Ministerie van Financiën

Evaluatie 'Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies'

Datum 6 december 2021

Colofon

Titel	Evaluatie 'Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies'
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Directie Begrotingszaken

Inhoud

1 Inleiding & management samenvatting—7
1.1 Management samenvatting—7

2 Achtergrond & beleidstheorie—9
2.1 Moties rondom kinder- en dwangarbeid—9
2.2 Sluitstuk "high-trust"—9
2.3 Meldingsplichten in de Boetewet—10
2.4 Overwogen alternatieven—12

3 Onderzoeksopzet—13
3.1 Hoofdvragen—13
3.2 Methodologie—14
3.2.1 Interviews—14
3.2.2 Documentanalyse—14
3.2.3 Focusgroepen—15

4 Bevindingen—16
4.1 Bekendheid—16
4.2 Verwerking Boetewet in andere regelgeving en kaders—16
4.3 Toepassing—16
4.4 Vooralsnog geen boetes: praktijkwerking en handhaving—17
4.5 Originele doelen—20
4.5.1 Voorkomen van- en omgaan met vertraging (artikel 2)—20
4.5.2 Voorkomen en omgaan met onderbesteding (artikel 3)—20
4.5.3 Voorkomen kinder- en dwangarbeid (artikel 4)—21
4.5.4 Sluitstuk van high trust samenwerking—21
4.6 Kosten en neveneffecten—22
4.7 Doeltreffendheid—22

5 Conclusies—24

6 Mogelijke vervolgstappen—26
6.1 Status quo: behouden—27
6.2 Aanpassingen: verbreden—27
6.2.1 Aanpassing artikel 3—27
6.2.2 Uitbreiding gehele scope—27
6.3 Overnemen in andere regelgeving—28
6.4 Afschaffen—28
6.5 Vervanging: nieuwe Subsidiewet—29

7 Bijlagen—30
7.1 Bijlage 1: Vragenlijst—30
7.2 Bijlage 2: verslag focusgroep—32

1 Inleiding & management samenvatting

De Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies[1] (Boetewet) is van kracht sinds 2013. Deze wet voorziet in drie meldingsplichten voor subsidieontvangers van het Rijk (meldingen bij vertragingen, bij onderbesteding en bij vermoedens van kinder- of dwangarbeid, zie sectie 2.3). De subsidieverstrekker is verplicht één van de meldingsplichten op te leggen, de twee andere kunnen optioneel worden opgenomen door de subsidieverstrekker. De wet biedt de mogelijkheid om een boete op te leggen wanneer niet tijdig is voldaan aan de meldingsplicht(en).

In artikel 8 van de wet is opgenomen dat de minister van Financiën binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag stuurt naar de Staten-Generaal waarin de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zijn opgenomen. Een dergelijke evaluatie bepaling is niet ongebruikelijk. In 2020, twee jaar na gestelde datum, is gestart met dit traject. Door andere prioritaire dossiers is hier op een later tijdstip aan begonnen.

Voor u ligt het resultaat van het evaluatietraject: een verslag over de doeltreffendheid van de Boetewet. Dit rapport is opgesteld door het Ministerie van Financiën in samenwerking met alle subsidieverstrekkende departementen en de twee grote uitvoeringsorganisaties Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I).

1.1 Management samenvatting

De Boetewet kent twee aanleidingen. Aan de ene kant was er de behandelingen van het Uniform Subsidie Kader (2009) welke gebaseerd op onder andere sturing op prestaties en hoofdlijnen en vereenvoudiging door meer uit te gaan van vertrouwen tussen de subsidieverstrekker en subsidieontvanger. Kort gezegd was er de wens voor een stok achter de deur als het vertrouwen werd beschaamd in de vorm van een *punitieve* sanctie. De andere aanleiding waren Kamermoties ter voorkoming en bestraffing van het gebruik van publieke middelen voor kinder- of dwangarbeid.

Deze wet voorziet in drie meldingsplichten, waarvan één verplicht is en twee optioneel kunnen worden opgelegd door de subsidieverstrekker. De wet biedt de mogelijkheid om een punitieve sanctie op te leggen wanneer niet tijdig is voldaan aan de meldingsplicht(en). De eerste, en verplichte, meldingsplicht betreft vertraging van de beloofde prestaties (artikel 2), de tweede meldingsplicht betreft onderbesteding van voorschotten (artikel 3) en de derde meldingsplicht betreft vermoedens van kinder- of dwangarbeid (artikel 4). Door middel van interviews en document analyse worden in deze evaluatie de volgende twee vragen beantwoord: wat zijn de prestaties en effecten van het beleid? En: wat is de doeltreffendheid van het beleid?

Het concept ‘meldingsplicht’ en het gebruik daarvan is zeer bekend en is in de meeste model beschikkingen, Kaderwetten en lagere regelgeving opgenomen. De opgenomen meldingsplichten zijn evenwel vaak strenger en uitgebreider dan wat er in de Boetewet staat omschreven. De Boetewet zelf is minder bekend. Vooralsnog is

[1] https://wetten.overheid.nl/BWBR0032155/2013-07-01

geen geval bekend waarin een punitieve sanctie is uit gedeeld op basis van de Boetewet. Deze evaluatie geeft hiervoor drie redenen. De eerste is dat de bewoording van de Boetewet (met name artikel 3 met betrekking tot onderbesteding van voorschotten) lang niet altijd aansluiten op de praktijk waardoor een eventuele boete niet van toepassing kan zijn. De tweede reden is dat er vaak sprake is van periodiek en proactieve communicatie tussen subsidieverstrekkers en ontvangers welke voorkomt dat eventuele vertraging of onderbesteding niet worden gemeld – daarbij worden risico's kinder- en dwangarbeid ondervangen door selectie aan de poort. En de derde reden is dat het huidige instrumentarium van *reparatoire* sancties zoals het lager vast stellen van een subsidiebedrag of het terugvorderen van uitgekeerde subsidies volstaat waardoor tot nu toe geen behoefte is geweest aan een *punitieve* sanctie op basis van de Boetewet die daar nog eens boven op zou komen.

Vertragingen en/of onderbestedingen komen zeker voor maar worden in de praktijk meestal op tijd gemeld, zo niet dan volstaat het huidige instrumentarium. Risico's of kinder- of dwangarbeid zijn beperkt tot een klein aantal beleidsdomeinen en worden afgevangen door selectie van ontvangers aan de poort. Respondenten waarderen over het algemeen de mogelijkheid tot een punitieve sanctie als stok achter de deur maar sommigen merken ook op dat de nadruk leggen op die mogelijkheid juist een vertrouwensrelatie kan schaden. De Boetewet brengt zeer weinig kosten en neveneffecten met zich mee. Op basis van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat de doelen van de Boetewet over het algemeen worden bereikt maar of dat de bijdrage daaraan vanuit de Boetewet moeilijk is vast te stellen en waarschijnlijk beperkt is.

Deze conclusie sluit evenwel aan bij de originele gedachte achter de Boetewet. De Memorie van Toelichting stelt dat de Boetewet pas werkelijk succesvol is als er zeer weinig boetes nodig zijn, het oogmerk is naleving van de meldingsplicht en niet het opleggen van boetes. Kort gezegd kan de Boetewet worden gekenschetst als een handrem die tot nu toe niet nodig is gebleken en verder ook niet in de weg zit.

Deze evaluatie schetst vijf mogelijke scenario's: 1) het behouden van de Boetewet maar deze mogelijk wel beter onder de aandacht te brengen; 2) een verbreding van de Boetewet door of alleen artikel 3 (voorkomen van onderbesteding) beter te verwoorden of de gehele scope uit te breiden; 3) het overnemen van de Boetewet in andere regelgeving; 4) het afschaffen van de Boetewet; of 5) de Boetewet vervangen door een geheel nieuwe Subsidiewet. Van deze scenario's lijkt de eerste het meest proportioneel en het beste aan te sluiten bij de bevindingen.

2 Achtergrond & beleidstheorie

De Boetewet is in 2013 in het leven geroepen. Aanleiding hiervoor waren onder andere verschillende moties van en toezeggingen aan de Tweede Kamer over het subsidiebeleid en met name de controle daarop. Dit hoofdstuk schets de achtergrond, ontstaansgeschiedenis en doelstellingen van de wet. Ook komen de meldingsplichten uit de Boetewet en de indertijd overwogen beleidsalternatieven aan de orde.

De Boetewet is in het leven geroepen naar aanleiding van verschillende moties en als *sluitstuk van een high trust samenwerking*[2] tussen subsidieontvanger en –verstrekker. De intentie was om te *voorkomen dat subsidieactiviteiten vertraging opliepen* (artikel 2), dat *subsidiegeld niet gereserveerd* werd (artikel 3) en een *stop op kinder- en dwangarbeid bij organisaties die subsidies (willen) ontvangen* van het Rijk (artikel 4). Om iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van de Boetewet, moeten deze doelstellingen in ogenschouw genomen worden.

2.1 Moties rondom kinder- en dwangarbeid

In 2008 werd het kabinet via twee verschillende moties opgeroepen om bedrijven "die overheidssubsidie krijgen, kredieten ontvangen, meegaan op handelsmissies of anderzijds door de overheid gesteund worden, te vragen om inzichtelijk te maken dat zij niet betrokken zijn bij het schenden van fundamentele arbeidsrechten in hun toeleveringsketen" en "verzoekt de regering tevens indien bedrijven hiertoe niet bereid zijn of indien zij geen openbaar tijdsgebonden plan hebben om de schending van fundamentele arbeidsrechten aan te pakken, de overheidssteun stop te zetten".[3] Hieruit vloeide voort dat subsidies die zijn verstrekt aan partijen die gebruik hebben gemaakt van kinder- of dwangarbeid niet alleen teruggevorderd dienden te worden maar dat er ook in een *punitieve* maatregel werd voorzien. Met artikel 4 gaf het kabinet uitvoering aan deze wens van de Kamer.

2.2 Sluitstuk "high-trust"

Daarnaast heeft toenmalig minister Bos in 2009 de Kamer tijdens de behandeling van het Uniform Subsidie Kader (USK) – op verzoek van de Kamer[4], de Algemene Rekenkamer, Actal en de Raad van State[5] tot het creëren van de mogelijkheid tot bestraffende sancties – toegezegd een Boetewet te ontwerpen als sluitstuk van de high-trust samenwerking tussen subsidie ontvangers en verstrekkers.[6] Het USK is gebaseerd op proportionaliteit, sturing op prestaties en hoofdlijnen, uniformering en vereenvoudiging, verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Het betracht een vermindering van de regel- en rapportagedruk en in plaats daarvan wordt er op basis van risico analyses en steekproeven gemonitord. Zo is in het USK opgenomen dat subsidieontvangers zelf moeten melden wanneer er subsidiabele activiteiten

[2] Zie voor een toelicht op 'high trust samenwerking' sectie 2.2.

[3] Kamerstukken II 2007/08, 31 263, nr. 16 en 2008/09, 31700 XIII, nr. 38.

[4] Kamerstukken II 2009/10, 31 865, nr. 17, blz. 19.

[5] Advies Actal van 13 oktober 2008, kenmerk RL/PS/20081163, blz. 2; Adviezen Algemene Rekenkamer van 1 april 2009, kenmerk 9001690 R, blz. 3 en 17 september 2009, kenmerk 9006390 R, blz. 4; en Advies Raad van State van 22 oktober 20 019, kenmerk No. W06.09.0388/III.

[6] Kamerstukken II 2009/10, 31 865, nr. 17, blz. 19.

"niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht of dat niet, niet tijdig of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen zal worden voldaan".[7] De mogelijkheid tot *punitieve* sancties vastgelegd in de Boetewet werd daarbij gezien als sluitstuk van deze aanpak die voor een groot gedeelte is gebaseerd op vertrouwen. De Memorie van Toelichting van de Boetewet verwoordt het als volgt:

> *In tegenstelling tot de tot nu toe gebruikelijke, en op grond van het systematisch uitgangspunt van de subsidietitel ook verdedigbare, denklijn dat bij een subsidie een boete niet passend is, wordt er onder het USK in bepaalde gevallen niet altijd standaard een verantwoording gevraagd. In de plaats daarvan wordt er op vertrouwd dat de subsidieontvanger zelf dient te melden als de omstandigheden zo veranderen dat een ambtshalve vaststelling tot een onjuist subsidiebedrag zou leiden of dat er ten onrechte zou worden voortgegaan met het verstrekken van (hoge) voorschotten. Indien dat vertrouwen beschaamd wordt is een aanvullende, voluit punitieve maatregel zeker passend. Daarmee zal een dergelijke boete het sluitstuk zijn van een evenwichtig stelsel waarin recht wordt gedaan aan het belang van een terugtredende overheid die kiest voor «high trust» en het belang van naleving en handhaving.*

Het is belangrijk om op te merken dat in de Boetewet één verplichte (artikel 2 mb.t. vertraging) en twee optionele (artikel 3 m.b.t. onder besteding en 4 m.b.t. kinder- en dwangarbeid) meldingsplichten zijn opgenomen die zeer precies zijn omschreven omwille van het feit dat deze als basis voor een punitieve sanctie dienen. De meldingsplicht zoals omschreven in het USK is breder geformuleerd.

Positionering in het instrumentarium: bestuurlijke punitieve sancties[8]

Het is belangrijk om de positionering van de boetes op basis van de Boetewet (hierna "boetes") binnen het instrumentarium van subsidieverstrekkers goed te begrijpen. Deze boetes zijn *punitieve bestuurlijke* sancties. Men kan ze onderscheiden van *reparatoire* bestuurlijke sancties (zoals het terugvorderen van subsidiegelden) aan de ene kant en *strafrechtelijke* boetes opgelegd door een rechter aan de andere kant. De punitieve sanctie op basis van de Boetewet komt altijd boven op een reparatoire bestuurlijke sanctie. Met andere woorden, voordat een subsidieontvanger een "echte" boete krijgt, moet diegene eerst het ontvangen bedrag terugbetalen. Het is dus een (punitieve) sanctie boven op een (reparatoire) sanctie. Tegelijk zijn eventuele boetes van toepassing op het overschrijden van de termijnen en zijn voorwaarden gesteld in de Boetewet maar niet per sé wanneer er sprake is van moedwillige misleiding van de verstrekker door de ontvanger (i.e. fraude) – hetgeen zwaarder telt dan alleen het verstrijken van een meldingsplicht. Voor fraude is een strafrechtelijke procedure de aangewezen route. De Boetewet vult dus een specifieke niche tussen bestuurlijke reparatoire sancties en strafrechtelijke sancties in.

2.3 Meldingsplichten in de Boetewet

Vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het Rijksbreed subsidiebeheer is Begrotingszaken (DGRB/BZ) verantwoordelijk voor de

[7] Zie aanwijzingen 8, 12 en 16, Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.
[8] Zie de MvT van de Boetewet sectie 1.3 'Verantwoording keuze voor bestuurlijke boete' voor een toelichting op de keuze voor een punitieve sanctie. Kamerstukken 2010/11, 32 838, nr. 3.

Boetewet.[9] Deze wet voorziet in drie meldingsplichten, waarvan één verplicht is en twee optioneel kunnen worden opgelegd door de subsidieverstrekker. De wet biedt de mogelijkheid om een boete op te leggen wanneer niet tijdig is voldaan aan de meldingsplicht(en) (ten hoogste €21.750 en €87.000, respectievelijk conform de 4e en 5e categorie bedoeld in artikel 23 vierde lid Wetboek van Strafrecht).

De eerste meldingsplicht, en de enige die verplicht moet worden opgelegd, betreft vertragingen en wordt beschreven in artikel 2:

> *Indien voor een subsidie een datum geldt waarop de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend uiterlijk moeten zijn verricht alsmede een datum waarop de subsidie uiterlijk ambtshalve wordt vastgesteld, verbindt Onze Minister die het aangaat aan de subsidiebeschikking de bijzondere meldingsplicht voor de subsidieontvanger om, zodra de eerstgenoemde datum is verstreken zonder dat de activiteiten geheel zijn verricht, daarvan onverwijld een schriftelijke melding te doen bij Onze Minister.*

De tweede, optionele, meldingsplicht betreft onderbesteding en wordt beschreven in artikel 3:

> *Indien bij de verlening van een subsidie tevens voorschotten van in totaal per jaar gemiddeld € 200 000 of meer ambtshalve worden verleend, kan Onze Minister die het aangaat aan de subsidie de bijzondere meldingsplicht verbinden om, indien de gemaakte subsidiabele kosten in bij die beschikking te bepalen periodes 75% of minder bedragen van de voor de desbetreffende periode begrote subsidiabele kosten, dit binnen twee maanden na afloop van die periode schriftelijk te melden bij Onze Minister.*

De derde, optionele, meldingsplicht betreft risico's op kinder- en dwangarbeid en wordt beschreven in artikel 4:

> Lid 1: *Indien aan een subsidie verplichtingen zijn verbonden die strekken tot het voorkomen van inzet van dwangarbeid en kinderarbeid bij subsidiabele activiteiten in het buitenland, kan Onze Minister die het aangaat aan de subsidie tevens de bijzondere meldingsplicht verbinden om feiten en omstandigheden die duiden op inzet van dwangarbeid of kinderarbeid door één of meer van de bij de subsidiabele activiteiten betrokken partijen die in de beschikking tot verlening van de subsidie zijn aangeduid, binnen een daarbij te bepalen termijn schriftelijk te melden.*[10]

De wet is het resultaat van verschillende wensen van de Tweede Kamer die hieronder verder worden toegelicht. Het bepalen van de beleidstheorie, context, activiteiten, middelen en doelen van het wetgevingsinstrument is het uitgangspunt van de evaluatie.[11]

Optionele meldingsplicht
Met 'optionele meldingsplichten' wordt bedoeld dat de meldingsplichten uit artikelen 3 en 4 optioneel door de minister aan de subsidie kunnen worden

[9] https://wetten.overheid.nl/BWBR0032155/2013-07-01

[10] De toepassing op Nederlands en buitenlandsgrondgebied en andere bepalingen staan beschreven in lid 2-8.

[11] De oorsprong en verloop van het wetstraject is naar voren gekomen uit een analyse van interne notities, Kamerstukken, de Memorie van Toelichting en dossiers van de Raad van State en de interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden wetgevingsbeleid.

verbonden. Het is dus niet zo dat de subsidieontvanger zelf kan kiezen aan welke meldingsplicht men wilt voldoen

2.4 Overwogen alternatieven

Ter context is het interessant om te weten welke alternatieven indertijd voor het instrument van de Boetewet zijn overwogen. Deze context kan mede richting geven aan de mogelijke vervolgstappen naar aanleiding van deze evaluatie.

In eerste instantie was de opvatting van het Ministerie van Financiën dat het wenselijk was om het bestaande instrumentarium, lager vaststellen en terugvorderen, meer en grondiger toe te passen. Het argument om toch over te gaan tot het opstellen van de Boetewet was dat de mogelijkheden op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (lager vaststellen en/of terugvorderen) in de jurisprudentie niet aangemerkt worden als “bestraffend”, ondanks dat dat wel zo kan worden ervaren, terwijl er vanuit de Kamer behoefte was tot een punitief element.

Een tweede alternatief waar serieus rekening mee werd gehouden was gedelegeerde regelgeving van een punitief element: het opnemen van een boete in een algemene maatregel van bestuur, c.q. het departementale kaderbesluit.[12] Echter, dit zou het risico met zich mee brengen dat de wettelijke basis van een dergelijke algemene maatregel van bestuur (amvb) niet stevig genoeg zou zijn, zeker gezien de reserveringen van de Eerste Kamer ten aanzien van gedelegeerde regelgeving. Een derde alternatief was de aanpassing van bestaande wetten, specifiek de Awb. Maar gezien de druk en spoed vanuit de Tweede Kamer werd een aanpassing van de Awb, wat een zwaar en intensief traject zou zijn, als onwenselijk gezien.

Als laatste was er een ambtelijke ambitie tot de creatie van één Algemene Subsidiewet. Ook dit alternatief paste niet bij het tijdspad gewenst door de Tweede Kamer. Een Algemene Subsidiewet zou een te omvangrijk proces zijn. Tegelijk werd in ambtelijke notities expliciet vermeld dat tijdens een evaluatie van de Boetewet “beoordeeld zal worden of concentratie van de subsidieregelgeving in een algemene subsidiewet dan wel opname in de Kaderwetten inzake subsidies en/of de Awb wellicht meer aangewezen is”.[13]

[12] Zeker voor wat betreft kinder- en dwangarbeid, waartoe de risico’s zich beperken tot het beleidsdomein van een klein aantal departementen, was dit een relevante optie.

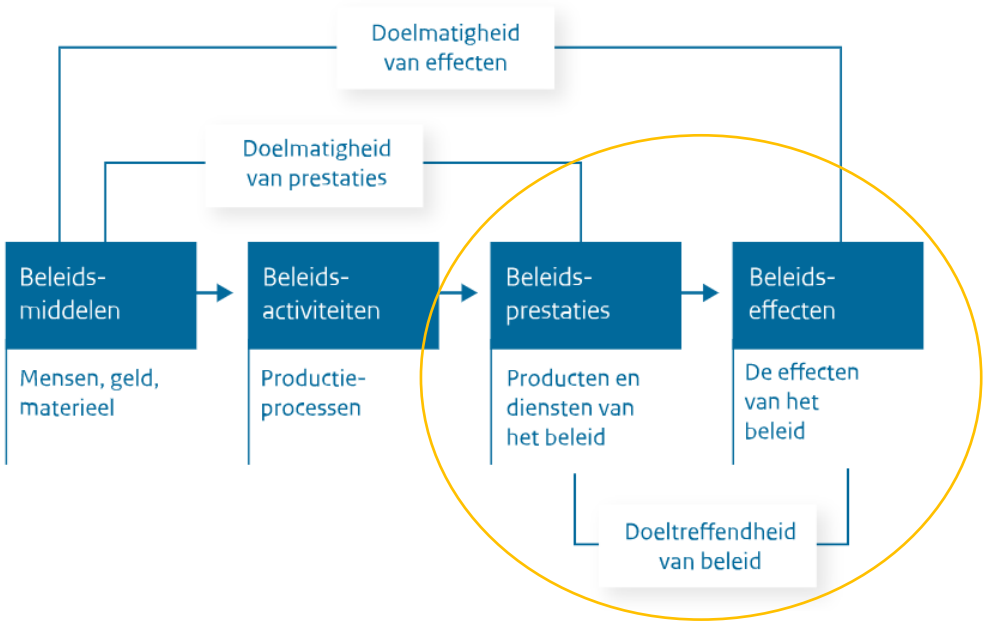
[13] Notitie Begrotingszaken, kenmerk BZ/2020398 N

3 Onderzoeksopzet

Conform artikel 8 zal de minister van Financiën de Staten-Generaal een verslag verzenden over "de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk". Dit onderzoek betreft dan ook een ex post evaluatie van bestaande wetgeving, in de eerste plaats ten behoeve van de Tweede Kamer. Maar ook subsidieverstrekkende bestuursorganen en potentiële subsidieontvangers hebben belang bij een doeltreffende en effectieve Boetewet.

3.1 Hoofdvragen

Voor het opstellen van het plan van aanpak van deze evaluatie is er gebruik gemaakt van een concept versie Toolbox Beleidsevaluaties. Deze toolbox is opgesteld door het Bureau Strategische Analyse (BSA) van de Inspectie der Rijksfinanciën en verstrekt handvatten voor de aanpak van de evaluatie. Volgens de toolbox kan doeltreffendheid als volgt worden opgevat:



Uit bovenstaand figuur volgen twee hoofdvragen:

1) Wat zijn de prestaties en effecten van het beleid?
2) Wat is de doeltreffendheid van het beleid?

Volgens de Regeling Periodiek evaluatie onderzoek wordt doeltreffendheid als volgt gedefinieerd:
'de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten'.

3.2 Methodologie

De methodologie is afhankelijk van de complexiteit van het te evalueren instrument, de beschikbare data en de beschikbare middelen. Deze evaluatie betreft een enkelvoudig instrument: één in omvang relatief kleine wet. Helaas zijn er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.[14] De coördinatie van de evaluatie is in handen van de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën, en gebeurt in nauwe samenwerking met de betrokken partijen, c.q. alle subsidieverstrekkende departementen, RVO en DUS-I.

Op basis van bovenstaande overwegingen en de Toolbox zal hoofdvraag 1 beantwoord worden door middel van interviews en documentanalyse. Hoofdvraag 2 wordt beantwoord door middel van interviews, documentanalyse en focusgroepen.[15]

3.2.1 Interviews

Om een goed beeld te krijgen van de praktijk van de Boetewet, is in eerste instantie een beroep gedaan op alle subsidieverstrekkende departementen. De medewerkers van de directies Financieel-economische zaken (FEZ) van deze departementen zijn betrokken in het Uniform Subsidie Kader-netwerk dat tweemaandelijks overleg voert. Het gaat hierbij om de departementen: EZK, LNV, DEF, JenV, BZK, VWS, OCW, SZW, IenW en BuZa.

Naast deze departementen zijn de grote uitvoeringsorganisatie van het Rijk benaderd. Het gaat dan om de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en DUS-I. Deze grote spelers in rijkssubsidieland werken dagelijks met wet- en regelgeving ten behoeve van rechtmatige en doelmatige subsidieverstrekking. Ook zijn de leden van het Interdepartementaal subsidiejuristen netwerk (ISN) aan het begin van de evaluatie betrokken, voor zover dat nodig was. Tevens werden de departementale aanspreekpunten gevraagd om beleidsmedewerkers voor het gesprek uit te nodigen. De beleidsmedewerkers van de vakinhoudelijke directies zijn namelijk de opstellers en hoeders van de subsidieregelingen. Ook zij zouden bekend kunnen zijn met de Boetewet. Zie de bijlagen voor de vragenlijst die aan de departementen en uitvoeringsorganisaties is voorgelegd en besproken (Sectie 7.1).

3.2.2 Documentanalyse

De bestudeerde documentatie bevat zowel primaire als secondaire bronnen. Primaire bronnen zijn onder andere model subsidiebeschikkingen en Kaderbesluiten, waaruit blijkt of, hoe en in welke mate de Boetewet is opgenomen en/of wordt toegepast in de praktijk. De achterliggende beleidstheorie maar ook eventuele verbeteringen van de praktijktoepassing van de Boetewet zijn deels terug te vinden in beleidsnotities. Daarmee dienen primaire bronnen als input voor de eerste hoofdvraag: *wat zijn de prestaties en effecten van de Boetewet*?

---

[14] Idealiter was er combinatie van gegevens beschikbaar: totaal aantal verstrekte subsidies, aantal verstrekte subsidies waarbij de Boetewet van toepassing was, aantal meldingen in het kader van de Boetewet en aantal opgelegde boetes in het kader van de Boetewet. De geldende meldingsplichten, het al dan niet naleven en toezicht daarvan en eventueel opgelegde boetes, zijn onderdeel van individueel uitgeschreven dossiers en zijn niet beschikbaar in bijvoorbeeld (geharmoniseerde) databases. Het tot stand brengen van een dergelijke database voor deze evaluatie zou niet proportioneel zijn.

[15] Op basis van *Outcome Mapping* methodologie, specifiek *Outcome Harvesting*. Zie hiervoor Wilson-Grau, R. Britt, H. (2012) Outcome Harvesting, Ford Foundation (MENA Office).

Secondaire bronnen, waarin de Boetewet (of aanpalende onderwerpen) worden onderzocht, geven niet alleen een beeld van de praktijkwerking maar ook van de effecten daarvan. Zo heeft RVO intern in 2017 de Boetewet voor haar eigen praktijk geëvalueerd en heeft VWS een evaluatie uitgevoerd van haar sanctiebeleid.[16] Dit dient niet alleen als input voor de eerste, maar ook voor de tweede hoofdvraag: *wat is de doeltreffendheid van de Boetewet*?

3.2.3 Focusgroepen

De nadruk van deze evaluatie ligt op de uitkomsten van het beleid. Hiervoor is het belangrijk dat de ervaringen van personen die invloed hebben op de uitwerking en de dagelijkse praktijk gehoord worden en dat daar de juiste lessen uit worden getrokken. Interviews bieden daarvoor het eerste uitgangspunt. Echter, herhaaldelijk contact biedt meer informatie en mogelijkheden om uitkomsten te valideren dan een eenmalig interview. Daarbij bieden focusgroepen de mogelijkheid om bevindingen die departementen overstijgen te toetsen en te valideren. Een ander voordeel van focusgroepen is dat er gesproken kan worden over mogelijke verbeteringen en aanpassingen. Daarom zijn de respondenten van de interviews ook uitgenodigd om deel te nemen aan twee feedbacksessies. De eerste naar aanleiding van de eerste bevindingen van de interviews en een tweede naar aanleiding van de conceptrapportage.[17]

[16] Janssen, R. & Kooiman, J.D.(2017). Evaluatie Boetewet RVO.nl 2017 (versie 6 juni 2017)

[17] Zie de bijlage voor de verslagen.

4 Bevindingen

Voor wat betreft bekendheid met, en de verwerking, toepassing en handhaving van de Boetewet onderscheiden we de meldingsplichten van de mogelijkheid om boetes uit te delen. Daarnaast maken we onderscheid tussen de meldingsplichten, waarbij geldt dat de meldingsplicht uit artikel 2 (m.b.t. vertraging) verplicht is en de meldingsplicht uit de artikelen 3 (m.b.t. onderbesteding) en 4 (m.b.t. kinder- en dwangarbeid) optioneel zijn.

4.1 Bekendheid

Alle betrokkenen waarmee voor deze evaluatie is gesproken zijn bekend met de meldingsplicht zoals omschreven in het USK. De Boetewet was bij een deel van de betrokkenen bekend, maar niet bij iedereen. Van de respondenten die bekend waren met de Boetewet waren de meesten op de hoogte van de verplichte meldingsplicht uit artikel 2, in mindere mate van artikel 3 en over het algemeen was er weinig bekendheid met artikel 4. De geringe bekendheid van artikel 4 van de Boetewet is te verklaren doordat de meerderheid van de departementen geen subsidies verstrekken aan buitenlandse partijen waarbij er een reëler risico is op kinder- of dwangarbeid.

Omdat alle subsidieverstrekkende departementen bekend zijn met de meldingsplicht uit het USK, wordt deze ook toegepast. Bij de onderzochte subsidiebeschikkingen wordt expliciet gewezen op de meldingsplicht van een subsidieontvanger. De meldingsplichten die subsidieverstrekkende departementen hanteren zijn gebaseerd op de meldingsplicht uit het USK en zijn breder geformuleerd dan de meldingsplichten op basis van de Boetewet. Dit is dan ook de reden dat niet alle respondenten bekend zijn met de precieze bepalingen uit die bewuste artikelen van de Boetewet. Belangrijk hierbij is te onderkennen dat een boete enkel opgelegd kan worden indien sprake is van een overschrijding van de zaken die beschreven zijn in artikelen 2, 3 en 4 van de Boetewet.

4.2 Verwerking Boetewet in andere regelgeving en kaders

De meeste departementale subsidiekaders beschrijven een algemene meldingsplicht die breder is dan artikel 2 en 3 van de Boetewet. Bijna altijd is de bewoording gelijk aan die van het USK[18] en vaak gaan departementale kaders nog verder en formuleren deze aanvullende en bredere meldingsplichten.[19]

In sommige gevallen wordt er expliciet verwezen naar de Boetewet, zoals in het Kaderbesluit van BZK (art 25.1a), het Kaderbesluit van IenW (artikel 27.1a) en het *Kader ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik* van JenV citeert de artikelen 2-4 van de Boetewet in het geheel.

4.3 Toepassing

Uit de interviews en de bestudeerde modelsubsidiebeschikking blijkt dat er in principe altijd een meldingsplicht wordt toegepast. Wederom gaat het meestal om

[18] Zie bijvoorbeeld art. 24b van het Subsidiebesluit van BZ, art. 16.3, 17.3 en 18.3 van het Kaderbesluit van BZK, art. 18 van het Kaderbesluit van I&W en art. 5.7 van het de Kaderregeling van OCW, SZW en VWS.

[19] Naast de meldingsplicht zoals verwoord in het USK spreekt de Kaderregeling van OCW, SZW en VWS ook van een meldingsplicht wanneer "zich andere omstandigheden voordoen of zullen voordoen die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie" (art. 5.7c).

een breed geformuleerde meldingsplicht die meer omvat dan artikelen 2 en 3 van de Boetewet. Artikel 4 (m.b.t. kinder- en dwangarbeid) van de Boetewet is het meest relevant in het beleidsdomein van Buitenlandse Zaken. In de modelbeschikkingen van Buitenlandse Zaken staat opgenomen dat er melding gedaan moet worden van "onregelmatigheden" zoals "ernstige (seksuele) misdragingen" en "ernstige vormen van grensoverschrijdend gedrag". Die meldingsplicht geldt niet alleen voor de aanvrager, maar voor de gehele alliantie en lokale partners. Deze meldingsplicht omvat, maar is breder dan alleen, kinder- en dwangarbeid waarover artikel 4 van de Boetewet spreekt. Kort gezegd worden brede meldingsplichten toegepast waarmee er in feite altijd sprake is van de toepassing van in ieder geval artikelen 2 en 3 van de Boetewet en, wanneer relevant, ook van artikel 4. Tegelijk roept dit wel de vraag op in welke mate subsidieverstrekkers en subsidieontvangers zich bewust zijn van de specifieke bepalingen in de Boetewet.

De mate waarin er meldingen gedaan worden verschilt per subsidieverstrekker. Bij DUS-I gaf men aan dat ontvangers de meldingsplicht zéér serieus nemen en bijzonder veel meldingen doen – soms te veel. Tegelijk gaf men bij DUS-I aan niet zo bekend te zijn met de Boetewet en dat de eigen meldingsplicht breder is geformuleerd. RVO is één van de weinige respondenten waar men aangaf letterlijk de meldingsplichten uit de Boetewet toe te passen en daarover als zodanig te communiceren naar de ontvangers. Dit was niet een grote verandering ten opzichte van de situatie vóór de Boetewet, omdat toen ook al werd gestuurd op het voorkomen van vertraging en onderbesteding. Maar men gaf wel aan dat er met de komst van de Boetewet een grotere bewustwording kwam en RVO pro-actiever ging communiceren met ontvangers over de meldingsplichten.

4.4 Vooralsnog geen boetes: praktijkwerking en handhaving

Uit deze evaluatie kwam geen enkel voorbeeld naar voren waar daadwerkelijk een boete is uitgedeeld op basis van de Boetewet. Gezien dat de meldingsplichten worden toegepast, roept dat de vraag op waarom er geen boetes worden uitgedeeld. *Een eerste reden hiervoor is dat de bewoording in de Boetewet lang niet altijd aansluit op de praktijk waardoor een eventuele boete in sommige gevallen niet van toepassing kan zijn.* Zo constateert RVO bijvoorbeeld dat artikel 3 (m.b.t. onderbesteding) een situatie beschrijft die bij hen in de praktijk niet voorkomt omdat zij gebruik maken van een lineaire bevoorschottingssystematiek.[20] Ook tijdens andere interviews kwam naar voren dat de bewoording van artikel 3 niet aansluit bij departementale financieringsprocessen. Andere redenen voor het uitblijven van boetes zijn gelegen in de handhavingsprocessen. Namelijk, de tweede reden is dat er vaak proactieve communicatie plaatsvindt tussen ontvangers en verstrekkers die de meldingsplichten in bepaalde mate voor is. De derde reden is dat het huidige instrumentarium van reparatoire sancties vooralsnog afdoende blijkt. Deze tweede en derde redenen worden hieronder verder toegelicht.

Er is een aantal grote verschillen in hoe departementen en uitvoeringsorganisaties meldingsplichten handhaven. Sommige communiceren de meldingsplichten alleen via subsidiebeschikkingen, andere communiceren ook naast de beschikkingen over de meldingsplichten, en weer anderen monitoren subsidieontvangers actief op het al dan niet voldoen aan de meldingsplichten. Die actieve monitoring kan plaatsvinden middels werkprocessen die gebruik maken van geautomatiseerde waarschuwingen, soms is er sprake van steekproeven waarbij bepaalde dossiers grondig worden doorgelicht en in enkele gevallen is er ook sprake van locatiebezoek, bijvoorbeeld in

[20] Janssen, R. & Kooiman, J.D.(2017). Evaluatie Boetewet RVO.nl 2017 (versie 6 juni 2017), p. 3.

het geval van Defensie en RVO. De handhaving omvat in de door ons onderzochte gevallen altijd meer dan alleen de bepalingen uit de Boetewet. Wederom rijst de vraag of nu precies de Boetewet wordt gehandhaafd of dat er sprake is van een bredere en algemene controle van de meldingsplicht in brede zin. In sommige gevallen is het duidelijk dat de Boetewet geen rol speelt, namelijk wanneer de verstrekker zelf niet op de hoogte is van de Boetewet en daar ook niet actief over communiceert.

Respondenten geven aan dat de handhaving en naleving van meldingsplichten een belangrijk en positief effect hebben. Wanneer er toezicht is op het naleven van bijvoorbeeld opleveringstermijnen of op onderbesteding worden ontvangers ingelicht over hun verplichtingen en tot actie gemaand *voordat* de deadline van melding is verstreken. Zodoende hebben ontvangers de tijd om wijzigingsverzoeken in te dienen, een versnelling van de activiteiten in te zetten of onderbesteding te voorkomen. Vaak vindt er communicatie plaats tussen ontvangers en verstrekkers die de meldingsplichten in bepaalde mate ondervangen: bijvoorbeeld door kwartaal updates of reguliere contactmomenten zijn verstrekkers al op de hoogte van eventuele wijzigingen, onderbesteding of vertragingen. Dergelijke proactieve communicatie voorkomt dat boetes worden uitgedeeld op basis van de artikelen 2 en 3 van de Boetewet. *Dit is dan ook een tweede belangrijke reden waarom er in de praktijk geen boetes worden uitgedeeld.* Deze handhavings- en nalevingsprocessen zijn toe te juichen – het laten verstrijken van termijnen en vervolgens beboeten zou minder doeltreffend en doelmatig zijn dan een proactieve relatie met de subsidieontvangers.[21] Dit alles betekent niet dat er helemaal geen vertragingen of onderbesteding zijn, maar wel dat middels actieve handhaving en communicatie de subsidieontvanger en subsidieverstrekker onderling die zaken tijdig kunnen ondervangen en eventueel nieuwe afspraken kunnen maken voor het verstrijken van termijnen.

Nu blijkt uit interviews dat er weleens onvoorziene vertragingen of onderbesteding van voorschotten voorkomen. De mate waarin dit voorkomt verschilt per subsidieverstrekker. Die verschillen zijn te verklaren door onder andere de mate waarin er proactieve handhaving en communicatie plaatsvindt, maar ook door de verschillende type subsidieontvangers waarmee verstrekkers te maken hebben. Sommige subsidieontvangers zijn professioneler georganiseerd dan anderen en sommige subsidieontvangers hebben al een hele lange relatie met de verstrekker. Hierdoor weten sommige subsidieontvangers beter wat hun plichten zijn en kunnen ze daar beter op anticiperen. Simpel gezegd, een onervaren en kleine partij die voor het eerst een subsidie ontvangt kan eerder de gestelde termijnen uit het oog verliezen dan een organisatie die al jarenlang met regelmaat subsidies ontvangt en een professionele administratie heeft.

Ook in deze gevallen is er geen enkel geval van een boete op basis van de Boetewet bekend. De reden die hiervoor uit interviews naar voren komt is dat gevallen van verwijtbare en te laat gemelde vertraging en onderbesteding vaak af worden gedaan met bijvoorbeeld een lagere vaststelling en dat voor gevallen van fraude er een strafrechtelijke procedure is. Met andere woorden, *de derde reden voor het*

[21] In enkele gevallen kan het voorkomen dat veel communicatie met subsidieontvangers juist tot problemen leidt. Wanneer subsidieontvangers contact onderhouden met beleidsmedewerkers over inhoudelijke vorderingen kan soms de indruk bij ontvangers ontstaan dat ze aan hun meldingsplicht hebben voldaan terwijl ze eigenlijk ook aan de dossierhouder van bijvoorbeeld de uitvoerende organisatie eventuele vertragingen hadden moeten melden.

uitblijven van boetes op basis van de Boetewet is dat het huidige instrumentarium vooralsnog afdoende is gebleken.

Subsidieverstrekkers passen in verschillende mate interventies toe zoals het lager vaststellen van subsidiebedragen en het terugvorderen van subsidiegelden. Soms is dit een interventie naar aanleiding van een afgesproken wijziging, soms is het bij wijze van sanctie. Ook deze verschillen zijn te verklaren door verschillen in werkprocessen van de verstrekkers aan de ene kant, en het type ontvangers aan de andere kant. Het voorbeeld van DUS-I is illustratief. Bij het niet naleven van de meldingsplicht zoals vastgelegd in artikel 5.7 van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS past DUS-I automatisch een reparatoire sanctie toe en laat het dan aan haar opdrachtgevers, beleidsdirecties van de respectievelijke departementen, over of die interventie ook echt wordt doorgevoerd. Sommige beleidsdirecties zijn strikt, anderen zijn meer geneigd om het gesprek met de subsidieontvanger (nogmaals) aan te gaan.

Bij OCW past men wel eens een subsidievaststelling naar beneden aan of vordert bedragen terug, maar men gaf aan dat in veel gevallen het departement ook andere instrumenten heeft; zoals in de relatie met onderwijsinstellingen waar OCW andere dwangmiddelen heeft. Dat brengt ons bij die andere bron van variatie in toepassing van reparatoire sancties: verschillen in type van subsidieontvangers. Bij sommige departementen kenmerkt de subsidierelatie met ontvangers zich door een langlopende verbinding en zeer nauwe samenwerking met subsidieontvangers in een beleidsketen. In zo'n geval zal een verstrekker eerder het gesprek aan gaan met een ontvanger om er samen uit te komen; het meteen toepassen van een reparatoire sanctie zal namelijk mogelijk gezien worden als een disproportionele escalatie en zal zorgen voor een vertrouwensbreuk. Uit gesprekken met OCW blijkt hetzelfde: daar is intern wel eens besproken om ontvangers te wijzen op de mogelijkheid van punitieve sancties, maar daar is uiteindelijk van af gezien omdat men bang was dat door ontvangers opgevat zou worden als een serieuze vertrouwensbreuk terwijl dat niet gerechtvaardigd zou zijn geweest.

Hoewel er dus ook subsidieontvangers zijn met een hoger risicoprofiel die geen integrale plek in de beleidsketen hebben, zijn er geen voorbeelden van boetes. Verschillende respondenten gaven aan dat er in de wet misschien een verschil bestaat tussen reparatoire sancties en punitieve sancties, maar dat dit verschil in de praktijk niet zo wordt ervaren. Het terugvorderen van een subsidie wordt door verstrekkers en ontvangers gezien als een zware sanctie. De reden hiervoor is dat terugvordering vaak in een laat stadium gebeurt wanneer de ontvanger al veel van de kosten heeft gemaakt. In zo'n geval kan een terugvordering financiële consequenties met zich meebrengen voor de continuïteit van ontvangers. Veel respondenten zien dan ook een volledige terugvordering als het ultieme redmiddel wat spaarzaam ingezet wordt. Er zijn bij de respondenten geen situaties bekend waarbij de Boetewet van toepassing was en waar er een noodzaak was tot een punitieve boete boven op een volledige terugvordering.

RVO gaf aan met een zekere regelmaat geconfronteerd te worden met een vermoeden van fraude. Ook bij andere departementen is het niet ongebruikelijk dat er sprake is van dergelijke vermoedens. Er wordt dan niet altijd door het OM een strafrechtelijk proces in gang gezet. De bewijslast voor fraude ligt hoog en een dergelijk proces brengt hoge kosten met zich mee. Daar komt bovenop dat zelfs wanneer de subsidieverstrekker in het gelijk wordt gesteld, er niet altijd ook

daadwerkelijk geld terugvloeit. De beslissing om al dan niet over te gaan tot een strafrechtelijk proces in zulke gevallen is dan ook aan het OM.

4.5 Originele doelen

In algemene zin is het moeilijk om te bepalen of de Boetewet nu bijdraagt aan de originele doelen omdat het lastig is om te bepalen wat nu precies het effect is van de meldingsplichten en een eventuele dreiging van boetes. Het is ook complex om het effect van de meldingsplichten uit de Boetewet te scheiden van de effecten van breder geformuleerde meldingsplichten. Met die beperkingen in gedachten gaan we hieronder in op de doeltreffendheid van de Boetewet.

4.5.1 Voorkomen van- en omgaan met vertraging (artikel 2)

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er gevallen van vertraging zijn. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn vanuit de subsidieontvangers. Belangrijk hierbij is dat de subsidieverstrekkers volgens de meldingsplicht tijdig op de hoogte worden gebracht. Dit laatste gebeurt ook in de meeste gevallen, blijkt uit de gesprekken. Nadat de ontvanger een melding gedaan heeft, kunnen beide partijen nadere afspraken maken en indien relevant, de subsidiebeschikking aanpassen.

Uit de gesprekken met respondenten bleek verder dat er bij DUS-I als enige *met regelmaat* sancties worden toegepast. Deze sancties worden toegepast naar aanleiding van het in gebreke blijven van een meldingsplicht die breder is opgesteld dan die in de Boetewet staat. Onderdeel hiervan is het niet tijdig melden, omdat er een vertraging is in de uitvoering van activiteiten. De sancties van DUS-I zijn niet gebaseerd op de Boetewet, aangezien er kortingspercentages worden opgelegd. Dat is in lijn met artikel 4:46, lid 2 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat met name de meldingsplicht doeltreffend is, omdat hierdoor het overgrote deel van de subsidieontvangers een melding doet als er bijvoorbeeld een vertraging is in de uitvoering van de activiteiten. Echter, deze meldingsplichten zijn meestal breder geformuleerd dan artikel 2 van de Boetewet en kennen veelal hun oorsprong in het USK, niet de Boetewet. Het gegeven dat hier een boete tegenover staat als men zich niet houdt aan deze meldingsplicht is bij een groot deel van de ontvangers niet bekend. Ook omdat hier niet expliciet over gecommuniceerd wordt door de meeste verstrekkers. Daarom kan gesteld worden dat de impact van artikel 2 van de Boetewet tot nu toe niet groot is.

4.5.2 Voorkomen en omgaan met onderbesteding (artikel 3)

In het geval van artikel 3 zou er sprake zijn van doeltreffendheid indien na de introductie van de Boetewet meer dan 75% van het beschikkingsbedrag werd besteed in de gevallen waar er 200.000 euro aan voorschot werd uitbetaald. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat de grensgetallen in dit artikel heel specifiek zijn en lang niet altijd aansluiten op de bevoorschottingsritmes. Wel wordt er in de regel actief gecommuniceerd door verstrekkers en ontvangers over eventuele onderbesteding in het algemeen. Echter, deze communicatie komt voort uit de breed geformuleerde meldingsplichten en standaard werkprocessen van de verstrekkers. De optionele meldingsplicht uit artikel 3 van de Boetewet lijkt daar weinig tot geen impact op te hebben. Omdat dit artikel in veel gevallen niet aansluit op de huidige praktijk, kan niet gesproken worden over een grote impact.

4.5.3 *Voorkomen kinder- en dwangarbeid (artikel 4)*

Kinder- en dwangarbeid is een zeer specifiek risico wat zich lang niet op alle beleidsterreinen voordoet. Het toepassingsbereik van de optionele meldingsplicht uit artikel 4 van de Boetewet is dus *a priori* klein. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat, wanneer dit een relevant risico is, het risico op kinder- en dwangarbeid voornamelijk wordt afgevangen door controle aan de poort. Zo gaf RVO aan dat er via een Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO-)check vooraf gecontroleerd wordt of er sprake is van kinder- en dwangarbeid.
Zoals eerder aangegeven verstrekken de meeste respondenten subsidies aan Nederlandse organisaties waarbij de kans op kinder- en dwangarbeid kleiner is. Indien er subsidies aan buitenlandse partijen worden verstrekt via RVO, vindt de IMVO-check plaats. Daarbij gaven respondenten aan dat in gevallen waar een reëel risico op kinder- of dwangarbeid is (welke dus al worden vermeden aan de poort) een eventuele boete niet zeer afschrikwekkend lijkt gezien dit in veel gevallen al illegaal is en zware sancties met zich meebrengt los van een eventuele Nederlandse Boetewet. RVO heeft nog geen boetes uitgeschreven naar aanleiding van artikel 4 van de Boetewet.

Vanwege selectie aan de poort en omdat kinder- en dwangarbeid in veel gevallen illegaal is, is het voorstelbaar dat een boete geen grote impact zal hebben in het terugdringen van dit probleem. Er kan daarom niet gesproken worden van een grote impact van de Boetewet.

4.5.4 *Sluitstuk van high trust samenwerking*

Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de samenwerking met veel ontvangers ver terug gaat in de tijd; het gaat veelal om instellingen die dezelfde beleidsdoelen delen als het subsidieverstrekkend departement. Deze zaken zorgen ervoor dat er al een vertrouwensband bestaat die los staat van een systematiek van meldingsplichten en eventuele boetes. Het contact is in veel gevallen nauw, waardoor de verstrekker tijdig op de hoogte is van eventuele moeilijkheden die de ontvanger ondervindt tijdens de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. In een context van een lange, reeds bestaande, vertrouwensband zou dreiging met boetes deze relatie zelfs kunnen aantasten volgens sommige respondenten.

De aanwezigheid van meldingsplichten en eventuele boetes werken volgens sommige respondenten averechts als het gaat om een high trust samenwerking. Als men uitgaat van vertrouwen, moet er geen instrument ingezet worden dat de indruk wekt dat het uitgangspunt juist ‘weinig vertrouwen’ is.

Andere respondenten geven aan dat duidelijke afspraken helpen om een vertrouwensband tussen ontvanger en verstrekker op te zetten. Hierbij is een instrument als een boete iets wat je achter de hand hebt, maar dit is zeker niet het eerste middel dat wordt ingezet als de ontvangers de afspraken niet kunnen waarmaken. De toegevoegde waarde van de Boetewet ligt volgens respondenten in deze gevallen in het duidelijk hebben van de spelregels. Dit lijkt vooral te gelden voor situaties met ontvangers die slechts incidenteel subsidies ontvangen.

De impact van de Boetewet is dus context-specifiek en hangt mede af van de historische band tussen de ontvangers en verstrekkers enerzijds en de congruentie van motivaties en beleidsdoelen van ontvangers en verstrekkers anderzijds. In sommige gevallen lijkt het aannemelijk dat de Boetewet een kleine maar positieve impact heeft, in andere gevallen lijkt de Boetewet geen impact te hebben en zou een sterke nadruk op eventuele boetes juist averechts kunnen werken.

4.6 Kosten en neveneffecten

Hier gaan we in op de kosten en eventuele andere neveneffecten.

Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat er administratieve lasten gepaard gaan met de meldingsplichten maar dat die als proportioneel gezien worden en vervat zijn in de reguliere werkprocessen. Er is voor zo ver bekend niet eerder een boete uitgeschreven op basis van de Boetewet, waardoor er geen administratieve lasten zijn geweest naar aanleiding van een uitgeschreven boete. Kort gezegd, omdat bestaande meldingsplichten vaak breder zijn ingestoken dan die verwoord in de Boetewet en omdat verstrekkers werkprocessen hebben die een aantal van die meldingsplichten soms al ondervangen, zijn de kosten die gepaard gaan met handhaving, communicatie en monitoring niet direct toe te schrijven aan de Boetewet. Alle respondenten gaven aan dat de kosten van hun handhavings- en monitoringsbeleid proportioneel zijn. De respondenten die bekend waren met de specifieke bepalingen in de Boetewet gaven aan dat de Boetewet eigenlijk weinig tot geen impact had op die kosten.

De gemaakte kosten van het handhavingsbeleid verschillen wel per departement, afhankelijk van de precieze inrichting. Daarbij tekent DUS-I aan dat de departementale verschillen in handhavingsbeleid van meldingsplichten tot inefficiënties leiden en voor sommige ontvangers voor onduidelijkheden. DUS-I geeft uitvoering aan subsidieregelingen van onder andere SZW, OCW en VWS. Zelfs departementen die dezelfde Kaderwet subsidies hebben, hebben op een lager niveau gedifferentieerd beleid. DUS-I gaat bij overtredingen van meldingsplichten automatisch uit van een reparatoire boete, maar laat dat van de verantwoordelijke beleidsdirecties afhangen of die ook daadwerkelijk wordt ingezet. De respondenten van DUS-I gaven aan dat de beleidsdirecties zeer verschillende keuzes maken. Hierbij spelen ook proportionaliteit en het risico op bezwaarprocedures een rol. Maar de vraag roept zich op of een éénduidig beleid niet doelmatiger en doeltreffender is. Ten overvloede, deze inefficiënties betreffen niet het domein van de Boetewet (punitieve bestuurlijke boetes) maar in een andere vorm zou een Boetewet mogelijk aan een harmonisatie van het gehele handhavingsbeleid kunnen bijdragen. Dergelijke harmonisatie zou ook bevorderd kunnen worden door de bepalingen van de Boetewet op te nemen in het USK. Deze laatste suggestie kwam naar voren tijdens een focusgroep met verschillende belanghebbenden (zie bijlage 2).

4.7 Doeltreffendheid

Er zijn drie redenen waarom er tot nu toe geen boetes zijn uitgeschreven op basis van de Boetewet:

1. De artikelen zijn heel gedetailleerd geformuleerd en sluiten soms niet aan op de praktijk. Zo sluiten bestaande manieren van bevoorschotting de werking van artikel 3 (m.b.t. onderbesteding) uit.
2. Vanwege de proactieve handhaving is artikel 2 (m.b.t. vertraging) niet vaak van toepassing. In mindere mate geldt dit ook voor het achterliggende doel van artikel 3.
3. Punitieve boetes zijn tot nu toe niet nodig geweest in de praktijk omdat bestaand instrumentarium afdoende is.

Het is niet uit te sluiten dat de Boetewet geen effect heeft op het gedrag van ontvangers. Er zijn meerdere redenen waarom subsidieontvangers zich aan de regels houden, zoals een inherente motivatie maar ook de wetenschap dat er anders mogelijk boetes volgen. Het is onmogelijk om bij ontvangers in het hoofd te kijken om de invloed van deze redenen uit te splitsen. Maar er zijn verschillende

aanwijzingen om aan te nemen dat de invloed van de Boetewet in deze zin wel beperkt is. Ten eerste is het bestaan de Boetewet niet naar alle ontvangers gecommuniceerd. Ten tweede gaven respondenten aan dat in de praktijk het onderscheid tussen reparatoire en punitieve sancties voor ontvangers niet duidelijk was. Daarmee zal de toevoegde afschrikwekkende werking van de Boetewet beperkt zijn. En ten derde gaven veel respondenten ook aan dat in hun inschatting het werkelijke effect van de Boetewet op ontvangers varieert van beperkt tot nihil.

Ook aan de zijde van subsidieverstrekkers is het effect van de Boetewet niet altijd makkelijk om vast te stellen. Sommige verstrekkers zijn niet bekend met de Boetewet en communiceren daar ook niet over naar ontvangers. Daar kan men redelijkerwijs aannemen dat de Boetewet geen effect heeft. Andere subsidieverstrekkers geven aan dat de Boetewet wel heeft geleid tot verandering van de werkprocessen waardoor men proactiever is gaan communiceren met ontvangers.

Dat gezegd hebbende, veel respondenten geven aan dat het bestaan van meldingsplichten en eventuele boetes wel duidelijkheid scheppen naar ontvangers dat zij ook een verantwoordelijkheid hebben. “De stok achter de deur” wordt door een aantal respondenten wel als nuttig ervaren, al is het alleen maar om een rechtsgrond te hebben wanneer het echt mis gaat. Tegelijk waren alle respondenten het er over eens dat de Boetewet niet leidt tot significant hogere kosten en dat de Boetewet huidige werkprocessen niet in de weg zit. Kortom, zowel de baten als de lasten van de wet in huidige vorm zijn zeer beperkt.

5 Conclusies

De Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies, ook wel de 'Boetewet', is in het leven geroepen naar aanleiding van verschillende moties en als sluitstuk van een high trust samenwerking tussen subsidieontvanger en –verstrekker. Het doel was drieledig: a) voorkomen dat subsidieactiviteiten vertraging opliepen (artikel 2), b) dat subsidiegeld niet gereserveerd werd (artikel 3) en c) een stop op kinder- en dwangarbeid bij organisaties die subsidies (willen) ontvangen van het Rijk (artikel 4). Onderdeel van de Boetewet is de meldingsplicht van de subsidieontvangers, indien er sprake is van een of meer van de gevallen zoals beschreven in artikelen 2, 3 en/of 4 van de Boetewet. Indien men niet aan deze meldingsplicht voldoet, is de subsidieverstrekker volgens de Boetewet bevoegd om een boete uit te schrijven.

Uit de gesprekken met subsidieverstrekkende departementen en uitvoeringsorganisaties is gebleken dat iedereen bekend is met het fenomeen meldingsplicht, maar dat niet iedereen bekend is met de Boetewet. De meldingsplicht wordt in de meeste gevallen breder toegepast dan voor de drie gevallen die in de Boetewet opgenomen zijn. Zo stellen de meeste subsidieverstrekkers een meldingsplicht in voor alle gevallen waarin de ontvanger zich niet kan houden aan de vooraf gestelde afspraken. Het uitgangspunt voor deze meldingsplicht is opgenomen in de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, ook wel bekend als het Uniform Subsidiekader (USK).
Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de meeste ontvangers zich veelal houden aan de meldingsplicht en dat er vaak in samenspraak gezocht wordt naar een oplossing. In de gevallen dat men zich niet houdt aan de meldingsplicht wordt er vaak een korting op de subsidie ingesteld bij de vaststelling of wordt het bedrag of een deel hiervan teruggevorderd. De juridische basis voor deze maatregelen is te vinden in de Algemene wet bestuursrecht.

Uit gesprekken blijkt verder dat er geen *punitieve bestuurlijke* boetes zijn uitgeschreven naar aanleiding van de Boetewet. Sommige verstrekkers leggen wel reparatoire sancties op en in specifieke gevallen wordt wel eens een strafrechtelijk traject ingezet. Maar in beide gevallen zijn dit geen sancties die opgevat kunnen worden als boetes met de Boetewet als rechtsgrond. Respondenten geven ook aan dat de sancties als kortingen en terugvorderen goed werken en vaak ervaren worden als punitief, maar in sommige gevallen is het goed om een stok achter de deur te hebben (een punitieve boete kunnen uitschrijven). Echter, deze 'stok' kan in bepaalde gevallen een averechtse werking hebben op de relatie tussen subsidieontvanger en –verstrekker. Vaak is er sprake van een nauwe relatie en is men door het contactmoment tijdig op de hoogte van eventuele obstakels bij de implementatie van de gesubsidieerde activiteiten. Zo kan gezamenlijk worden gezocht naar een oplossing. Er kan daarom niet in alle gevallen gesproken worden van een sluitstuk op de high trust relatie. Weer andere respondenten zien de Boetewet als een preventief middel om te voorkomen dat er geen melding wordt gedaan. In dat geval zal de subsidieverstrekker wel actief moeten communiceren over het bestaan van de Boetewet. Een laatste groep respondenten was simpelweg onbekend met de Boetewet.

De impact van de Boetewet is beperkt, omdat deze niet actief wordt ingezet om de gestelde doelen tegen te gaan. De vraag hierbij is ook of de Boetewet het juiste

middel is, of dat de meldingsplicht en de sancties zoals opgenomen in de Awb voldoende zijn. Ook de kosten en neveneffecten zijn beperkt. Vrijwel alle respondenten vinden de kosten van het algehele communicatie-, monitorings- en handhavingsbeleid proportioneel en geven aan dat de Boetewet daar eigenlijk niet of nauwelijks aan toevoegt.

In het algemeen beschrijft men de Boetewet als een *noodrem*: gelukkig is het niet nodig geweest en het zit verder ook niemand in de weg. De Memorie van toelichting stelt: “Bedacht moet overigens worden dat de voorgestelde regeling pas werkelijk succesvol is als blijkt dat slechts zeer weinig boetes ook daadwerkelijk moeten worden opgelegd. Oogmerk is immers stipte naleving van de meldingsplicht, niet het opleggen van veel boetes”. De aanwezigheid van deze noodrem brengt niet of nauwelijks extra kosten met zich mee. Echter, dit biedt weinig basis om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van de Boetewet. In algemene zin kan men wel constateren dat er wordt voldaan aan de intentie van de wet: er is namelijk kennis van en aandacht voor de meldplicht en het is voor zo ver bekend niet nodig geacht om een punitieve sanctie op te leggen.

In het volgende hoofdstuk bespreken we een aantal mogelijke scenario’s op basis van de bevindingen.

6 Mogelijke vervolgstappen

In dit hoofdstuk worden mogelijke vervolgacties geschetst aan de hand van de uitkomsten van de gesprekken en de documentanalyse. Deze vervolgacties kunnen ingezet worden om de doeltreffendheid van de wet te bevorderen. In paragraaf 1.3 is ook al gesproken over de alternatieven die indertijd voor het instrument van de Boetewet zijn overwogen. Deze alternatieven kunnen mede richting geven aan de mogelijke scenario's naar aanleiding van deze evaluatie.

Terugblik
In eerste instantie was de positie van het Ministerie van Financiën dat het wenselijk was om het bestaande instrumentarium, lager vaststellen en terugvorderen, grondiger toe te passen. Het argument om toch over te gaan tot het opstellen van de Boetewet was dat de mogelijkheden op basis van de Awb (lager vaststellen en/of terugvorderen) in de jurisprudentie niet aangemerkt worden als "bestraffend", ondanks dat dat wel zo kan worden ervaren, terwijl er vanuit de Kamer behoefte was tot een punitief element.

Een tweede alternatief waar serieus rekening mee werd gehouden was gedelegeerde regelgeving van een punitief element: het opnemen van een boete in een algemene maatregel van bestuur, c.q. het departementale kaderbesluit.[22] Echter, dit zou het risico met zich mee brengen dat de wettelijke basis van een dergelijke algemene maatregel van bestuur niet stevig genoeg zou zijn, zeker gezien de reserveringen van de Eerste Kamer ten aanzien van gedelegeerde regelgeving.

Een derde alternatief was de aanpassing van bestaande wetten, specifiek de Awb. Maar gezien de druk en spoed vanuit de Tweede Kamer zou een aanpassing van de Awb, wat een zwaar en intensief traject zou zijn, als onwenselijk gezien.

Als vierde mogelijkheid was er een ambtelijke ambitie tot de creatie van één Algemene Subsidiewet. Ook dit alternatief paste niet bij het tijdspad gewenst door de Tweede Kamer. Een Algemene Subsidiewet zou een te omvangrijk proces zijn. Tegelijk werd in ambtelijke notities expliciet vermeld dat tijdens een evaluatie van de Boetewet "beoordeeld zal worden of concentratie van de subsidieregelgeving in een algemene Subsidiewet dan wel opname in de Kaderwetten inzake subsidies en/of de Awb wellicht meer aangewezen is".[23]

Vooruitblik
Op basis van de uitkomsten van de gesprekken met respondenten en met de alternatieven uit het verleden in het achterhoofd, worden in dit hoofdstuk enkele voorstellen gedaan voor het vervolg met betrekking tot de Boetewet. Er worden vijf mogelijkheden behandeld, waarbij rekening wordt gehouden met het draagvlak van respondenten en subsidieontvangers, de uitvoerbaarheid en de verandering ten opzichte van de huidige situatie.

[22] Zeker voor wat betreft kinder- en dwangarbeid, waartoe de risico's zich beperken tot het beleidsdomein van een klein aantal departementen, was dit een relevante optie.

[23] Notitie Begrotingszaken, kenmerk BZ/2020398 N

6.1 Status quo: behouden

In dit scenario verandert er niks aan de huidige regelgeving. Dat betekent dat de Boetewet in de huidige vorm gehandhaafd blijft en de meldingsplicht door alle subsidieverstrekkende departementen vast onderdeel blijft van het subsidietraject. Door het behouden van de huidige situatie blijft het mogelijk voor de subsidieverstrekkers om boetes uit te schrijven indien ontvangers zich niet houden aan de meldingsplicht voor de gevallen die zijn beschreven in artikelen 2 tot en met 4 in de Boetewet. Verschillende subsidieverstrekkende partijen hebben zich om die reden dan ook tijdens een presentatie van de voorlopige resultaten[24] uitgesproken voor minimaal het behoud van de Boetewet. De kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat er momenteel geen beroep wordt gedaan op de Boetewet. Echter, om het evenwicht te behouden tussen vertrouwen en controle, dient de Boetewet als passend sluitstuk van het subsidietraject. Met andere woorden, omdat niemand aan de noodrem heeft getrokken betekent niet dat er iets mis is met de noodrem. Daarbij kan men stellen dat er in de huidige situatie er in algemene zin voldaan wordt aan de intentie van de Boetewet.

Wel kan door de kadersteller en de subsidieverstrekkende partijen meer aandacht worden gevraagd voor de Boetewet. Dat wil zeggen, dat de bepalingen in de Boetewet door Financiën beter onder de aandacht worden gebracht bij de departementen en uitvoeringsorganisaties en dat die partijen op hun beurt subsidieontvangers structureler kunnen inlichten over de consequenties van de Boetewet. Verder is het een mogelijkheid om de bepalingen uit de Boetewet op te nemen in het USK. Dat zou er niet alleen voor zorgen dat de departementen beter op de hoogte zijn van de Boetewet maar het zou ook voor een bepaalde mate van harmonisatie van het handhavingsbeleid kunnen zorgen – iets waartoe verschillende respondenten opriepen (zie o.a. bijlage 2).

6.2 Aanpassingen: verbreden

Een verbredingsscenario is onder te verdelen in twee opties: betere aansluiting op de praktijk of een verbreding van de gehele scope.

6.2.1 Aanpassing artikel 3

De 'verbeterde aansluiting op de praktijk' van de huidige artikelen richt zich in principe op artikel 3 (m.b.t. onderbesteding) , welke een wijze van bevoorschotting veronderstelt die in de praktijk niet of nauwelijks van toepassing is. Wanneer dit artikel gewijzigd zou worden zodat de meest gangbare werkprocessen aansluiten op het artikel, dan zou artikel 3 vaker ingezet kunnen worden en een doeltreffendere rechtsgrond bieden voor eventuele boetes. Deze aanpassing brengt, behalve een wetswijziging, geen extra kosten met zich mee aangezien de meeste verstrekkers meldingsplichten hanteren waar een aangepaste versie van artikel 3 onder zou vallen. Wel zou een dreiging met boetes in bepaalde gevallen de relatie tussen ontvanger en verstrekker kunnen beschadigen maar het toepassen van artikel 3 is discretionair.

6.2.2 Uitbreiding gehele scope

Een meer ingrijpende verbreding zou de gehele scope van de Boetewet betreffen. Omdat de meeste subsidieverstrekkende departementen momenteel een meldingsplicht hanteren voor meer dan alleen de artikelen 2 tot en met 4 van de Boetewet, is een optie de Boetewet uit te breiden. Dit zou betekenen dat er

[24] In het USK-overleg van 13 april 2021.

meerdere gevallen komen waarbij de subsidieverstrekker een rechtsgrond heeft om de sanctie boete op te leggen. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat een subsidieverstrekker ook een boete mag opleggen als een ontvanger geen melding heeft gedaan van een aanpassing in subsidieactiviteiten. Momenteel geldt voor zo'n geval een meldingsplicht, maar is er geen rechtsgrond voor het opleggen van een boete. Wel is het mogelijk om de subsidie lager of op nihil vast te stellen.

Een verbreding van de Boetewet zou betekenen dat geïnventariseerd moet worden welke artikelen toegevoegd moeten worden op basis van de praktijk. Daaraan voorafgaand moet het nut en de noodzaak duidelijk worden. Dat betekent dan ook dat duidelijk moet zijn om hoeveel gevallen het momenteel gaat en of het opleggen van een boete daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van het probleem. Immers, de huidige instrumenten zoals het lager of op nihil vaststellen kunnen voldoende zijn. Ook vereist dit een inschatting van de juridische haalbaarheid, een punitieve bestuurlijke sanctie vereist wel een duidelijk en specifiek omschreven grondslag.

6.3 Overnemen in andere regelgeving

De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) eist in artikel 4:23 in beginsel een rechtsgrond voor ministers om een subsidie te verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Deze rechtsgronden staan voor de meeste subsidies in de subsidiekaderwetten van de respectievelijke ministeries, maar ze komen ook voor in andere bijzondere wetten. Vervolgens wordt in Afdeling 4.2.6. 'Intrekking en wijziging' gesproken over de mogelijkheid om een beschikkingsbedrag te wijzigen of deze in te trekken indien niet voldaan is aan de verplichtingen die aan de subsidie verbonden zijn. Hier wordt niet gesproken over het opleggen van een boete als sanctie. Een mogelijkheid is om de punitieve boete aan te vullen aan het instrumentarium dat de minister kan inzetten indien de subsidieontvanger geen tijdige melding doet van het niet kunnen nakomen van verplichtingen.

Een voordeel van opname van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke punitieve sanctie in de AWB is een centralisering van wetgeving. De onbekendheid met de Boetewet is niet positief voor de doeltreffendheid van de wet. Een eventuele opname van deze mogelijkheid in de AWB kan dan geformuleerd worden op een manier die aansluit bij de huidige werkprocessen van subsidieverstrekkers, zoals is beschreven in sectie 5.2. Ook in dit geval zal vooraf moeten worden aangetoond van het nut en de noodzaak is van dit extra instrument. Dat kan een uitdaging zijn, omdat blijkt dat het huidige instrumentarium voldoet. Daarbij komt dat de Awb voor alle subsidieverstrekkende bestuursorganen geldt, waaronder ook zelfstandige bestuursorganen, provincies en gemeenten. Daarmee zou de Boetewet een veel bredere reikwijdte krijgen, breder nog dan de bedoeling was tijdens de invoering.

6.4 Afschaffen

Omdat er geen gevallen bekend zijn van boetes op basis van de Boetewet, en vanwege de constatering dat de impact beperkt is, kan besloten worden om de Boetewet in zijn geheel af te schaffen. Dat zou betekenen dat er een mogelijkheid tot sanctie minder is, maar uit de gesprekken kan geconcludeerd worden dat andere mogelijkheden zoals het lager vaststellen of het op nihil vaststellen van een subsidie ook werkbare mogelijkheden zijn die tot nu toe altijd afdoende zijn geweest. Daarnaast hanteert elk subsidieverstrekkend departement een misbruik en oneigenlijk gebruik register. Indien er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik wordt een ontvanger opgenomen in dit register. Bij een volgende aanvraag kan de

verstrekker dit register raadplegen en rekening houden met de situatie die zich eerder heeft voorgedaan. Zodoende kunnen er bijvoorbeeld duidelijke afspraken gemaakt worden tussen verstrekker en ontvanger.

Deze optie brengt weinig extra kosten met zich mee. Echter, het verwijderen van een noodrem leidt wel tot het risico dat men eventueel in de toekomst misgrijpt mocht er toch een situatie ontstaan waarin een punitieve sanctie gepast zou zijn.

6.5 Vervanging: nieuwe Subsidiewet

In de periode van het opstellen van de Boetewet is de optie van een algemene Subsidiewet geopperd. Echter, dit zou een omvangrijke exercitie worden waar de Tweede Kamer niet enthousiast van werd, gezien het doel op dat moment, namelijk het kunnen opleggen van boetes indien niet voldaan aan meldingsplichten met betrekking tot vertraging, onderbesteding en kinder- en dwangarbeid. Er is toen afgesproken dat tijdens een evaluatie van de Boetewet "beoordeeld zal worden of concentratie van de subsidieregelgeving in een algemene subsidiewet dan wel opname in de Kaderwetten inzake subsidies en/of de Awb wellicht meer aangewezen is".[25]

Een nieuwe algemene Subsidiewet zou betekenen dat er een overkoepeling komt bovenop de huidige Kaderwetten en subsidieregelingen zonder Kaderwet. In de algemene Subsidiewet kunnen algemeen geldende zaken opgenomen worden die momenteel bijvoorbeeld terugkomen in alle Kaderwetten en in het USK. In de Kaderwetten zou dan ingegaan kunnen worden op de specifieke situatie van het betreffende ministerie. Omdat het USK een gedetailleerdere uitwerking is van het rijksbrede subsidiebeleid, zou er een kans bestaan dat het USK gehandhaafd blijft naast een algemene Subsidiewet.

Een aantal respondenten hebben aangegeven dat er een zekere logica zou zijn om handhavingsbeleid te uniformeren. Verder bestaat er ook de wens om ruimte te houden voor maatwerk. Een nieuwe subsidiewet zou een belangrijke impuls kunnen zijn om meldingsplichten en handhaving daarvan, inclusief reparatoire en punitieve sancties, op één plaats onder te brengen en gelijk te trekken voor alle verstrekkers. Tegelijk wijst ook de ervaring van DUS-I uit dat zelfs wanneer er sprake is van dezelfde Kaderwet, directies nog verschillend omgaan met het uitdelen van sancties. Deze verschillen zijn deels ook verklaarbaar en een bepaalde mate van discretionaire ruimte is ook wenselijk. Daarnaast constateren we dat er momenteel geen grote problemen zijn met de implementatie van de Kaderwetten en de overige subsidiewet- en regelgeving. Hierdoor is er geen noodzaak om nog een wet in het leven te roepen, maar kan vooral in samenspraak worden bekeken of er meer op uniforme wijze gewerkt kan worden. Hiervoor is een geheel nieuwe wet niet nodig.

[25] Notitie Begrotingszaken, kenmerk BZ/2020398 N

7 Bijlagen

7.1 Bijlage 1: Vragenlijst

1) Wat zijn de prestaties en effecten van het beleid?	Prestaties	Wordt er gebruik gemaakt van de verplichte meldingsplicht (artikel 2) en facultatieve meldingsplichten (artikelen 3 en 4) uit de Boetewet? - Zo ja, om welke meldingsplicht, welke subsidieregeling en om welk soort subsidieontvanger gaat het?
		Maken subsidieontvangers meldingen conform de Boetewet? - Zo ja, om welke meldingsplicht, welke subsidieregeling en om welk soort subsidieontvanger gaat het?
		Wordt er actief toegezien op naleving van de Boetewet? - Zo ja, hoe krijgt dit vorm?
		Worden er Boetes uitgeschreven op basis van de Boetewet? - Zo ja, om welke meldingsplicht, welke subsidieregeling en om welk soort subsidieontvanger gaat het?
		Zijn de meldingsplichten en/of daaraan verbonden boetes zoals beschreven in de Boetewet opgenomen in lagere regelgeving? - Zo ja, bestaat er een behoefte aan centralisatie van meldingsplichten of is de mate maatwerk die nu mogelijk is juist goed?
	Effecten	Hoe vaak is er sprake van vertragingen in de oplevering van subsidiabele activiteiten? - Bij vertraging, vindt er tijdige communicatie plaats?
		Hoe vaak vallen subsidiabele kosten lager uit dan begroot? - Bij onderbesteding, vindt er tijdige communicatie plaats?
		Wordt er, bij subsidiabele activiteiten in het buitenland waarbij dat risico aanwezig is, voorkomen dat subsidies bijdragen aan kind- of dwangarbeid?
		Wordt de Boetewet gezien als een sluitstuk van de "high trust"-samenwerking tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger agv het USK?
		zijn de handhavingskosten van de Boetewet (en meldingsplichten) voor de subsidieverstrekker en uitvoeringskosten daarvan voor de subsidieontvanger proportioneel?
		Heeft de Boetewet nog andere effecten?
2) Wat is de doeltreffendheid van het beleid?	Doelen artikelen 2-4	Dragen de meldingsplicht en/of eventuele opgelegde boetes, voortvloeiend uit de Boetewet, bij aan het voorkomen van vertraging in subsidiabele activiteiten?
		Dragen de meldingsplicht en/of eventuele opgelegde boetes, voortvloeiend uit de Boetewet, bij aan het voorkomen dat subsidiabele kosten lager uitvallen dan begroot?
		Voorkomen de meldingsplicht en/of eventuele opgelegde boetes dat subsidies bijdragen aan kinder- of dwangarbeid?
		Dragen de meldingsplicht en/of eventuele opgelegde boetes, voortvloeiend uit de Boetewet, aan een productieve communicatie tussen subsidie ontvanger en subsidie verstrekker?

	Motivatie in MvT	Welke rol speelt de Boetewet en de meldingsplichten in de vertrouwensband tussen subsidieontvanger en verstrekker?
	Kosten	Heeft de naleving van de Boetewet een significant nadelig effect op de kosten van subsidieverstrekkers en -ontvangers?
Eventuele aanvullende opmerkingen		

7.2 Bijlage 2: verslag focusgroep

Vergaderdatum	23 november 2020
Aanwezig	-

- Tijdens de presentatie zijn de eerste bevindingen en opties voor de toekomst van de Boetewet besproken
- Het USK is een aantal jaar geleden geëvalueerd, het is goed om de uitkomsten daarvan ook mee te nemen in deze evaluatie.
- Bij een aantal aanwezigen zijn een zorgen over de optie om de Boetewet te schrappen. Anderen zien er niet veel problemen mee.
    - Belangrijkste zorg bij het schrappen is dat het een instrument weghaalt tussen het lager vaststellen en terugvorderen aan de ene kant en het strafrecht aan de andere kant. Als je dit instrument weg haalt loopt je het risico dat je disproportionele sanctie maatregelen moet nemen.
        - Karen deelt besluitvormings-pyramides over mogelijke sanctie maatregelen.
- Het is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het schrappen van de boetewet als dan de mogelijkheid tot een boete wordt opgenomen in de AwB
    - De AwB is breder van toepassing dus dat zou ook andere overheden de mogelijkheid geven tot het opleggen van een bestuurlijke boete.
- De opmerking wordt gemaakt dat lager vast stellen en terugvorderen reparatoire sancties zijn, een boete is de enige echte punitieve sanctie. Maar dit is wel in strikt juridische zin, in de praktijk zullen ontvangers met name terugvorderen ook als een echte punitieve sanctie voelen omdat de kosten vaak al deels zijn gemaakt.
- Er zijn aanwezigen die pleiten voor een uniformering van de sanctie mogelijkheden rijksbreed. Met name voor instanties die verstrekker namens verschillende departementen zou dat welkom zijn.
- Een belangrijk voordeel van een dergelijke uniformering zou zijn dat dit ook een haakje geeft aan één rijksbreed M&O register.
- Er is weinig animo voor het verbreden van de toepassing van de boetewet.
- Een aantal aanwezigen hebben sterk de voorkeur om de Boetewet te laten zoals die is.
- Wat door sommigen wel als nuttig zou worden ervaren is een mogelijkheid tot een tussentijdse interventie. Nu volgen sancties pas achteraf.
- Er ontstaat een discussie over het nut en noodzaak van Rijksbrede uniformering als mogelijke optie n.a.v. de evaluatie van de Boetewet. Een aantal voordelen van uniformering die genoemd worden komen namelijk niet per se voort uit uniformering van sanctie mogelijkheden maar uit uniformering van andere aspecten van subsidiebeleid.
- Een mogelijke alternatieve sanctie die genoemd wordt is een uitsluiting van subsidie aanvragen i.p.v. een geldboete, of tussentijdse waarschuwingen.
    - Hier dan wel graag afstemming over, mogelijk in het USK overleg.
- Een andere optie is het opnemen van de boetewet bepalingen in het USK.
    - Voordeel hiervan is dat het een uniformerende werking zou hebben.
    - Tegelijk blijft dan de Boetewet wel nodig als wettelijke basis.