

Vergaderjaar 2016–2017

34 506

Voorstel van wet van het lid Van Laar houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. Algemeen

1. Inleiding

Vandaag de dag werken er 168 miljoen kinderen. Ze werken in fabrieken voor onze kleding, in tinmijnen voor onze telefoons, en op tabaksplantages voor onze sigaretten. De uitbuiting van kinderen roept wereldwijd afschuw op. Al in 1998 bracht het televisieprogramma NOVA naar buiten dat de tapijten van IKEA door kinderen werden geknoopt.¹ Een felle publieksreactie volgde. IKEA is nu een van de voorlopers in de strijd tegen kinderarbeid. IKEA was en is niet de enige onderneming die in verband wordt gebracht met kinderarbeid. In veel producten die we kopen zit kinderarbeid.

Tal van ondernemingen en ngo's hebben inmiddels allerlei goede initiatieven ontwikkeld om kinderarbeid tegen te gaan. De Nederlandse regering ondersteunt overheden, vakbonden en werkgeversorganisaties in productielanden. Bijvoorbeeld bij het oprichten van een arbeidsinspectie in Bangladesh als gevolg van de in 2013 ingestorte textiel fabriek Rana Plaza, waarbij 1138 mensen om het leven kwamen. De regering steunt ook organisaties die kinderen bevrijden of die kinderarbeidsvrije zones creëren. Dit alles is hoopvol. Kinderarbeid neemt ook gestaag af. Toch komen er, bijna twee decennia na het IKEA-schandaal en alle inzetten spijt, nog steeds geregeld schokkende rapporten naar buiten over

¹ <http://zembla.vara.nl/seizoenen/1998>

kinderarbeid in producten die op de Nederlandse markt worden verkocht.² Nieuwe initiatieven blijven nodig om de daling van het aantal kinderarbeiders te versnellen, waartoe ook Human Rights Watch onlangs een oproep aan overheden deed.³ Alleen dan kan kinderarbeid in 2025 zijn uitgebannen, zoals is vastgelegd in werelddoel 8.⁴

Voor consumenten is het nagenoeg onmogelijk om goederen en diensten te vermijden die met gebruik van kinderarbeid zijn gemaakt of gedistribueerd.⁵ Zij willen echter geen kleding gemaakt door kinderen kopen. Zij zijn bereid een eerlijke prijs te betalen voor diezelfde kleding wanneer deze zonder kinderarbeid zou zijn geproduceerd.⁶ Maar liefst 96% van de consumenten geeft aan dat zij het niet acceptabel vinden dat producten een lage prijs hebben omdat ze zijn gemaakt door kinderen.⁷

Volgens verschillende internationale verdragen op het gebied van mensen-, kinder-, en arbeidsrecht, hebben zowel ondernemingen als overheden de plicht om kinderen te beschermen tegen uitbuiting (zie paragraaf 2). Deze plicht is tot nu toe niet juridisch verankerd. Bovendien zijn er grote verschillen in de mate waarin nationale regelgeving bestaat of wordt gehandhaafd. Hierdoor is een ongelijk speelveld ontstaan, waarbij juist de ondernemingen die voorop lopen worden gestraft, bijvoorbeeld omdat zij door transparant te zijn over hun keten makkelijker in verband worden gebracht met kinderarbeid. Door in de wet vast te leggen dat alle ondernemingen invulling moeten geven aan hun zorgplicht om te voorkomen dat hun producten of diensten gemaakt worden met behulp van kinderarbeid, krijgen consumenten meer zekerheid dat zij geen producten van kinderarbeid kopen. Ondernemingen krijgen eindelijk een gelijk speelveld, omdat immers iedere onderneming invulling gaat geven aan zijn zorgplicht.

Het doel van dit wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid.

Ondernemingen verklaren, in lijn met internationale richtlijnen voor verantwoord ondernemen, er alles aan te doen wat redelijkerwijs van hen gevraagd kan worden om kinderarbeid in hun producten of diensten te voorkomen. Bij het constateren van kinderarbeid door de ondernemingen of derden, treden zij effectief op met oog voor de positie van de betrokken

² Zie onder andere:

http://www.somo.nl/publications-nl/Publication_4297

http://www.somo.nl/publications-nl/Publication_3673-nl

<https://www.terredeshommes.nl/sites/tdh/files/uploads/shrimp-study-eng.3mb.pdf>

http://www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/nestle_hazelnut_report.pdf

<http://www.fairlabor.org/report/assessment-hazelnut-supply-chain-and-hazelnut-harvest-turkey>

<http://altijdwat.incontxt.nl/seizoenen/2012/afleveringen/20-11-2012/fragmenten/kinderarbeid-in-turkije/>

<http://www.nu.nl/economie/2349281/nog-steeds-ernstige-vormen-kinderarbeid-in-cacaosector.html>

http://somo.nl/publications-nl/Publication_3806-nl

<http://altijdwat.incontxt.nl/seizoenen/2014/afleveringen/22-04-2014/fragmenten/reportage-kinderarbeid-in-turkije>

³ <https://www.hrw.org/report/2016/05/30/human-rights-supply-chains/call-binding-global-standard-due-diligence>

⁴ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/>

⁵ <http://www.stopkinderarbeid.nl/bewust-kopen/>

⁶ NCDO, 10 mei 2013 <http://www.ncdo.nl/artikel/nederlanders-en-bangladesh>.

⁷ Market Response, december 2011, <http://www.schuttelaar.nl/download/324>

kinderen. Klachten die de onderneming niet binnen zes maanden naar tevredenheid afhandelt, kunnen worden voorgelegd aan de toezichthouder. Deze zal vervolgens toetsen of het plan van aanpak van de onderneming in lijn is met het eerder verklaarde, en bij geconstateerde gebreken een bindende aanwijzing en/of boete(s) opleggen. Indien de onderneming herhaaldelijk, binnen een tijdsvlak van vijf jaar, niet gepast zorgvuldig handelt, kunnen de verantwoordelijken binnen de onderneming strafrechtelijk worden vervolgd door het Openbaar Ministerie.

2. Kinderarbeid in het recht

2.1 Mensen- en kinderrechten

Mensenrechten zijn rechten die ieder mens toekomen, waar ook ter wereld. Ze zijn er om mensen te beschermen tegen de macht van de staat, en verplichten tegelijkertijd de staat om de rechten van haar burgers te beschermen tegen zichzelf alsook tegen derden. Hiermee vormen mensenrechten de basis voor een menswaardig bestaan en sluiten onderscheid uit. Ze gelden voor iedereen, ongeacht ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke en seksuele voorkeur, nationale of maatschappelijke afkomst, kaste, welstand, geboorte of enige andere status.

Mensenrechten zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM)⁸ en in verdragen van internationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN), de Raad van Europa, de Europese Unie en uiteraard in de Nederlandse Grondwet. Mensenrechtverdragen gelden voor mensen van alle leeftijden en daarmee ook voor minderjarigen. Desondanks bestaan er voor bepaalde (kwetsbare) groepen extra beschermende rechten, waaronder rechten voor kinderen. Zo zijn er de kinderrechten voor jongeren tot 18 jaar, vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).⁹ Ook in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie zijn kinderrechten apart opgenomen.

2.2 Kinderarbeid

Hoewel het aantal kinderarbeiders daalt, zijn er nog altijd 168 miljoen werkende kinderen. Zij gaan vaak niet naar school, met alle negatieve gevolgen voor hun toekomstperspectief van dien. Meer dan de helft van deze kinderen, 85 miljoen, is onderworpen aan de ergste vormen van kinderarbeid. De meeste kinderarbeiders, 78 miljoen, wonen in Azië en de Stille Zuidzee regio. In Sub-Sahara Afrika werken verhoudingsgewijs de meeste kinderen, namelijk 59 miljoen.¹⁰

Een belangrijk kinderrecht is dat kinderen niet geacht worden om te werken. Niet alle arbeid gedaan door kinderen kan echter aangemerkt worden als kinderarbeid. Er zijn in de definitie van kinderarbeid twee aspecten van belang: de leeftijd en het type arbeid. Dit wetsvoorstel gaat uit van de definities die ook de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna de Engelstalige afkorting ILO) hanteert in haar fundamentele kernconventies met betrekking tot kinderarbeid: nummer 138 en 182. De ILO telt 187 leden en haar kernconventies zijn internationaal gezaghebbend en leidend op het gebied van arbeidsrecht. Het niet naleven van verdragen

⁸ <https://www.amnesty.nl/mensenrechten/encyclopedie/universele-verklaring-de-rechten-de-mens-uvm-korte-versie>

⁹ <http://www.unicef.nl/wat-doet-unicef/kinderrechten/kinderrechtenverdrag/>

¹⁰ <http://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>

leidt tot strenge observatie van de ILO die, als verbeteringen uitblijven, uitsluiting van het betreffende land als uiteindelijk gevolg kan hebben.¹¹

Conventie 182 richt zich met name op de ergste vormen van kinderarbeid.¹² Te weten: a) alle vormen van slavernij of praktijken die lijken op slavernij zoals de verkoop van, en handel in kinderen, gebonden arbeid, lijfeigenschap en gedwongen arbeid inclusief gedwongen rekrutering van kinderen in gewapend conflict; b) het gebruik, bemiddelen aanbieden van kinderen voor prostitutie en de productie van pornografie of voor pornografische handelingen; c) gebruik, bemiddelen en aanbieden van kinderen voor illegale activiteiten. Specifiek wat betreft het maken en handelen in drugs, zoals gedefinieerd is in relevante internationale verdragen; en tot slot d) al het type werk dat de gezondheid, veiligheid en moraal van een kind dreigt te schaden. Ook wel geformuleerd als zijnde het ondermijnen van de gezondheid en ontwikkeling van een kind. India, een land dat vaak in verband wordt gebracht met kinderarbeid, heeft als één van de zeer weinige landen deze conventie niet geratificeerd.

3. Internationale richtlijnen

3.1 Gedeelde verantwoordelijkheid

Mensenrechten zijn primair maar niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van overheden. Op internationaal niveau is in diverse verdragen overeengekomen dat bedrijven de verantwoordelijkheid dragen om mensenrechten te respecteren en dat zij een zorgplicht hebben in hun productieketen. Zo zijn er, gebaseerd op de ILO-kernconventies, de Principes voor Mensenrechten en Bedrijven, ook wel de «*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*» (hierna UNGP's). Deze zijn in 2011 uiteengezet en met consensus aangenomen in de VN-Mensenrechtenraad door VN-gezant John Ruggie, waaraan ze de naam «*Ruggie Framework*» ontleen. Het zijn gezaghebbende en internationaal geldende richtlijnen. De drie pilaren van het raamwerk van deze UNGP's zijn 1) de verplichting van de overheid om mensenrechten te beschermen, inclusief eventuele negatieve impact op mensenrechten door bedrijven; 2) de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren, ook wanneer overheden dit nalaten; en 3) de waarborging van toegang tot remedie voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

De UNGP's zijn tevens verwerkt in richtlijnen van onder andere ISO26000¹³, «*Global Reporting Initiative*» (GRI)¹⁴, de «*Organisation for Economic Cooperation and Development*» (hierna de Nederlandse afkorting OESO)¹⁵, de «*UN Global Compact*» en de richtlijnen van de «*International Labour Organisation Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*» (ILO-conventies). Daarnaast is er sinds eind 2015 een gerichte *Child Labour Guidance Tool for Businesses*, welke is ontworpen door de ILO in samenwerking met de International Organisation of Employers (IOE).¹⁶ Samen definiëren deze richtlijnen met ieder hun eigen vormen van uitvoering de wereldwijde standaard voor het gedrag dat de maatschappij verwacht van bedrijven en overheden, waar ter wereld ze ook opereren. Bedrijven zijn hiermee in beginsel niet juridisch gebonden aan internationale mensenrechten, maar

¹¹ «Handboek Internationaal Jeugdrecht» e.d. o.a. Mirjam Blaak, Mariëtte Bruning (2012) p. 930

¹² <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/com-chic.htm>

¹³ International Organization for Standardization <http://www.iso.org/iso/home.html>,

¹⁴ Global Reporting Initiative <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>

¹⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development <http://www.oecd.org/>

¹⁶ http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_27555/lang-en/index.htm

met de verantwoordelijkheden vastgelegd in deze richtlijnen kan wel worden gesproken van een gezaghebbende semi-verplichting.

Voor de Nederlandse overheid zijn op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (hierna OESO-richtlijnen) leidend.¹⁷ De richtlijnen bieden bedrijven handvatten om met kwesties zoals due-diligence (het door de bedrijven zelf identificeren, voorkomen en verminderen van daadwerkelijke en potentiële negatieve effecten door diens activiteiten in de productieketen), ketenverantwoordelijkheid, mensenrechten, kinderarbeid en milieu om te gaan. Tegelijkertijd leggen ze een belangrijke verantwoordelijkheid neer bij overheden van landen die OESO-lid zijn. Deze overheden dienen internationaal internationale fundamentele rechten te beschermen door de effecten van marktwerking op deze rechten te verbeteren middels onder meer goed bestuur, eerlijke regelgeving en transparantie.¹⁸

3.2 Mondiaal beroep op richtlijnen

In september 2015 hebben de 193 lidstaten van de Verenigde Naties een nieuwe lange termijn ontwikkelingsagenda vastgesteld met zeventien ambitieuze lange termijn doelen. Deze «Sustainable Development Goals» (SDG's), met daaronder 169 subdoelen, moeten ertoe leiden dat in 2030 de wereld vrij is van armoede, honger en ziektes. Vrede en veiligheid, duurzame economische ontwikkeling, gelijkheid en partnerschappen zijn belangrijke middelen om deze doelen te bereiken. Nu de lange termijn doelen zijn vastgesteld, gaat het er om ze ook daadwerkelijk uit te voeren op nationaal niveau. Dit wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan de uitvoering van één van de lange termijn doelen zoals deze door de VN zijn vastgesteld.

Het betreft doel nummer 8, genaamd *Decent Work and economic growth*¹⁹, met als subdoel het uitbannen van kinderarbeid: «8.7« *Take immediate and effective measures to eradicate forced labour, end modern slavery and human trafficking and secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour, including recruitment and use of child soldiers, and by 2025 end child labour in all its forms*». De ILO heeft een actieplan voor dit subdoel gepubliceerd en wil onder de noemer «Alliance 8.7» zoveel mogelijk partijen bij elkaar brengen om dit subdoel te realiseren.²⁰

Tot slot nam het VN-Kinderrechten Comité in 2015 een duidelijke aanbeveling op in haar conclusies: «*In the light of its general comment No. 16 (2013) on the impact of the business sector on children's rights, the Committee recommends that the State party establish and implement regulations to ensure that the business sector complies with international and national human rights, labour, environmental and other standards, particularly with regard to children's rights.*» Dit wetsvoorstel is in lijn met deze aanbeveling.

¹⁷ <http://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/a/algemene-informatie-oeso-richtlijnen/documenten/brochure/201/12/8/volledige-tekst-oeso-richtlijnen>

¹⁸ https://mneguidelines.oecd.org/MNEguidelines_RBCmatters.pdf

¹⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics>

²⁰ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_421047.pdf

4. Aanpak kinderarbeid

4.1 Nederlandse aanpak kinderarbeid

Ongeveer twintig jaar geleden begon de samenleving bedrijven aan te spreken op het uitbuiten van kinderen in het buitenland. De conclusie na twintig jaar is dat dit appel weliswaar tot resultaten heeft geleid, maar dat deze nog onvoldoende zijn.

Nederland heeft de ILO-conventies 138 en 182 en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) geratificeerd en is lid van de OESO. In de beleidsbrief IMVO Loont²¹ en het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten²² van het Ministerie van Buitenlandse Zaken spreekt het kabinet bedrijven aan om (de risico's op) IMVO-schendingen in hun productieketens, waaronder kinderarbeid, zoveel mogelijk te voorkomen. Tevens spreekt zij de verwachting uit dat bedrijven handelen volgens de OESO-richtlijnen.

In beginsel faciliteert de overheid informatie over IMVO en de toepassing van gerelateerde richtlijnen. Bedrijven kunnen hiervoor terecht bij onder andere de MVO-Monitor²³, de MVO Risico Checker²⁴ en MVO Nederland.²⁵ Daarnaast zijn er verschillende instrumenten beschikbaar om bedrijven te helpen ervoor te zorgen dat hun inkoopbeleid kinderarbeid vrij is. Zo is er een «Toolkit Kinderarbeidvrij Inkopen door Overheidsinstanties»²⁶, en is er een «Actionplan for companies to combat child labour.»²⁷ Sommige bedrijven hebben voldoende kennis en middelen in huis om dit zelf uit te werken en daarmee tevens invulling te geven aan hetgeen dit wetsvoorstel voorschrijft. Voor bedrijven die niet beschikken over de benodigde kennis en middelen, kan het helpen wanneer zij door NGO's of andere bedrijven die hier ervaring mee hebben, ondersteund worden en/of partnerschappen mee aangaan. De overheid (co-)financiert verschillende organisaties die zich vanuit een non-profit oogpunt bezighouden met ketenverduurzaming en/of het specifiek aanpakken van kinderarbeid.

Op dit moment wordt alleen bij de 500 grootste bedrijven van Nederland nagegaan in hoeverre zij werk maken van IMVO. Dit wordt gedaan door het Transparantiebenchmark²⁸ aan de hand van vrijwillige verslaglegging door de bedrijven zelf. Met de komst van een Europese richtlijn voor een niet-financiële rapportageplicht²⁹ dienen vanaf 2017 beursgenoteerde bedrijven met meer dan 500 werknemers voor het eerst verplicht te rapporteren over hun niet-financiële aspecten, waaronder IMVO. In Nederland zal dat om ongeveer 100 bedrijven gaan, op Europees niveau 6000.³⁰ De exacte invulling die Nederland aan de niet-financiële rapportageplicht geeft, moet nog worden vastgesteld. Tot slot is er de «Good governance code» voor beursgenoteerde bedrijven. Deze code richt zich met name op goed bestuur, en schrijft voor dat er vanuit dat bestuur interne controle moet zijn op IMVO-beleid. Inhoudelijk zegt het echter weinig over wat dat IMVO-beleid moet inhouden.

²¹ Beleidsbrief, *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Loont*, juni 2013

²² Beleidsbrief, *Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten*, mei 2014

²³ <http://www.mvo-monitor.nl/mvo-monitor/>

²⁴ <http://www.mvorisicochecker.nl/nl>

²⁵ <http://mvonederland.nl/>

²⁶ <http://www.stopkinderarbeid.nl/kamerlid-voordewind-biedt-minister-ploumen-toolkit-kinderarbeidvrij-inkopen-aan/>

²⁷ <http://stopkinderarbeid.wbbclient.com/assets/2015/06/ActionPlan-for-Companies.pdf>

²⁸ <http://www.transparantiebenchmark.nl/>

²⁹ http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/index_en.htm

³⁰ <http://mvonederland.nl/nieuws/eu-verplicht-bedrijven-tot-maatschappelijk-verslag>

Op het gebied van ketenverantwoordelijkheid streeft het kabinet naar een preventieve aanpak van IMVO-risico's. Om bedrijven op weg te helpen met hun due diligence verplichting vanuit de OESO-richtlijnen, heeft de overheid een Sector Risico Analyse (SRA)³¹ laten uitvoeren. Dit resulteerde in dertien sectoren met onevenredig grote IMVO-risico's: de bouw, chemie, detailhandel, elektronica, energie, financiële sector, groothandel, hout & papier, land- & tuinbouw, metaal, olie & gas, textiel & kleding, en voedingsmiddelen. Met deze sectoren (o.m. via brancheverenigingen) onderhandelt de overheid samen met gerelateerde NGO's, vakbonden en kennisinstellingen vanuit het maatschappelijk middenveld momenteel IMVO-convenanten uit. In een desgevraagde advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over dergelijke convenanten³², staat onder andere dat in 2016 in tien sectoren convenanten moeten worden afgesloten.

De convenanten moeten resulteren in een heldere (preventieve) multi-stakeholder aanpak van IMVO-risico's in productieketens. Bedrijven verbinden zich vrijwillig tot resultaten en inspanningen waarbij zij samenwerken met het maatschappelijk middenveld. De overheid fungeert enerzijds als ondersteunende actor door deze multi-stakeholderdialogen te faciliteren, en biedt anderzijds economische diplomatie ter plaatse aan in productielanden. Tot slot kan zij inspelen op eventueel belemmerende regelgeving zoals uit het mededingingsrecht, en dient zij te waken voor een gelijk speelveld voor Europese bedrijven.

Daarbij is het aan de sectoren zelf om het initiatief tot een convenant te nemen en zijn de afspraken in de convenanten niet juridisch bindend maar, als het goed is, wel afdwingbaar en meetbaar. Welke IMVO-risico's op welke termijn worden aangepakt en wat het mandaat van «de sector» als ondertekenaar exact inhoudt, is vooralsnog onduidelijk.

Er zijn diverse redenen om de resultaten van de imvo-convenanten niet af te wachten, of er op te vertrouwen dat deze convenanten de doelstelling van het voorstel afdekken. Voorop staat dat deze convenantafspraken niet voor alle sectoren gelden, en niet juridisch bindend zijn. Daarbij is het niet zo dat de convenanten daadwerkelijk in alle door KPMG aangemerkte risicosectoren van kracht worden. Dit blijkt onder meer uit de voorbereidende gesprekken die momenteel worden gevoerd met deelsectoren in plaats van de algeheel aangemerkte risicosectoren.

Het opsporen en tegengaan van kinderarbeid is door de Minister aangemerkt als overkoepelend thema, dat in alle convenanten dient te worden opgenomen. Hieruit spreekt de urgentie dat op dit thema actie moet worden ondernomen. Convenantpartijen dienen te voldoen aan de internationale richtlijnen voor verantwoord ondernemen, maar over de mate van bindend- en doeltreffendheid valt nog niets met zekerheid te zeggen. Dat dient nog per convenant uit te worden onderhandeld.

Het wetsvoorstel zal op zijn vroegst op 1 januari 2020 in werking treden. Dit geeft ondernemingen voldoende tijd om binnen of buiten de IMVO-convenanten afspraken te maken over hoe zij invulling gaan geven aan hun zorgplicht om te voorkomen dat hun goederen of diensten met gebruikmaking van kinderarbeid tot stand komen.

De IMVO-convenanten hebben niet op alle risicosectoren voor wat betreft kinderarbeid betrekking, binden niet alle bedrijven in die sectoren en zien niet toe op het gebruik van risicoproducten als textiel in andere sectoren

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/01/mvo-sector-risico-analyse>

³² <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2014/imvo-convenanten.aspx>

dan de textielsector. Op basis van de IMVO-convenanten alleen kunnen consumenten er dus nog niet van uit gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid.

Meer over de actuele aanpak van kinderarbeid door de Nederlandse overheid staat beschreven onder 5.6 Flankerend Beleid. Ook in de Kabinetsreactie op de initiatiefnota «Verbied producten kinderarbeid» van Kamerlid Van Laar³³ is een overzicht opgenomen van de inzet van de regering tegen kinderarbeid.

4.2 Internationale aanpak kinderarbeid

Het staat buiten kijf dat Europese wetgeving zowel in het belang van de te genereren impact is, alsook in het belang is van een eerlijke concurrentiepositie en Europees gelijk speelveld. Idealiter wordt deze wet dan ook op Europees niveau ingevoerd. Uit een verkenning van de regering naar aanleiding van de hieraan voorafgaande initiatiefnota van het lid Van Laar blijkt echter dat hiervoor in Europa momenteel onvoldoende draagvlak is.³⁴ Wel zijn er in een aantal lidstaten de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om tot een striktere handhaving van ketenverantwoordelijkheid te komen. En spreekt ook het Europees Parlement zich uit voor betere handhaving.

Zo is naar aanleiding van de fabrieksramp in Bangladesh, het instorten van Rana Plaza waarbij ruim 1100 textielarbeiders omkwamen in 2013, een resolutie aangenomen door het Europees Parlement. De tekst stuurt aan op het verantwoordelijk kunnen stellen van inkopende bedrijven voor de omstandigheden in hun productieketens «*Calls on the Commission, EU Governments and others to considers proposals for mandatory frameworks that will ensure that access to remedy and compensation is based on need and responsibility and not just on the ability of campaign groups to name and shame or on the voluntary efforts of companies.*»³⁵

In het Franse National Assembly ligt momenteel een IMVO-wet voor tweede lezing voor. Dit wetsvoorstel moet Franse bedrijven verplichten due-diligence uit te voeren. Daarbij wordt net als in de in dit wetsvoorstel beschreven wet, verwezen naar de UNGP's en OESO-richtlijnen, en worden bedrijven uiteindelijk via de strafrechtelijke weg verantwoordelijk gehouden om mensenrechten te respecteren. In Zwitserland zal in augustus 2016 een grondwetswijziging voor verplichte due-diligence worden voorgelegd aan de Bondsraad. Dit wordt ook wel het «*Responsible Business Initiative*» genoemd, en verwijst eveneens naar de UNGP's en OESO-richtlijnen.³⁶

Twee bestaande voorbeelden die het dichtst in de buurt komen bij dit wetsvoorstel zijn de Britse «*Bribery Act*» uit 2010 en Modern Slavery Act uit 2015. De eerste wet maakt vervolging van bedrijven mogelijk die zich waar ook ter wereld schuldig hebben gemaakt aan omkoping, de tweede heeft betrekking op slavernij. In beide wetten wordt op hoofdlijnen uitgegaan van een uitzondering op strafbaarstelling wanneer een onderneming kan aantonen dat het voldoende heeft ondernomen om de

³³ Kamerstuk 33 963, nr. 5

³⁴ Kamerstuk 33 963, nr. 7

³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0175+0+DOC+XML+V0//EN>

³⁶ <http://konzern-initiative.ch/?lang=en>

misstand te voorkomen. In artikel 7.2 van de anti-omkopingswet staat bijvoorbeeld: «*But it is a defence for the relevant commercial organisation to prove that it had in place adequate procedures designed to prevent persons associated with the organisation from undertaking such a conduct.*» Daarnaast geeft artikel 9.1 van dezelfde wet weer dat de overheid richtlijnen moet publiceren ten aanzien van de procedures die de commerciële organisaties moeten volgen.³⁷ Deze richtlijnen zijn gepubliceerd door het Britse Ministerie van Justitie.³⁸

Op 25 februari 2016 hebben de Verenigde Staten (VS) een wetswijziging doorgevoerd die de import van producten gemaakt met gebonden- en kinderarbeid verbiedt. De praktische uitvoering zit voornamelijk in strengere controles van instanties op risicoproducten. Over welke producten dat gaat, heeft het Amerikaanse Ministerie van Arbeid een lijst opgesteld van producten uit bepaalde landen waarvan reeds bekend is dat er mogelijk gebonden- of kinderarbeid in het productieproces voorkomt.³⁹ Ook Canada en Australië hebben specifieke wetten waarin producten op grond van het arbeid gerelateerde gedeelte van het productieproces worden afgekeurd. In Canada betreft dit een importverbod op producten gemaakt door gevangenen, en in Australië is het buitenwettelijk om winst te maken op producten die tot stand zijn gekomen met gedwongen arbeid.⁴⁰

Tot slot was het Nederland dat in 1997 eindverantwoordelijk was voor de ILO-conferentie waarop de ILO-kernconventie 182 over het uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid werd aangenomen. En het was in Den Haag, tijdens een mondiale kinderarbeidsconferentie, dat men een internationale *roadmap* voor het uitbannen van kinderarbeid in 2016 aannam. Het niet halen van deze deadline is des te meer reden om als koploper met deze wet de eerste Europese lidstaat te zijn die bedrijven ertoe verplicht op te treden tegen kinderarbeid in hun productieketens wereldwijd.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

5.1 Aanleiding wetsvoorstel

Ondanks het feit dat de ILO-conventies 138 en 182 voor alle landen leidend zijn, komt kinderarbeid nog veel voor. Dit komt mede door het feit dat er in veel landen sprake is van een gebrek aan handhaving. Als gevolg hiervan komen er goederen en diensten op de Nederlandse markt die tot stand zijn gekomen met het gebruik van kinderarbeid, ondanks het verbod op kinderarbeid in Nederland.

In de beleidsbrief MVO Loont gaat het kabinet uit van MVO als zijnde een boven wetmatige inspanning. Tegelijkertijd hebben zowel bedrijven als overheden binnen de vele verdragen beide een semi-verplichting om dergelijke mensenrechtenschendingen tegen te gaan. Het invullen van die eigen verantwoordelijkheid is «*geen vrijblijvende kwestie*», zo stelt het kabinet in dezelfde beleidsbrief. «*De overheid verwacht dat bedrijven in het buitenland, zeker wanneer zij opereren in een situatie van gebrekkige regelgeving en/of handhaving, dezelfde normen nastreven op het gebied van MVO als in Nederland. De OESO-richtlijnen gelden daarbij als normatief kader*».

³⁷ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf

³⁸ <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

³⁹ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/644/text/toc-HF4BB0BA6977E41648581227DC17880F5>

⁴⁰ <http://www.reuters.com/article/us-usa-lawmaking-forcedlabor-idUSKCN0VX32A>

Bedrijven die kinderen uitbuiten behalen daarmee een kostenvoordeel. Kinderen zijn goedkope arbeidskrachten. In sommige situaties zijn zij geschikter voor bepaalde werkzaamheden, bijvoorbeeld omdat hun lijf en vingers dun zijn. Bijna altijd worden zij minder betaald dan oudere arbeiders. Goederen met kinderarbeid kunnen echter op dezelfde plekken en tegen dezelfde prijs verkocht worden als goederen zonder kinderarbeid. De bedrijven in de keten van goederen van kinderarbeid maken dus meer winst doordat ze zich niet op hetzelfde speelveld begeven als bedrijven die hun verantwoordelijkheid wel nemen om kinderarbeid tegen te gaan.

Elk OESO-lid kent een Nationaal Contact Punt (NCP). Deze aan de OESO gelieerde NCP's ondersteunen bedrijven bij de toepassing van de OESO-richtlijnen door allerlei vormen van informatieverschaffing waaronder het uitwerken van handboeken, soms zelfs per sector, over hoe de richtlijnen te implementeren. Daarnaast dienen de NCP's als meldpunten voor klachten van personen, maatschappelijke organisaties en bedrijven over de toepassing van de richtlijnen.⁴¹ Het NCP kan tussen de melders en de betreffende bedrijven bemiddelen om tot een oplossing te komen. Als het overleg tussen de partijen niet tot een gezamenlijke oplossing leidt, kan het NCP een verklaring uitbrengen over (het gebrek aan) de naleving van de OESO-richtlijnen en aanbevelingen richting de betreffende onderneming doen. Deze verklaring kan worden gepubliceerd en onder de aandacht gebracht worden van de uitvoerders van overheidsregelingen en institutionele beleggers. Dergelijke NCP-procedures kennen geen juridische consequenties waaraan directe rechtsgevolgen kunnen worden verbonden.

De nationale en internationale wetgeving alsook de richtlijnen kennen geen juridisch bindende en afdwingbare elementen die ondernemingen aanzetten tot het tegengaan van kinderarbeid. Noch verzekeren zij consumenten dat zij producten en diensten in Nederland kopen waarvan de verkoper zorgdraagt voor het tegengaan van kinderarbeid in diens productieketen. De kernconventies van de ILO (zoals ook genoemd bij 2.2) gaan op het gebied van kinderarbeid het verst. De betreffende conventies zijn een ieder bindend, ongeacht ratificatie. De tekortkoming is dat, hoewel bindend, lidstaten zich niet verplicht voelen op te treden tegen kinderarbeid vanwege het gebrek aan ratificatie. Daarnaast zien de conventies er niet op toe dat ondernemingen er alles aan doen om kinderarbeid binnen hun productieketen te voorkomen.

Dit wetsvoorstel verplicht ondernemingen om invulling te geven aan de uit deze richtlijnen en conventies voortvloeiende zorgplicht om kinderarbeid te voorkomen, en dat ook te verklaren. Consumenten mogen er op vertrouwen dat ondernemingen naar waarheid verklaren en hier dus ook naar handelen. Als die verklaring onjuist blijkt te zijn, kunnen ondernemingen hiervoor gestraft worden. Hiermee wordt tevens verwacht dat dit wetsvoorstel in lijn is met het Europese evenredigheidsbeginsel. Het wetsvoorstel sluit aan op de wens van consumenten om kinderarbeid uit hun producten en diensten te weren.

5.2 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat

⁴¹ <http://www.oesorichtlijnen.nl/>

hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid.

Bedrijven moeten het nodige doen om zich ervan te verzekeren dat er geen kinderarbeid in hun keten zit en moeten meldingen over kinderarbeid in hun keten op een juiste manier adresseren. Dit wetsvoorstel vraagt bedrijven te verklaren dat zij het nodige doen om kinderarbeid te voorkomen. Als na een klacht en de daaropvolgende toetsing van de verklaring aan het beleid blijkt dat de onderneming zijn zorgplicht onvoldoende is nagekomen, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Bestuurders van bedrijven die meerdere keren beboet zijn, kunnen strafrechtelijk worden vervolgd.

De garantie dat goederen en diensten van Nederlandse bedrijven gemaakt zijn zonder het gebruik van kinderarbeid is voor bedrijven lastig af te geven. Het betekent dat zij hun gehele productieketens zouden moeten kennen (due-diligence) en kunnen controleren. Daarbinnen zouden zij expliciet kinderarbeid moeten herkennen. Veel productieketens zijn lang en weinig transparant, dat maakt het een ingewikkeld proces. Het uitsluiten van kinderarbeid is daarmee lastig te garanderen. Voor het Nederlandse Midden en Klein Bedrijf (MKB) is dit vaak extra lastig vanwege een gebrek aan capaciteit, zowel in de vorm van kennis als financiële middelen.

Wel kunnen bedrijven aantonen dat zij alles hebben gedaan wat redelijkerwijs binnen hun macht ligt om te voorkomen dat zij goederen en/of diensten verkopen die met gebruik van kinderarbeid zijn gemaakt of gedistribueerd. Onder meer de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, de ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business en verschillende instrumenten uit het bestaande IMVO-beleid voorzien bedrijven van diverse handvatten om te kunnen voldoen aan hetgeen gevraagd in deze wet.

5.3 Doel van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Consumenten willen geen producten en diensten met kinderarbeid kopen en mogen ervan uitgaan dat bedrijven doen wat redelijkerwijs van hen verwacht mag worden, om te voorkomen dat er kinderarbeid zit in hetgeen zij verkopen. Dit wetsvoorstel vraagt van bedrijven om dat te doen en te verklaren dat ze dat doen. Als die verklaring onjuist blijkt, kan een onderneming beboet en strafrechtelijk vervolgd worden.

Dit wetsvoorstel gaat verder dan de bestaande semi-verplichting die voortkomt uit de verschillende IMVO-richtlijnen en het huidige IMVO-beleid. De verplichting richt zich op verkopers van goederen en diensten op de Nederlandse markt. Elke onderneming die dat doet, heeft de verantwoordelijkheid zich redelijkerwijs in te spannen om kinderarbeid te weren uit hun ketens.

Dit wetsvoorstel is van toepassing op alle bedrijven die fysiek in Nederland goederen en diensten verkopen. Het wetsvoorstel is tevens van toepassing op bedrijven die in Nederland gevestigd zijn en hun goederen en/of diensten online verkopen en zich daarbij (mede) richten op de Nederlandse markt. Het wetsvoorstel is tenslotte van toepassing op

bedrijven die buiten Nederland gevestigd zijn en tenminste twee keer per jaar goederen en/of diensten leveren aan Nederlandse eindgebruikers.

5.4 Voorstellen

Het wetsvoorstel stelt dat ondernemingen, als een klacht wordt gemeld bij de toezichthouder, moeten kunnen laten zien op welke wijze hun beleid erop gericht is om kinderarbeid in hun productieketens te voorkomen en/of tegen te gaan. Omdat het garanderen van volledige vrijwaring van kinderarbeid in veel productieketens niet haalbaar is, zal een onderneming niet vervolgd worden als het kan aantonen dat het alles doet wat redelijkerwijs binnen zijn vermogen ligt om kinderarbeid te voorkomen en de concrete casus volgens dat beleid op de juiste wijze heeft geadresseerd.

De vorm waarin bedrijven rapporteren over de wijze waarop zij invulling geven aan de inspanningsverplichting staat hen vrij, zolang duidelijk is welke stappen zij ondernemen. Elk productieproces is anders. Het doorgronden van een keten op kinderarbeid vereist dan ook maatwerk. De verklaring dient ten minste in lijn te zijn met de ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business: *«A company needs to review whether its efforts to prevent and address child labour impacts with which it may be involved are effective over time. This is important for three reasons. First, it helps strengthen the company's efforts to prevent potential impacts. Second, where the company identifies that it has caused or contributed to a negative impact, it helps to ensure that the remedy that is provided is effective in practice. Third, tracking performance gives a company the information it needs to be ready to communicate about its efforts on child labour with stakeholders.»*⁴²

Aan het inzichtelijk maken van productieketens en het actief mitigeren van risico's op, en aanpakken van, kinderarbeid zijn kosten verbonden. Om de lasten zo beperkt mogelijk te houden, kunnen ondernemingen gebruikmaken van de bestaande handvatten die het beleid daarvoor aanreikt. Denk aan de beschreven instrumenten uit paragraaf 5.1 waaronder de uitgewerkte richtlijnen, MVO-risicochecker, maar ook een specifieke «Toolkit» ontwikkeld door Stop Kinderarbeid.⁴³ Daarnaast kunnen ondernemingen samenwerken en gezamenlijk een plan van aanpak maken. Een onderneming die handelt in overeenstemming met een goedgekeurd plan van aanpak, handelt gepast zorgvuldig.

Bepalend voor het plan van aanpak van een onderneming zijn de grootte en mogelijkheden van de betrokken onderneming. Ook in de ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business wordt aangegeven dat er geen «one size fits all» benadering is en dat de aanpak van kinderarbeid binnen een bedrijf afhangt van de grootte van het bedrijf, de operationele reikwijdte en de landen waarin een onderneming actief is, wie de eigenaar van de onderneming is en wat de structuur en aard van de onderneming zijn. De aanpak hangt bovendien enorm af van het risico op kinderarbeid in de keten van een onderneming en op welke manier de onderneming daar mogelijk aan bijdraagt. Tot slot hangt de aanpak af van de plek in de keten die een onderneming inneemt. Een winkel die producten verkoopt van leveranciers die zelf een verklaring hebben afgegeven, hoeft geen verder onderzoek te doen. Alleen ondernemingen die producten of diensten betrekken van ondernemingen die geen verklaring hebben gedeponneerd moeten verder in de keten kijken om de risico's op kinderarbeid te identificeren en mitigeren. Dat kunnen zij natuurlijk samen met hun

⁴² http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_27555/lang--en/index.htm

⁴³ http://stopkinderarbeid.wbbclient.com/assets/2015/06/SKA_Toolkit_NL_interactief.pdf

partners in die keten doen. Ondernemingen kunnen ook hun krachten bundelen om dit onderzoek te verrichten.

Het verplichten van het rapporteren over de inzet die ondernemingen tegen kinderarbeid plegen, valt onder het bestuursrecht. De toezichthouder ziet toe op de naleving van de wet. Bedrijven die op de Nederlandse markt goederen en diensten willen verkopen, moeten een verklaring deponeren bij deze toezichthouder. Bij deze registratie zal, middels een verwijzing naar de OESO-richtlijnen en ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business, verklaard moeten worden dat de onderneming doet wat redelijkerwijs verwacht mag worden om de productieketen vrij te maken van kinderarbeid.

Als een onderneming verdacht wordt van de verkoop van goederen of diensten die tot stand zijn gekomen met behulp van kinderarbeid, dient er eerst een klacht bij de onderneming zelf, en/of indien mogelijk bij het sectorale klachtenmechanismen in te worden ingediend. Blijft als gevolg van deze ingediende klacht een adequaat optreden door de onderneming uit, dan kan de klacht worden ingediend bij de toezichthouder. Zowel individuele personen als rechtspersonen en bestuurlijke organen kunnen dergelijke klachten indienen. De toezichthouder toetst vervolgens hetgeen dat wordt gesteld in de verklaring ten opzichte van het opgestelde achterliggende beleid. Indien er licht tussen het verklaarde en het beleid zit, kan worden overgegaan op mediation of het opleggen van boetes. Als een onderneming binnen vijf jaar na het opleggen van een boete door de bestuursrechter opnieuw niet gepast zorgvuldig handelt, kan het Openbaar Ministerie (OM) het bestuur van de onderneming vervolgen en voor de strafrechter dagen.

5.5 Handhaving

De toezichthouder zal alleen tot controle overgaan als er een klacht is ingediend. Alvorens een klacht bij de toezichthouder kan worden ingediend, dient de klacht te zijn ingediend bij de onderneming of indien mogelijk, bij een sectoroverstijgend klachtenmechanisme. Pas na deze stap, is het indienen van een klacht bij de toezichthouder mogelijk. Een klacht moet gestoeld zijn op een concrete aanwijzing op grond waarvan de indiener van de klacht meent dat een aanwijsbare partij nalatig is geweest in het vrijwaren van de productieketen van kinderarbeid. De toezichthouder toetst primair het beleid van de onderneming aan de in Nederland afgegeven verklaring. Ondernemingen dienen zelf aan te tonen dat een ingediende klacht ongegrond is. Hierdoor heeft de toezichthouder voldoende aan de haar binnen Nederland toevertrouwde toezichtsbevoegdheden.

Bij de handhaving dient de toezichthouder de grootte en mogelijkheden van de betrokken onderneming mee te wegen. Ook in de ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business wordt aangegeven dat er geen «one size fits all» benadering is en dat de aanpak van kinderarbeid binnen een bedrijf afhangt van de grootte van het bedrijf, de operationele reikwijdte en de landen waarin een onderneming actief is, wie de eigenaar van de onderneming is, en wat de structuur en aard van de onderneming zijn. De aanpak hangt bovendien enorm af van het risico op kinderarbeid in de keten van een onderneming en op welke manier de onderneming daar mogelijk aan bijdraagt.

5.6 Flankerend beleid

Armoede is een belangrijke oorzaak van kinderarbeid. Kinderarbeid is echter geen oplossing voor armoede. Doordat kinderen hun school niet afmaken en al jong hard moeten werken, veroordelen zij zichzelf tot een heel leven in armoede. Bovendien verdienen volwassenen ook minder als er nog veel kinderarbeid in een land is. Zij moeten immers concurreren met de kinderen die over het algemeen zeer lage lonen krijgen. Het uitbannen van kinderarbeid betaalt zich dan ook zeker terug.

Het flankerend beleid kan verbeterd worden door bestaand beleid verder uit te breiden. Een goed voorbeeld hiervan zijn de «Child Labour Free Zones», tevens besproken bij 3.2. In deze gebieden wordt de hele gemeenschap betrokken bij het op school krijgen en houden van alle kinderen, wordt gewerkt aan beter onderwijs en worden indien nodig ouders ondersteund bij het vinden van andere manieren om inkomsten te genereren. Diezelfde ouders kunnen vaak zelf een hoger loon bedingen nu ze niet langer concurrentie hebben van hun (goedkope) kinderen.⁴⁴ Ondernemingen hebben een verantwoordelijkheid voor de kinderen die zij in hun productieketens aantreffen. Zij kunnen niet simpelweg het contract opzeggen of de kinderen op straat zetten, maar moeten werken aan een passende individuele oplossing voor ieder kind dat voor hen werkt. Daarnaast kan de overheid ook sociale ondernemingen, zoals het «Center for Child Rights and Corporate Social Responsibility» en vergelijkbare organisaties die zich richten op het uitbannen van kinderarbeid, verder ondersteunen.⁴⁵

Ook ondersteunt de overheid sectoren met het verduurzamen van hun productieketens. Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) is hiervan een voorbeeld, IDH brengt bedrijven, NGOs, overheden en andere partijen bij elkaar voor de verduurzaming van handelsketens. Nederland draagt tussen 2011 en 2015 € 125 miljoen euro bij aan dit initiatief.⁴⁶ In 2016 zal er tevens een speciaal fonds tegen kinderarbeid in het leven worden geroepen. Dit fonds zal op grond van cofinanciering tussen de Nederlandse overheid en bedrijven werken aan systemoplossingen van kinderarbeid. Dit gaat verder dan «alleen de eigen keten vrijwaren van kinderarbeid», maar behelst ook het faciliteren van bijvoorbeeld scholing en een eerlijk loon voor de ouders.

Vanuit het budget voor ontwikkelingssamenwerking en private sector ontwikkeling (mede)financiert Nederland verschillende programma's die kinderarbeid wereldwijd bestrijden. Waaronder het «*Child Labour Platform*» van de ILO, een internationaal bedrievennetwerk dat samen met vakbonden en NGO's kennis uitwisselt over de bestrijding van kinderarbeid in productieketens en overheden ondersteunt bij de naleving van «*Children's Rights and Business Principles*».⁴⁷ Ook is er het «*Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC)*»⁴⁸, dat o.a. projecten tegen kinderarbeid in onder meer Bangladesh en Indonesië opzet. Daarnaast financiert Nederland organisaties als UNICEF en Stop Kinderarbeid. Tot slot ondersteunt Nederland bilaterale programma's, zoals in Panama in samenwerking met werkgeversorganisaties CoNEP.⁴⁹ ⁵⁰

⁴⁴ <http://www.stopchildlabour.org/Stop-Childlabour/What-we-do/CHILD-LABOUR-FREE-ZONES>

⁴⁵ <http://ccrcsr.com/content/about-us>

⁴⁶ <http://www.idhsustainabletrade.com/what-we-do>

⁴⁷ Zie <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/childrens-rights-and-business-principles-crbp> en Kamerstuk 33 625, nr.5 p. 138

⁴⁸ <http://ilo.org/ipec/lang-en/index.htm>.

⁴⁹ <http://costarica.nlambassade.org/nieuws/2012/januari/nederland-helpt-bedrijven-in-panama-met-aanpak-kinderarbeid.html>.

Op Europees niveau kan worden gedacht aan het frequenter en gerichter inzetten van instrumenten om kinderarbeid tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de «*Generalised Schemes of Preferences Plus*» (GSP+) dat in ruil voor gunstige handelsvoorwaarden landen ondersteunt bij, en ertoe aanzet om, onder andere lokale arbeidsomstandigheden te verbeteren. De Tweede Kamer heeft de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hiertoe reeds met een aangenomen motie opgeroepen.⁵¹

5.7 Internationaal recht

In de Europese richtlijnen ter bevordering en bescherming van de rechten van het kind uit 2007 wordt een duidelijk standpunt genomen tegenover kinderarbeid. Daarin wordt genoemd dat schendingen van de rechten van het kind bestreden en ontmoedigd moet worden, door middel van een wettelijk, inclusief strafrechtelijk, verbod op schending van de rechten van het kind. Onder de rechten van het kind valt ook kinderarbeid. Kinderarbeid is in alle EU lidstaten verboden en de OESO-richtlijnen worden onderschreven door alle OESO-lidstaten.

Een wet als deze kan tot gevolg hebben dat het vrije goederen- en dienstenverkeer tussen EU-lidstaten wordt belemmerd. De artikelen 34 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) verbieden dergelijke maatregelen. Wel biedt het Unie-recht de mogelijkheid om de hieruit voortvloeiende belemmeringen te rechtvaardigen. Een lidstaat mag handelsbelemmerende maatregelen opleggen, mits deze gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde en de gezondheid en het leven van personen en dieren, dan wel uit hoofde van dwingende vereisten van algemeen belang, zoals milieubescherming, consumentenbescherming en bescherming van de mensenrechten. De maatregel dient dan wel te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, hetgeen wil zeggen dat de betrokken maatregel geschikt en noodzakelijk dient te zijn om het ingeroepen belang te beschermen. Een maatregel is niet proportioneel (evenredig) wanneer het mogelijk is om met een minder beperkende maatregel dezelfde bescherming te garanderen.

Het begrip openbare orde, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, omvat de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, en kan met name onderwerpen in verband met de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen, alsook dierenwelzijn, omvatten.

Het feit dat consumenten ongewild en ongewenst producten van kinderarbeid kopen is een dwingende reden van algemeen belang waarmee een belemmering van het vrij verkeer van goederen en diensten kan worden gerechtvaardigd mits voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel. De onderbouwing van de nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn maatgevend zijn voor de rechtvaardiging van het voorstel in het licht van het evenredigheidsbeginsel.

Het is strijdig met de menselijke waardigheid als consumenten goederen en producten kopen die (mede) door het gebruik van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Het doel van dit wetsvoorstel is mede om ervoor te zorgen dat deze menselijke waardigheid van consumenten wordt

⁵⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/12/20/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten.html>.

⁵¹ Kamerstuk 34 311, nr. 6

beschermd, doordat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Deze bescherming van de menselijke waardigheid kan niet door een minder beperkende maatregel worden gegarandeerd. De eerder genoemde IMVO-convenanten bieden de meeste kans op verbetering op dit punt. De IMVO-convenanten hebben echter niet op alle risicosectoren voor wat betreft kinderarbeid betrekking, binden niet alle bedrijven in die sectoren en zien niet toe op het gebruik van risicoproducten als textiel in andere sectoren dan de textielsector. Op basis van de IMVO-convenanten alleen kunnen consumenten er dus nog niet van uit gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Deze wet is noodzakelijk om dat doel te bereiken.

Het wetsvoorstel is ook niet strijdig met de Europese dienstenrichtlijn. De eisen die lid twee van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn stelt, kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op lid 3 waar deze ingaat op de bescherming van de openbare orde. Deze schrijft voor dat «een lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, niet wordt verhinderd om, in overeenstemming met lid 1, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (...)» Dit met een mogelijke uitzondering van lid 2 sub g, welke verwijst naar artikel 19 van de Dienstenrichtlijn. Artikel 19 bepaalt dat «de lidstaten een afnemer geen eisen op kunnen leggen die het gebruik van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter beperken, met name niet: een verplichting bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of een verklaring af te leggen.» Deze situatie zou zich enkel af kunnen spelen indien de onderneming in het wetsvoorstel een afnemer van diensten van een dienstverlener is, welke uit een andere lidstaat komt. De kans dat deze bepaling van toepassing is, wordt gering geacht. Voornaamste reden hiertoe is dat de verklaring die de ondernemingen moeten afleggen, niet specifiek gericht is op de rol van afnemer maar op de rol van leverancier.

Mocht deze situatie zich toch voordoen, dan kan wederom een beroep worden gedaan op lid 3 van artikel 16. Hierbij dient overweging 41 van de considerans van de richtlijn in acht te worden genomen. Deze geeft aan: Het begrip openbare orde, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, omvat de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, en kan met name onderwerpen in verband met onder meer de menselijke waardigheid en de bescherming van minderjarigen omvatten.

Naast de Europese interne markt moet er ook rekening worden gehouden met de Wereldhandelsorganisatie (WHO). Een maatregel die bepaalde producten weert moet aan drie voorwaarden voldoen:

1. De maatregel moet in lijn zijn met nationale wetgeving
2. De maatregel mag zich niet op een bepaald territorium richten, dit wordt namelijk gezien als een discriminerende maatregel. De maatregel moet zich dus richten op producten of productgroepen
3. De maatregel kan op meer steun rekenen, wanneer deze al bestaande verdragen ondersteunt (ILO verdragen, VN verdragen ed.)

Mocht de maatregel in de uitwerking niet voldoen aan deze drie voorwaarden, kan er een beroep worden gedaan op GATT artikel XX(a). In GATT artikel XX(a) is opgenomen dat producten om morele redenen mogen worden geweerd. Bijna niemand zou producten van kinderarbeid kopen als daar duidelijk op vermeld zou zijn dat er kinderen zijn uitgebuit om dat product te maken. De Nederlandse consument wil geen producten van kinderarbeid. Die consument heeft echter de wetgever aan haar zijde nodig om dergelijke producten te weren. Dit wetsvoorstel voldoet aan de drie genoemde voorwaarden. In een voorkomend geval kan Nederland ook een beroep doen op GATT artikel XX(a).

6. Financiële paragraaf

De toezichthouder moet in staat zijn om zaken te behandelen, hier zullen kosten aan verbonden zijn. Vanaf 2019 zullen de kosten maximaal 1 miljoen euro per jaar zijn. Deze kunnen worden gedekt uit de niet juridisch verplichte uitgaven binnen de begrotingsregel 1.1 Versterkt internationaal handelssysteem, met aandacht voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, binnen begrotingshoofdstuk XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Ook als een klacht uiteindelijk voor de strafrechter komt zal het OM (financiële) middelen nodig hebben voor onderzoek. Onze Minister zegde onlangs naar aanleiding van een zorgplichtonderzoek toe te willen werken aan kennisopbouw van de UNGP's, en de vervolging van mensenrechtenschendingen door het bedrijfsleven, bij het OM.⁵² Het is de bedoeling dat deze wet fungeert als laatste vangnet voor die ondernemingen die stelselmatig de zorgplicht schenden. Verwacht mag worden dat weinig tot geen verantwoordelijken voor ondernemingen het zo ver laten komen dat ze op basis van deze wet vervolgd worden.

Het flankerend beleid, zoals beschreven in paragraaf 6.6 heeft ook financiële gevolgen. Nederland is al erg actief tegen kinderarbeid, onder meer door de steun aan verschillende organisaties. Sinds dit jaar is er ook een fonds tegen kinderarbeid. Dit fonds heeft een budget van 5 miljoen euro.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Onderdeel a Definitie kinderarbeid

Voor de definitie van kinderarbeid is aansluiting gezocht bij het Verdrag betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces (Trb. 1974, 71) en het Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Trb. 1999, 177), beide van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Bij de definitie van kinderarbeid is gekozen voor een benadering waarbij internationaal geldt dat sprake is van een ongeoorloofde vorm van kinderarbeid. Ruimere definities van kinderarbeid refereren aan de wetgeving van het land waar de arbeid wordt verricht. Een dergelijke ruime definitie vergt een grote uitvoeringslast voor de overheid en ondernemingen, en zou de handhaving van deze wet onevenredig belasten.

⁵² Kamerstuk 26 485, nr. 219

Onderdeel b Definitie belanghebbende

Bij deze definitie is ervoor gekozen aan te sluiten bij de definitie zoals neergelegd in het AWB, artikel 1, tweede lid.

Onderdeel c Definitie eindgebruiker

Het begrip eindgebruiker dient in de wet om opslag en doorvoer van goederen buiten de reikwijdte van de wet te houden.

De woorden «gebruikt of verbruikt» impliceren dat niet enkel verkoop van goederen, maar ook verhuur en schenking eronder kunnen vallen.

Onderdeel d Definitie onderneming

Gekozen is voor een zeer ruime definitie van onderneming. Het is daarom niet eenvoudig voor ondernemingen om onder de verplichtingen van deze wet uit te komen. Daartoe is verwezen naar de definitie uit de Handelsregisterwet 2007. Daardoor moet iedere onderneming die zich inschrijft in het Handelsregister rekening houden met deze wet. Daarnaast is op advies van de Raad van State een brede algemene definitie toegevoegd.

Onderdeel e Definitie Toezichthouder

Zie hiervoor de toelichting bij artikel 2.

Artikel 2 Toezicht

Vanwege het doel van dit wetsvoorstel is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aangewezen als toezichthouder. Op verzoek van de Raad van State is in dit artikel opgenomen wie wanneer en waarover een klacht kan indienen bij de toezichthouder.

Artikel 3 Verklaring

Lid 1

Reikwijdte en lid 5

Lid 1 geeft een nadere beperking aan de ondernemingen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Lid 1 bevat een territoriale beperking voor ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd en ondernemingen die stelselmatig leveren in Nederland. Voor deze beperking is gekozen om redenen van uitvoering en handhaving en vanwege het feit dat Nederlandse regelgeving zich in principe moet beperken tot het Nederlandse grondgebied.

Met «leveren» wordt bedoeld op het feitelijk en juridisch leveren van goederen en diensten. Om de reikwijdte van de wet te beperken die door dit leveringsbegrip ontstaat, is het enkele vervoer van goederen uitgesloten (lid 5) omdat dit een onevenredige belasting zou opleveren voor de vervoerssector en de havensector.

Bovendien beperkt het wetsvoorstel de materiële reikwijdte door de levering van goederen en diensten te beperken tot de levering aan eindgebruikers. Hiermee wordt de handel tussen ondernemingen grotendeels uitgesloten van de reikwijdte. De ondernemingen die leveren aan de eindgebruiker zullen vanwege de vereiste gepaste zorgvuldigheid de ondernemingen eerder in de keten moeten betrekken bij de maatregelen ter voorkoming van kinderarbeid.

In het buitenland gevestigde ondernemingen vallen slechts onder de reikwijdte van de wet indien zij minimaal twee keer per jaar goederen of diensten leveren aan eindgebruikers in Nederland. Hierdoor worden buitenlandse ondernemingen die incidenteel goederen of diensten leveren aan eindgebruikers in Nederland uitgesloten. Het is niet redelijk buitenlandse ondernemingen die slechts incidenteel goederen of diensten leveren aan eindgebruikers in Nederland te belasten met deze wet.

Verklaring en leden 2, 3 en 4

In het wetsvoorstel wordt een verklaring van de onderneming vereist om de te beboeten handeling of het strafbare feit in Nederland te laten plaatsvinden. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud en vorm van de verklaring. Vooralnog is de verklaring vormvrij en dient deze te strekken tot het betrachten van gepaste zorgvuldigheid om te voorkomen dat de onderneming goederen of delen daarvan, dan wel diensten levert aan eindgebruikers die met behulp van kinderarbeid zijn gedistribueerd of vervaardigd. Nadere regels zijn slechts nodig indien blijkt dat ondernemingen onvoldoende in staat blijken op passende wijze invulling te geven aan de verklaring. De branche waarin de onderneming actief is, zou hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

Artikel 4 Gepaste zorgvuldigheid

Gepaste zorgvuldigheid is een Nederlandse vertaling van «due-diligence.» Het begrip «gepaste zorgvuldigheid» wordt nader uitgewerkt in de onderdelen a en b van lid 1. Daaruit blijkt dat een onderneming altijd alert moet zijn op de mogelijkheid dat de goederen of diensten die worden geleverd met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Dit betekent dat een onderneming volgt wat diverse organisaties, die zich bezighouden met de bestrijding van kinderarbeid, aan informatie beschikbaar stellen en handelt indien daar aanleiding toe is. Het is niet zo dat elke aanwijzing waarbij mogelijk kinderarbeid in het geding is, moet leiden tot het stoppen van de levering van de desbetreffende goederen en/of diensten. Die aanwijzing moet wel leiden tot stappen die erop gericht zijn zeker te stellen dat de desbetreffende goederen en/of diensten niet met behulp van kinderarbeid tot stand komen.

Onderdeel a verplicht de onderneming onderzoek te doen of een redelijk vermoeden kan bestaan dat de goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Een redelijk vermoeden bestaat indien duidelijke aanwijzingen bestaan dat de desbetreffende goederen (mede) tot stand zijn gekomen in landen waarvan bekend is dat vergelijkbare producten of productieprocessen met behulp van kinderarbeid een rol spelen. Dat hoeft nog niet te betekenen dat de desbetreffende goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen, maar vormt voldoende aanleiding om met leveranciers of fabrikanten in contact te treden en maatregelen te nemen om betrokkenheid van kinderarbeid uit te sluiten. Het plan van aanpak in onderdeel b ziet toe op die maatregelen.

Om zekerheid te bieden aan ondernemingen en een doelmatige en doeltreffende aanpak te verzekeren, zal Onze Minister in overleg treden met sociale partners, steun bieden aan ondernemingen door bijvoorbeeld oplossingen aan te reiken om kinderarbeid uit de keten te bannen, of contact zoeken met autoriteiten van productielanden. Werkgeversverenigingen kunnen voorts in overleg met werknemersverenigingen en maatschappelijke organisaties procedures en maatregelen afspreken die moeten voorkomen dat specifieke goederen of diensten die met behulp

van kinderarbeid tot stand zijn gekomen aan de eindgebruiker worden geleverd. Als Onze Minister dit gezamenlijke plan van aanpak goedkeurt, geeft dat ondernemingen zekerheid als zij overeenkomstig handelen. Het is ondernemingen echter niet verplicht om overeenkomstig een gezamenlijk plan van aanpak te handelen. De gepaste zorgvuldigheid kan ook op andere wijze worden betracht, zolang deze in lijn is met de internationale richtlijnen van de OESO. De ILO-IOE Child Labour Guidance for Business gaat hier specifiek op in. Ook hier geldt dat de wijze waarop ondernemingen gepaste zorgvuldigheid betrachten vormvrij is. Mocht blijken dat dit voor ondernemingen of voor bepaalde goederen of diensten niet goed kan worden verzorgd, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld voor het onderzoek of het plan van aanpak.

Artikel 5 Bestuurlijke boete

De hoogte van de boete sluit aan op de ernst van de overtreding, gelet op de algemene afkeer in de Nederlandse samenleving van het gebruik van kinderarbeid in productieprocessen.

Artikel 6 Opschorting boete

Spreekt voor zich, en behoeft geen toelichting

Artikel 7 Strafrechtelijke vervolging

Gekozen is voor een zware maximumstraf, gezien de ernst van de overtreding, mede gelet op de algemene afkeer in de Nederlandse samenleving van het gebruik van kinderarbeid in productieprocessen.

Met dit artikel wordt strafrechtelijke vervolging mogelijk gemaakt voor een nieuw feit nadat de toezichthouder de onderneming binnen een periode van vijf jaar reeds voor een eerder feit een bestuurlijke boete heeft opgelegd. Daarom is in het voorstel een delictomschrijving opgenomen waarin het wederom niet gepast zorgvuldig handelen (waarvoor nog niet eerder een bestuurlijke boete is opgelegd) strafbaar wordt gesteld.

Artikel 8 Evaluatie

Spreekt voor zich, en behoeft geen toelichting.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Voor een latere inwerkingtreding is gekozen om ondernemingen de tijd te geven hun productieketen goed te onderzoeken en eventuele kinderen die moeten werken op een goede manier aan een nieuwe toekomst te helpen.

Van Laar