



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) zijn klacht dat het bedrijf T. in strijd handelt met de voorwaarden van het Programma Samenwerking Nederlandse Antillen (PSNA), ongegrond heeft verklaard.

Beoordeling

Algemeen

Het Programma Samenwerking Nederlandse Antillen is een opdrachtenprogramma van de Nederlandse overheid waarmee buitenlandse bedrijven aangemoedigd worden om te investeren in en samen te werken met bedrijven op de Nederlandse Antillen. De participerende bedrijven komen in aanmerking voor een financiële bijdrage indien aan de voorwaarden van het programma is voldaan. Een van de voorwaarden is dat het project van toegevoegde waarde is voor de Nederlandse Antillen. Als criterium daarbij geldt onder andere dat het moet gaan om een bedrijfsactiviteit die nieuw is voor de Nederlandse Antillen. De activiteit mag geen marktversturende werking hebben. Een andere voorwaarde van het PSNA is dat het project de sociaal-economische ontwikkeling van de eilanden stimuleert. Het project moet bijvoorbeeld zorgen voor additionele werkgelegenheid, kennisoverdracht en opleidingen van personeel. Het doel van het PSNA is om duurzaam bij te dragen aan het creëren van werkgelegenheid en economische ontwikkeling op de Nederlandse Antillen. De EVD is belast met de uitvoering van het programma, dat inmiddels in 2007 is verlopen. De lopende projecten moeten uiterlijk in 2010 afgerond zijn.

I. Bevindingen

1. Verzoeker is eigenaar van een kwekerij op Curaçao. Een van zijn concurrenten is kwekerij en hoveniersbedrijf E. Dit bedrijf heeft op 30 december 2005 samen met een Nederlandse onderneming (B.) een joint venture (T.) opgericht in het kader van het PSNA. De joint venture T. houdt zich bezig met de kweek en export van palmen en planten. Voor het behalen van de afgesproken resultaten heeft T. een financiële bijdrage uit het PSNA ontvangen.
2. Op 5 maart 2008 diende verzoeker via e-mail een klacht in bij de EVD. Verzoeker schreef dat T. zich niet hield aan de voorwaarden van het PSNA. Personeel van E. zou tijdelijk zijn overgeplaatst naar T. om de indruk te wekken dat er meer personeel werkzaam was bij T.. Tevens maakte E. gebruik van groot materieel dat T. had aangeschaft. De naam van E. zou op het materieel staan vermeld. Verder zou T. planten hebben gekweekt voor een lokaal project van E., waarbij de prijzen ver beneden de lokale marktprijzen lagen. Verzoeker klaagde erover dat de EVD tekort was geschoten bij het toezien op de naleving van de voorwaarden van het programma. Volgens verzoeker was er daardoor

sprake van oneerlijke concurrentie.

3. De EVD reageerde per brief van 14 maart 2008 op verzoekers klacht. In deze brief gaf de EVD eerst uitleg over de achtergrond van het PSNA en het project in kwestie.

Vervolgens verzocht de EVD verzoeker om duidelijk te maken op welke onderdelen volgens hem het project een marktversturende werking had.

4. De advocaat van verzoeker gaf bij brief van 5 mei 2008 een toelichting op de vermeende marktversturende werking van het project. T. zou palmen en planten aanbieden op de lokale markt, terwijl alleen export is toegestaan. Daarnaast zou er sprake zijn van onrechtmatig vrij verkeer van goederen en diensten tussen T. en E. Tevens zouden bij T. hoofdzakelijk illegale migranten werkzaam zijn en zou het project niet voldoen aan overige gestelde criteria van het PSNA. Verzoeker zou schade hebben geleden door de marktversturende werking van het project en hij stelde de EVD daarvoor verantwoordelijk.

5. In het kader van het onderzoek naar de klacht bezocht een medewerker van de EVD verzoeker op Curaçao op 27 mei 2008. Het doel van dit bezoek was om een beter beeld te krijgen van de aard van de klacht en om in te gaan op een aantal van verzoekers vragen. De medewerker van de EVD bezocht tevens bedrijf E.

6. De EVD reageerde bij brief van 17 juni 2008 op de brief van verzoekers advocaat van 5 mei 2008. In deze brief stonden de voorlopige bevindingen van het onderzoek. De bestuurders van T. hadden verklaard dat het bedrijf geen producten had afgezet op de lokale markt. De EVD vroeg verzoeker om het tegendeel te bewijzen. Verder had de EVD vastgesteld dat T. conform de voorwaarden van het project werkgelegenheid bood op Curaçao en trainingen verzorgde aan het personeel. Voor de aanwezigheid van illegale werknemers bij T. had de EVD geen aanwijzingen gevonden. Op grond van de voorlopige bevindingen concludeerde de EVD dat er vooralsnog geen bewijs was gevonden voor een marktversturende werking van het programma. Het onderzoek had daarom voorlopig geen consequenties voor het project. De EVD gaf aan dat er voor het onderzoek nadere informatie was opgevraagd bij T. Verzoeker zou worden ingelicht indien deze informatie gevolgen had voor de bevindingen van de EVD.

7. De advocaat van verzoeker trok bij brief van 1 augustus 2008 de voorlopige bevindingen in twijfel en verzocht de EVD om nader onderzoek in te stellen naar de klacht. Bij deze brief was een verklaring opgenomen van een ex-werknemer van T.. Deze persoon verklaarde dat T. planten had gekweekt voor projecten van E. op Curaçao, dat er buitenlandse personen bij T. werkzaam waren zonder werkvergunning en dat hij en zijn directe medewerkers gedurende zijn arbeidsperiode geen opleiding of training hadden gehad. De advocaat verzocht de EVD tevens om eventuele toekomstige vergoedingen aan T. te stoppen of op te schorten.

8. De EVD kondigde bij brief van 3 september 2008 aan dat de EVD eerst een duidelijk en compleet beeld wilde hebben van de klacht voordat er werd besloten of er nader onderzoek plaats zou vinden. De EVD formuleerde een viertal klachtonderdelen en verzocht verzoekers advocaat of verzoeker daarmee akkoord ging. De klacht luidde als volgt:

- T. zou palmen en planten aanbieden op de Curaçaose markt, onder de lokale kostprijs;
- T. zou mede door de EVD gefinancierd materieel inzetten bij lokale projecten van E., waarbij als naam E. wordt gevoerd;
- Er zouden niet geregistreerde (illegale) werknemers bij T. hebben gewerkt. Tevens zijn er niet of nauwelijks Antilliaanse werknemers in dienst bij T. en worden dezelfde werknemers zowel bij T. als bij E. ingezet;
- Werknemers van T. hebben in 2006 en 2007 geen opleiding genoten.

9. De advocaat van verzoeker stuurde de EVD op 15 september 2008 een fax waarin hij meedeelde dat verzoeker akkoord ging met de geformuleerde klachtonderdelen.

10. Op 1 oktober 2008 kondigde de EVD aan dat er een onafhankelijk deskundige werd ingeschakeld om nader onderzoek te doen naar de klacht.

11. In het kader van het onderzoek bracht de deskundige van 20 tot en met 26 oktober 2008 een bezoek aan Curaçao. De deskundige voerde gesprekken met zes betrokken personen, waaronder verzoeker. Daarnaast gebruikte de deskundige documentatie over personeel, offertes en verrekeningen. Op 4 november 2008 rapporteerde de deskundige zijn bevindingen. De conclusie luidt als volgt:

Er kan geen of nauwelijks sprake zijn (geweest) van het aanbieden door E. van plantmateriaal verkregen of geproduceerd door T. op de lokale markt. Daarbij is het prijsniveau van palmen en ornamentals in de aanbiedingen van E. niet consistent lager dan dat van verzoeker. De levering van kleiner plantmateriaal tegen lagere prijzen werd niet geconstateerd, doch zou slechts een zeer beperkte invloed hebben op de offerteprijzen van E. die ruimschoots binnen de marges van "normale concurrentie" vallen.

Er is sprake van onderling gebruik van personeel, machines en faciliteiten doch gezien het feit dat er onderlinge verrekeningen plaatsvinden en het feit dat deze elementen slechts een beperkte invloed kunnen hebben op de kostenstructuur en prijsvorming van de aanbiedingen van E./T. in de lokale markt, lijkt niet aannemelijk dat de concurrenten van E./T. aantoonbare schade kunnen lijden als gevolg van de financieringsbijdrage van PSNA aan T.

De totale inzet van personeel bij de combinatie van bedrijven E. en T. is vrijwel gelijk gebleven en er is geen sprake van additionele werkgelegenheid als gevolg van het PSNA gesteunde project zoals bedoeld onder de voorwaarden van het programma. De gegeven trainingen hebben gezien het grote personeelsverloop slechts beperkte waarde voor het PSNA beoogde effect van kennisoverdracht. Er lijkt geen sprake van inzet van illegale werknemers.

Hiermede lijkt de klacht van marktverstoring door E. dan wel T. als gevolg van het ontvangen van een financieringsbijdrage door T. ongegrond. Ook lijkt het onaannemelijk dat de klagende partijen aantoonbare schade hebben geleden als gevolg van de PSNA bijdrage.

Wat betreft de constatering van de klagers dat T. niet aan de in het PSNA programma gestelde criteria van vergroten van werkgelegenheid en kennisoverdracht voldoet is de conclusie minder duidelijk. Op dit moment voldoet het project niet of nauwelijks aan deze criteria en is de rapportage naar de EVD aangaande de resultaten twijfelachtig.

Geconcludeerd moet worden dat mede door de PSNA bijdrage een reeds aanwezige grotere marktpartij E. zijn positie in de lokale markt heeft kunnen versterken terwijl de beoogde ontwikkelingseffecten van additionele werkgelegenheid en kennisoverdracht niet of nauwelijks worden gerealiseerd. Terwijl dit tot dusverre niet tot aantoonbare schade voor de concurrenten heeft geleid, is dit op langere termijn echter niet uitgesloten, zeker indien T. na afloop van het PSNA contract de aanwezige handelsvoorraad ook op de lokale markt zou gaan aanbieden."

12. De EVD lichtte verzoeker bij brief van 21 november 2008 in over de resultaten van het onderzoek. Verzoeker kreeg geen inzage in het onderzoeksrapport, omdat het document bedrijfsgevoelige informatie bevatte. De klacht werd op basis van het onderzoek ongegrond verklaard. Dit omdat volgens de EVD uit het onderzoek was gebleken dat er geen sprake was van marktverstoring en omdat er geen bewijs was van inzet van illegale werknemers. Voorts meldde de EVD dat, op basis van de uitkomsten van het onderzoek, met de uitvoerder van het PSNA-project nadere afspraken gemaakt zouden worden met betrekking tot een aantal personele aspecten zoals training.

13. Op 23 november 2008 stuurde verzoeker een e-mail naar de EVD in reactie op de ongegrond verklaring van zijn klacht. In deze e-mail trok hij de kwaliteit en de conclusie van het onderzoek van de deskundige in twijfel en kondigde vervolgstappen aan.

14. Verzoeker diende diezelfde dag een klacht in bij de Nationale ombudsman. Verzoeker schreef dat hij het niet eens was met de ongegrond verklaring van zijn klacht door de EVD. Het onderzoek door de expert toonde volgens verzoeker aan dat er wel sprake was van een marktversturende werking van het project. Verzoeker wilde dat de EVD de vergoedingen aan T. zou stoppen en de reeds verstrekte bijdragen terug ging vorderen.

15. Bij brief van 5 december 2008 reageerde de EVD op de e-mail van verzoeker van 23 november 2008. De EVD deelde in deze brief mee dat verzoeker geen nieuwe feiten had aangedragen en dat hij niet had gemotiveerd waarom het onderzoek naar de klacht volgens hem onzorgvuldig was verlopen. De EVD zag daarom geen aanleiding voor nader onderzoek.

16. De Nationale ombudsman startte op 12 februari 2009 een onderzoek naar verzoekers klacht. Verzoeker en de minister van Economische Zaken (EZ) werden hiervan bij brief op de hoogte gesteld.

17. Bij brief van 17 februari 2009 deelde het Ministerie van EZ de Nationale ombudsman mee dat de EVD het betreffende project uitvoerde in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het Ministerie van EZ had de openingsbrief van 12 februari 2009 doorgestuurd naar de EVD.

18. Op 20 maart 2009 reageerde de EVD schriftelijk op de klacht. In deze reactie gaf de EVD een beschrijving van de achtergrond van het PSNA en van de gevolgde klachtprocedure. De EVD benadrukte dat het project in kwestie nog niet was afgerond. T. moest nog bepaalde resultaten behalen om in aanmerking te komen voor de laatste vergoeding.

19. De Nationale ombudsman vroeg de minister van EZ bij brief van 6 augustus 2009 of zij akkoord ging met de reactie van de EVD van 20 maart 2009. Tevens bood de Nationale ombudsman de minister de gelegenheid om binnen drie weken nader inhoudelijk te reageren op de klacht.

20. De EVD deelde op 14 september 2009 namens de minister van Economisch Zaken mee dat de minister niet zou reageren op het verzoek van de Nationale ombudsman van 6 augustus 2008. De minister was niet verantwoordelijk voor de uitvoering van het PSNA, maar de EVD. Met betrekking tot de afhandeling van de klacht verklaarde de EVD dat de klacht zorgvuldig was onderzocht door een onafhankelijk deskundige. Uit dit onderzoek was gebleken dat T. niet in strijd had gehandeld met de voorwaarden van het PSNA en dat er geen sprake was van marktverstoring als gevolg van het project. Verder benadrukte de EVD dat het project nog niet was afgerond en bepaalde afspraken nog moesten worden nagekomen.

21. Per brief van 28 september 2009 verzocht de Nationale ombudsman de minister van EZ nogmaals om aan te geven of zij instemde met de reactie van de EVD, nu de EVD een agentschap is van haar ministerie. Tevens deelde de Nationale ombudsman de minister mee dat hij voornemens was verzoeker inzage te verschaffen in de conclusie van het externe onderzoeksrapport.

22. De minister van EZ schreef de Nationale ombudsman op 12 oktober 2009 dat niet zij, maar de minister van BZK verantwoordelijk was voor de uitvoering van het PSNA door de EVD. De minister ging derhalve niet in op de reactie van de EVD op de klacht en onthield zich van een standpunt over het verstrekken van inzage aan verzoeker in de conclusie van het externe onderzoeksrapport.

23. De Nationale ombudsman stuurde op 2 november 2009 het verslag van bevindingen van het onderzoek naar verzoeker, de minister van EZ en de minister van BZK met het verzoek om te reageren. Hij verzocht daarbij tevens de minister van BZK te reageren op het standpunt van de minister van EZ inzake de verantwoordelijkheid voor de gedragingen van de EVD.

24. Het Ministerie van EZ reageerde per e-mail van 16 november 2009 op het verslag van bevindingen. Het Ministerie van BZK reageerde bij brief van 18 november 2009. Beide ministeries schreven dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor de uitvoering van het PSNA.

25. Verzoeker schreef op 27 november 2009 dat hij niets had aan te merken op het verslag van bevindingen. Wel plaatste hij enkele opmerkingen bij de brief van de EVD van 14 september 2009.

II. Beoordeling

1. Tijdens het onderzoek heerste er onduidelijkheid over welke minister verantwoordelijk is voor de gedraging van de EVD. De Nationale ombudsman heeft aanvankelijk de gedraging toegerekend aan de minister van EZ, omdat de EVD een agentschap is van haar ministerie. De minister van EZ stelde echter dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor de uitvoering van het PSNA door de EVD. Uiteindelijk hebben beide ministers bevestigd dat de minister van BZK het verantwoordelijk bestuursorgaan is. De Nationale ombudsman heeft de gedraging van de EVD daarom toegerekend aan de minister van BZK.

2. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van overheidsinstanties feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit vereiste brengt met zich mee dat als een bestuursorgaan een extern onderzoek laat uitvoeren naar een klacht, het bestuursorgaan de conclusie van dat onderzoek overneemt of gemotiveerd daarvan afwijkt.

3. Verzoeker klaagde erover dat de EVD zijn klacht dat het bedrijf T. in strijd handelt met de voorwaarden van het Programma Samenwerking Nederlandse Antillen, ongegrond heeft verklaard.

T. zou in strijd handelen met de voorwaarden door palmen en planten onder de lokale kostprijs aan te bieden op de Curaçaose markt. Daarnaast zou T. mede door de EVD

gefinancierd materieel inzetten bij lokale projecten van E., waarbij als naam E. wordt gevoerd. Verder zouden er niet geregistreerde (illegale) werknemers bij T. hebben gewerkt. Tevens zijn er niet of nauwelijks Antilliaanse werknemers in dienst bij T. en worden dezelfde werknemers zowel bij T. als bij E. ingezet. Tot slot zouden werknemers van T. in 2006 en 2007 geen opleiding hebben genoten.

4. De EVD heeft verzoekers klacht ongegrond verklaard op basis van het onderzoek door de onafhankelijk deskundige. Deze concludeert dat het niet aannemelijk is dat er sprake is van marktverstoring als gevolg van het PSNA-project of dat betrokken partijen daardoor schade hebben geleden. De deskundige sluit schade voor onder meer verzoeker op de langere termijn echter niet uit. Ook concludeert hij dat een reeds aanwezige grotere marktpartij E. als gevolg van het project zijn positie in de lokale markt heeft kunnen versterken. Uit het externe onderzoek komt verder naar voren dat het project niet of nauwelijks voldoet aan de voorwaarden van het PSNA van additionele werkgelegenheid en kennisoverdracht. De EVD heeft in reactie op het onderzoek aangegeven dat het met bedrijf T. nadere afspraken zou maken om deze voorwaarden alsnog na te leven.

De Nationale ombudsman concludeert dat de EVD op basis van het externe onderzoek de klacht niet zonder meer ongegrond had kunnen verklaren. Het bedrijf T. voldeed immers volgens de externe deskundige op het moment van onderzoek niet of nauwelijks aan een aantal voorwaarden van het programma. Ook sluit de deskundige schade voor de toekomst niet uit. Kortom, de conclusie van de deskundige is niet eenduidig. Ook was die conclusie nog niet definitief te trekken, omdat het project nog niet was afgerond. Het project voldeed op het moment van onderzoek aan bepaalde voorwaarden wel en bepaalde voorwaarden niet of nauwelijks. De EVD heeft onvoldoende gemotiveerd hoe desondanks tot de conclusie is gekomen dat de klacht ongegrond was.

De Nationale ombudsman acht de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Economische Voorlichtingsdienst, die wordt toegerekend aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is gegrond wegens strijd met het motiveringsvereiste.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van BZK aan om, met in achtneming van hetgeen in dit rapport staat vermeld en met de huidige kennis van het project, alsnog voldoende gemotiveerd te reageren op de klacht van verzoeker.

Op 10 maart 2010 liet de staatssecretaris van BZK in een brief weten de conclusie te accepteren dat de behandeling van de onderzochte klacht op een aantal punten niet

behoorlijk is geweest. De staatssecretaris zal dan ook de aanbeveling overnemen en alsnog, met inachtneming van hetgeen in het rapport vermeld staat en met de huidige kennis van het project, voldoende gemotiveerd reageren op de klacht van verzoeker. De Nationale ombudsman zal hiervan een afschrift ontvangen.

De Nationale ombudsman heeft hiervan met instemming kennis genomen.

Onderzoek

Op 23 november 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Willemstad, met een klacht over een gedraging van de EVD te Den Haag. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van BZK, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van verzoeker en de ministers van EZ en BZK gaven aanleiding het verslag op een enkele punten te wijzigen of aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- rapportage onderzoek klacht marktverstoring als gevolg van PSNA05/3 door onafhankelijk deskundige W., van 4 november 2008;
- verzoekschrift van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 23 november 2008 met de daarbij behorende bijlagen;
- brief van de minister van EZ aan de Nationale ombudsman van 17 februari 2009;
- brief met bijlagen van de EVD aan de Nationale ombudsman van 20 maart 2009;
- brief van de EVD aan de Nationale ombudsman van 14 september 2009;
- brief van de minister van EZ aan de Nationale ombudsman van 12 oktober 2009;
- e-mail van de minister van EZ aan de Nationale ombudsman van 16 november 2009;
- brief van de minister van BZK aan de Nationale ombudsman van 18 november 2009;

- brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 27 november 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond