

Vergaderjaar 2011–2012

32 838

Introductie van de bestuurlijke boete bij niet naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies (Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 oktober 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

blz.

1. Algemeen	1
2. De voorgestelde regeling	3
3. Strekking van de bijzondere meldingsplichten	4
4. Artikelsgewijze toelichting	5

¹ Samenstelling:

Leden: Omtzigt, P.H. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Gerven, H.P.J. van (SP), Voorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Broeke, J.H. ten (VVD), Ondervoorzitter, Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Schouten, C.J. (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Knops, R.W. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ziengs, E. (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Grashoff, H.J. (GL), Straus, K.C.J. (VVD), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies.

Hoewel deze leden de doelstellingen van de wet en het principe van high trust ondersteunen, geven het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en het advies van de Raad van State nog aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de fractie van de PvdA waarderen het voornemen van de vier betrokken ministers om te voorkomen dat Nederlands geld wordt gebruikt voor het in stand houden of niet-actief bestrijden van kinderarbeid en dwangarbeid. De introductie van een bestuurlijke boete kan daar zeker aan bijdragen.

Tegelijkertijd delen de leden van de fractie van de PvdA de twijfels van de Raad van State. Het commentaar van deze leden moet dan ook worden gezien in het licht van een poging om na te gaan of de goede intenties van

het wetsvoorstel krachtiger tot uitdrukking kunnen komen, in dit wetsvoorstel of in ander beleid.

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de filosofie van het high trust model: bij een terugtrekkende overheid waarin derden meer vrijheid krijgen moet misbruik of oneigenlijk gebruik van die vrijheid zwaarder worden gestraft. Daar hoort bij dat klip en klaar is wat van betrokkenen wordt verwacht, een degelijke controle door de overheid en duidelijke sancties die ook gevoeld worden. In dat verband vragen genoemde leden meer informatie over het overleg dat met de betrokken bedrijven en organisaties is gevoerd bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Steunen zij de plannen?

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat het wetsvoorstel zich richt op kinderarbeid en dwangarbeid. Dat is belangrijk, maar nogal smal als de regering voor het wetsvoorstel verwijst naar de motie Ortega-Martijn c.s. (31 700 XIII, nr. 38). Daarin werd immers gesproken over vier fundamentele arbeidsrechten: uitsluiting van kinderarbeid, uitsluiting van dwangarbeid, geen discriminatie en vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen. Waarom, zo vragen deze leden, is het wetsvoorstel zo beperkt? Indien de regering van mening is dat deze vier aspecten niet altijd en overal allemaal te operationaliseren zijn in voorwaarden dan zou toch, afhankelijk van het project en van het land waar de gesubsidieerde of gesteunde activiteiten worden uitgevoerd, in de subsidievoorwaarden gedifferentieerd kunnen worden naar de praktische mogelijkheden? Waarom is daar niet voor gekozen?

Het wetsvoorstel verwijst ook naar de motie Voordewind c.s. (31 263, nr. 16). Daarin lag de focus op kinderarbeid, maar werd – behalve over overheidssubsidies – ook gesproken over bedrijven die kredieten krijgen, op handelsmissies meegaan of anderzijds door de overheid worden gesteund. Bij die opsomming steekt het wetsvoorstel nogal bleek af. Genoemde leden vragen de regering deze versmalling nader toe te lichten.

De Raad van State, zo geven de leden van de fractie van de PvdA aan, is er niet van overtuigd dat het wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de doelstelling. De reactie van de regering laat zich vertalen als «alle kleine beetjes helpen». Dat is waar, zo stellen deze leden, maar dat verplicht de regering wel haar inzet te verbreden om de doelen te bereiken. Zo is de bestrijding van kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie, verbod op vakbonden en vrije loononderhandelingen bij uitstek een zaak om voortdurend te bepleiten op het niveau van de Europese Unie en de Verenigde Naties. In welke mate is dat door de regering gedaan, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA, en welke concrete plannen zijn daar voor de nabije toekomst nog voor?

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de introductie van de bestuurlijke boete bij niet naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies (Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies). Deze leden hebben in de memorie van toelichting (pagina 3) kunnen lezen dat op grond van artikel 4:49 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) respectievelijk artikel 4:57 Awb lagere vaststelling respectievelijk terugvordering van de subsidie kan plaatsvinden. Zij hebben liever een moet-bepaling dan een kan-bepaling. Is de regering voornemens de kan-bepaling te vervangen door een meer verplichtende bepaling? In de memorie van toelichting wordt op o.a. pagina 4 gesproken over het tegengaan van dwangarbeid en kinderarbeid. De leden van de PVV-fractie vragen of het mogelijk is subsidies terug te vorderen en ook niet te verlenen indien blijkt dat een bedrijf gebruik heeft gemaakt van dwangarbeid en kinderarbeid. Genoemde leden vragen of tevens een eigen verklaring kan worden geëist dat een subsidieaanvrager de afgelopen 10 jaar niet betrokken is geweest/gebruik heeft gemaakt van kinderarbeid en

dwangarbeid (met het oog op uitsluiten van vervolgsubsidies en terugvorderen).

Op pagina 5 van de memorie van toelichting wordt vermeld dat subsidiebedragen teruggevorderd worden en dat op grond van artikel 4:98 Awb wettelijke rente moet worden betaald. De leden van de PVV-fractie vragen of het mogelijk is op te nemen dat terugvordering (inclusief wettelijke rente) plaatsvindt totdat de laatste cent is terugbetaald.

Tevens wordt op pagina 5 vermeld dat op grond van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) aangifte en strafrechtelijke vervolging wegens valsheid in geschrift mogelijk is. Kan de regering aangeven hoe vaak reeds een beroep is gedaan op artikel 225 Sr in geval van subsidiefraude? Voorts staat op pagina 5 dat op grond van artikel 4:35 Awb een nieuwe subsidieaanvraag kan worden geweigerd indien prestaties/verplichtingen van de subsidieaanvrager in een eerder traject niet zijn nagekomen (in geval van subsidiefraude). De leden van de PVV-fractie vragen of een subsidieweigering voor een bepaalde (minimum)periode kan worden opgenomen in het wetsvoorstel in geval van subsidiefraude.

In de memorie van toelichting wordt op pagina 26/27 gesteld dat aanwijzing 8 bepaalt dat alsnog de subsidievaststelling kan worden ingetrokken en het hele subsidiebedrag inclusief wettelijke rente kan worden teruggevorderd als niet aan de meldingsplicht is voldaan. De leden van de PVV-fractie vragen of een subsidieaanvrager in een dergelijk geval voor een bepaalde (minimum)periode kan worden uitgesloten van het verkrijgen van rijkssubsidies.

2. De voorgestelde regeling

De hoogte van de boete

De leden van de fractie van de PvdA vragen wie de boete krijgt: het onpersoonlijke bedrijf of de bestuurder van het bedrijf. Zijn alle bestuurders van een bedrijf of organisatie gezamenlijk en ieder voor het geheel verantwoordelijk? Kortom: wie gaat het voelen en hoe voelbaar is het als een boete wordt opgelegd? Is de boete fiscaal aftrekbaar?

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering zelf gaat doen om de voorgestelde regeling te handhaven. Immers, de regering betreft de stellingname dat een subsidieontvanger een meldplicht heeft voor signalen die duiden op kinder- en/of dwangarbeid, maar hoe gaat de regering dit handhaven: blijft het bij het reageren op signalen die aan het licht kunnen komen door inzet van toezichtbevoegdheden en andere informatiestromen (pagina 10 van de memorie van toelichting) of is de regering voornemens gericht onderzoek te doen naar eerste toeleveranciers van subsidieontvangers?

En hoe verklaart de regering dan in het licht van deze stellingname dat de extra uitvoerings- en handhavingslasten van de boeteplegging beperkt zullen zijn?

Organisaties krijgen de verplichting te melden als naar hun mening sprake is van kinderarbeid of dwangarbeid. Of van vermoedens daarvan. In de praktijk zullen verschillende belangen met elkaar strijden. Het bedrijf dat een dergelijke melding doet loopt een aanzienlijke kans dat de subsidie wordt stopgezet. Dat betekent verlies voor het bedrijf. Een bedrijf dat een dergelijke melding doet heeft een grote kans op een verstoorde relatie met het land waar de activiteit plaatsvindt. De opvattingen over de aanvaardbaarheid van kinderarbeid verschillen. De regering stelt in paragraaf 3.3 zelfs: «Of bepaalde feiten en omstandigheden duiden op

kinderarbeid staat in de eerste plaats ter beoordeling aan de subsidieontvanger». Kortom: erg eenduidig is het niet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering hiermee denkt om te gaan.

De leden van de PVV-fractie vragen of er ten behoeve van rijkssubsidieoordelaars een centraal databestand kan worden aangelegd van personen en instellingen die zich schuldig gemaakt hebben aan het frauderen met rijkssubsidies en/of de meldingsplicht niet hebben nageleefd.

3. Strekking van de bijzondere meldingsplichten

Bijzondere meldingsplicht bij aanwijzingen voor kinder- of dwangarbeid bij projecten in het buitenland

Met betrekking tot de meldingsplicht voor aanwijzingen voor kinder- en dwangarbeid bij de eerste wezenlijke toeleverancier, stelt de regering in reactie op het advies van de Raad van State dat het wetsvoorstel niet gericht moet zijn op wat niet haalbaar is, maar juist op wat in de gegeven context wel gedaan kan worden. De leden van de VVD-fractie vragen wat in dit opzicht wordt verwacht van de subsidieontvangers. Zij moeten, volgens de regering, naar eer en geweten verklaren dat bij de eerste toeleverancier geen sprake is van kinder- en dwangarbeid, maar hoe ver reikt hun verantwoordelijkheid om dat te controleren? Of kan de subsidieontvanger het laten bij het passief afwachten of hem signalen bereiken van kinder- en dwangarbeid en die vervolgens melden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de meldingsplicht proportioneel acht ten opzichte van de inspanningen die subsidieontvangers daarvoor moeten verrichten. Immers, de regering stelt zelf in reactie op het advies van de Raad van State dat handhaving van de meldingsplicht geen eenvoudige aangelegenheid is.

Het wetsvoorstel gaat uit van een meldplicht van signalen van kinder- en dwangarbeid. Daarmee is volgens deze leden nog niet bewezen dat er ook daadwerkelijk kinder- en dwangarbeid plaatsvindt, zoals ook uit de voorbeelden op pagina 18 van de memorie van toelichting blijkt. Welke mogelijkheden biedt de Nederlandse overheid vervolgens aan subsidieontvangers om de bewijsvoering rond te krijgen? Of is de subsidieontvanger hierbij uitsluitend op eigen inspanningen en onderzoek aangewezen?

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot hoe de regering de stellingname van de Raad van State beoordeelt dat een louter nationale aanpak het Nederlandse bedrijfsleven in een aparte positie ten opzichte van concurrenten in het buitenland plaatst.

Bedrijven mogen geen gebruik maken van kinderarbeid en dwangarbeid. Ook hun projectpartners niet. Dat is helder. Die helderheid wordt minder als het gaat om de «eerste wezenlijke toeleverancier» waaraan dezelfde eisen worden gesteld. Is, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA, de regering niet bevreesd voor constructies waarbij achter de eerste wezenlijke toeleverancier een organisatie wordt geschoven die beslist niet aan de eisen voldoet?

De regering spreekt in de memorie van toelichting over «eigen waarnemingen van verdachte situaties...». Hoe actief worden bedrijven geacht waar te nemen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Op die manier staan er in het wetsvoorstel wel erg veel zaken die zonder meer van groot belang zijn, maar waar de bewijslijst nogal problematisch is. En die bewijslast is juist nodig aangezien er sprake is van strafbaarstelling.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De werkingssfeer van de wet is beperkt tot ministeriële subsidies waarop ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de subsidietitel van de Awb rechtstreeks van toepassing is. Welke zaken vallen dan buiten het bereik van deze wet, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA, en is de regering voornemens ook voor die zaken met vergelijkbare wet- en regelgeving te komen voor zover die er nog niet is?

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Clemens