

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koningin

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

BZ/2011/429M

Bijlagen

Advies Raad van State

Datum 28 juni 2011

Betreft Voorstel van wet houdende introductie van de bestuurlijke boete bij niet naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 december 2010, nr. 010.003555, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 februari 2011, nr. WO6.10.0578/III, bied ik U hierbij aan, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie.

1. De meldingsplicht bij aanwijzingen voor kinder- en dwangarbeid

1.1. Beleid tot het tegengaan van kinderarbeid en dwangarbeid

a. De instrumenten meldingsplicht en bestuurlijke boete: effectiviteit

De Afdeling merkt op dat in verband met de op zichzelf begrijpelijke beperking tot aanwijzingen voor kinder- en dwangarbeid bij de eerste wezenlijke toeleverancier, onwenselijke praktijken in de rest van de keten niet binnen het bereik van de meldingsplicht vallen. Dit is juist, maar is inherent aan de door de Afdeling onder b geschetste context: vanuit Nederland bewerkstelligen dat geheel wordt afgezien van inzet van deze vormen van arbeid in bepaalde branches en gebieden is vanwege diepliggende economische en maatschappelijke oorzaken ter plaatse praktisch onhaalbaar. Daaruit volgt dat het wetsvoorstel niet gericht moet zijn op wat niet haalbaar is, maar juist op wat in de gegeven context wel gedaan kan worden. Het besef dat de mogelijkheden uit de aard der zaak beperkt zijn, is met andere woorden voor het kabinet geen reden om de mogelijkheden die er wel zijn niet ten volle te willen benutten.

Boete en meldingsplicht zullen zich in overeenstemming met bestaand beleid richten op inzet van deze vormen van arbeid door de eerste wezenlijke toeleverancier. Bij de projecten waar het hier over gaat, volgt in beginsel uit het desbetreffende productieproces welke partij dat is. De aanvrager zal bij gelegenheid van de aanvraag of op een later moment naar eer en geweten moeten doorgeven wat volgens hem de eerste wezenlijke toeleverancier is. Vervolgens

moet deze in de beschikking worden aangeduid (art. 4, eerste lid, van het wetsvoorstel). Bij die gelegenheid zal acht geslagen worden op de vraag of de aan te duiden partij ook daadwerkelijk de wezenlijke toeleverancier is en zal de aanvrager zonedig nader worden bevraagd. Indien bij gelegenheid van de aanvraag deze partij nog onbekend is of wisselingen van leveranciers worden voorzien, zullen aan de beschikking de verplichtingen verbonden worden die nodig zijn om te verzekeren dat de aanduiding in de beschikking telkens tijdig wordt bijgesteld. Naar verwachting zal zodoende in de uitvoeringspraktijk kunnen worden voorkomen dat inzet van kinder- of dwangarbeid door de toeleveranciers eenvoudig buiten het bereik van de meldingsplicht kan worden geplaatst. Ook hier geldt dat de systematiek vooronderstelt dat de subsidieontvanger niet zelf kinderarbeid of dwangarbeid inzet of faciliteert. De subsidieontvanger die dat wel doet door bijvoorbeeld een leverancier als eerste wezenlijke toeleverancier aan te duiden terwijl hij weet dat die dat niet is, zal via het strafrecht kunnen worden aangepakt.

De Afdeling stelt dat voor het opleggen van een bestuurlijke boete aangetoond moet worden dat partners van subsidieontvangers in het buitenland gebruik maken van kinder- of dwangarbeid. Het beboetbare feit is hier het als subsidieontvanger hebben van aanwijzingen en deze niet melden. De vraag of de aanwijzingen ook gegrond zijn en zich in het buitenland daadwerkelijk kinder- of dwangarbeid in de zin van de verdragen voordoet kan daarbij op zichzelf onbeantwoord blijven. Dit sluit ook aan bij de bedoeling van de melding: de minister zo snel mogelijk op de hoogte stellen dat er mogelijk sprake is van kinder- of dwangarbeid zodat deze al dan niet in overleg met de subsidieontvanger voortvarend kan overgaan tot het nemen van maatregelen. Een dergelijke maatregel kan ook inhouden dat eerst nader onderzoek wordt gedaan naar de gegrondheid van de aanwijzingen. Het is derhalve niet de bedoeling dat de subsidieontvanger wacht met het doen van de melding tot de aanwijzingen geen aanwijzingen meer zijn, maar kinder- of dwangarbeid eigenlijk al is vastgesteld. Overigens zal het enkele aantonen van het hebben van aanwijzingen ook niet in alle gevallen eenvoudig zijn. Het betekent echter wel dat in veel gevallen met het uitoefenen van toezichtsbevoegdheden in Nederland zal kunnen worden volstaan. Het bij de subsidieontvanger in Nederland aantreffen van een intern memo over een project waaruit af te leiden is dat mogelijk sprake is van kinder- of dwangarbeid volstaat immers voor het aantonen van het hebben van aanwijzingen. Indien tevens vaststaat dat niet is gemeld, is de motivering voor een boetebeschikking daarmee rond.

Als in een bepaald geval wel informatie uit het buitenland nodig is, kan deze naar verwachting ook zonder inzet van toezichtsbevoegdheden in een aantal gevallen nog wel verkregen worden. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting kan hierbij gedacht worden aan informatieverstrekking door buitenlandse autoriteiten, non-gouvernementele organisaties of eigen waarneming ter plekke.

Hoewel handhaving van de meldingsplicht dus geen eenvoudige aangelegenheid is, is het anderzijds niet zo dat van deze boete geen effectieve dreiging zou uitgaan. Bedacht moet daarbij worden dat de subsidieontvanger het nodige belang heeft bij tijdige melding. Niet alleen vervalt het risico op een boete, de wijze waarop de subsidieontvanger zijn zorgplicht om kinder- en dwangarbeid tegen te gaan heeft ingevuld weegt ook mee in de vraag in hoeverre terugvordering van subsidiegeld aangewezen is. Het niet voldoen aan de meldingsplicht vergroot zo de kans op

terugvordering. Indien hij in het geheel niet meldt om subsidie te behouden, zal hij tenslotte bij gelegenheid van vaststelling van de subsidie in de meeste gevallen ook bereid moeten zijn om fraude te plegen door te verklaren dat het project zonder inzet van kinder- of dwangarbeid is afgerond.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2011/429M

b. De meerwaarde van het voorstel

Meldingsplicht en bestuurlijke boete van dit voorstel beogen het sluitstuk te zijn van een systematiek die er op is gericht te voorkomen dat Nederlandse subsidie bijdraagt aan de instandhouding van kinder- en dwangarbeidpraktijken in het buitenland of deze praktijken zelfs bevordert. Het tevens tegengaan van kinder- en dwangarbeid in den brede kan daarvan ook een welkom resultaat zijn, maar dit is als zodanig niet de primaire doelstelling. De effectiviteit van de voorziene instrumenten moet dan ook niet bezien worden in het licht van de wens kinder- en dwangarbeid in den brede tegen te gaan, maar in het licht van de veel bescheidener doelstelling te willen voorkomen dat Nederlands belastinggeld ongewenste praktijken in het buitenland verergert of in stand houdt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt nader verduidelijkt.

Tenslotte moet bij de beoordeling van de effectiviteit van dit voorstel meegewogen worden dat van meldingsplicht en boete ook een belangrijk signaal uitgaat: Nederland vindt deze praktijken in hoge mate verwerpelijk en neemt maatregelen om er niet mee te worden geassocieerd. Op den duur kunnen dergelijke signalen een gunstig effect hebben op de mate waarin deze vormen van arbeid ook in andere landen onaanvaardbaar worden geacht. Zodoende wordt mogelijk langs de weg van de geleidelijkheid toch een bijdrage geleverd aan het tegengaan van kinder- en dwangarbeid in den brede.

1.2. meldingsplicht als basis voor een bestuurlijke boete te onbepaald

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is "aanwijzingen" vervangen door 'feiten en omstandigheden die duiden op' en is in de memorie van toelichting nader toegelicht en met voorbeelden geïllustreerd wat hier onder moet worden verstaan. Voorts is het wetsvoorstel aangevuld met een definitie van dwangarbeid en van kinderarbeid waarbij in beginsel wordt aangesloten bij de wetgeving van het land waar de desbetreffende subsidiabele activiteiten worden uitgevoerd. Ten aanzien van subsidiabele activiteiten in landen die het relevante verdrag niet hebben geratificeerd is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen die het mogelijk maakt op projectniveau een zoveel mogelijk met de bescherming zoals die onder het verdrag ook geldt vergelijkbare situatie te creëren.

2. Concentratie van subsidieregelingen.

De Afdeling adviseert om de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten rijkssubsidies te betrekken bij het onderzoek naar de mogelijkheden van concentratie van wet- en regelgeving met betrekking tot subsidies. Naar aanleiding hiervan is de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin wordt aangegeven dat bij de komende evaluatie van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, die voorzien is in 2012, ook de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten rijkssubsidies

zal worden betrokken, en dat artikel 8 van deze wet, die bepaalt dat "binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk" zal worden gezonden, daaraan niet in de weg staat.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2011/429M

3. De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt, waarbij wordt opgemerkt dat in plaats van de door de Afdeling gesuggereerde vervanging van "rijkssubsidies" door "ministeriële subsidies", is gekozen voor vervanging door "subsidies van een minister".

Ik moge U, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën