepaling	Omschrijving van het onderwerp
Artikel 1	Onderwerp van de richtlijn
Artikel 2	Werkingsfeer van de richtlijn
Artikel 3	Het verband van de richtlijn met andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht
Artikel 4	Definities van de begrippen die in de richtlijn worden gehanteerd
Artikel 5	Opdracht aan de lidstaten om hun procedures en formaliteiten die betrekking hebben op diensten te onderzoeken op de mogelijkheden van vereenvoudiging
Artikel 6	Opdracht aan de lidstaten om er op toe te zien dat een dienstverrichter bepaalde procedures en formaliteiten kan afwikkelen via een één-loket
Artikel 7	Eisen aan het één-loket
Artikel 8	Opdracht aan de lidstaten om er op toe te zien dat alle procedures en formaliteiten die betrekking hebben op diensten eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld
Artikel 9	Eisen aan het hanteren van vergunningstelsels
Artikel 10	Inhoudelijke voorwaarden aan vergunningstelsels
Artikel 11	Bepalingen in verband met de vergunningduur
Artikel 12	Eisen aan de selectieprocedure in geval van diverse gegadigden
Artikel 13	Bepalingen in verband met de procedure van vergunningverlening
Artikel 14	Eisen die lidstaten niet mogen stellen aan dienstverrichters (verboden eisen)
Artikel 15	Eisen aan dienstverrichters die aan evaluatie moeten worden onderworpen
Artikel 16	Het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar ze gevestigd zijn en de eisen die een lidstaat in verband met dit recht niet mag stellen
Artikel 17	Diensten en aangelegenheden waarop het recht op het vrij verrichten van diensten niet van toepassing is
Artikel 18	Gevallen waarin mag worden afgeweken van het recht op het vrij verrichten van diensten

Bepaling	Omschrijving van het onderwerp
Artikel 28	Algemene verplichting voor de lidstaten tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten
Artikel 29	Algemene verplichting voor de lidstaat van vestiging om op verzoek van een andere lidstaat informatie aan die lidstaat te verstrekken over op zijn grondgebied gevestigde dienstverleners
Artikel 33	De verplichting om op verzoek van een bevoegde instantie van een andere lidstaat informatie te verstrekken over de betrouwbaarheid van een dienstverrichter
Artikel 39	Voorschriften over de procedure van wederzijdse beoordeling
Artikel 44	Omzetting van de richtlijn (vóór 28 december 2009)
Artikel 45	Inwerkingtreding van de richtlijn (1 januari 2007)



---

## **B Leden van de klankbordgroep van het onderzoek**

De heer P. Bruins Slot	Gemeente Rotterdam
De heer P. Dingenouts	Gemeente Roosendaal
De heer D. van Efferen	Gemeente Rotterdam
Mevrouw F. Ersahin	Gemeente Amsterdam
De heer E. ten Heuw	Gemeente Den Haag
De heer F. Hilterman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer L. Kuiper	Interprovinciaal Overleg
Mevrouw A. Michael	Unie van Waterschappen
Mevrouw A. Oost	Gemeente Emmen
De heer D. Sijtsma	Provincie Gelderland
Mevrouw R. Sterkenburgh	Gemeente Emmen
De heer T. Sytsema	Provincie Overijssel
Mevrouw G. Verbruggen	Provincie Gelderland
De heer B. van Ulden	Gemeente Rotterdam