

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2016

De initiatiefnemer heeft kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking inzake het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemer bedankt de leden van de fracties van de VVD, SP, CDA, D66, ChristenUnie en SGP voor hun inbreng. In het navolgende gaat de initiatiefnemer in op de vragen die in het verslag gesteld zijn, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag wordt aangehouden en de vragen zoveel mogelijk in samenhang worden behandeld.

Inhoudsopgave	Blz.
I. Algemeen	1
1. Inleiding	4
2. Internationale richtlijnen	7
3. Aanpak kinderarbeid	8
4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	11
II. Artikelsgewijze toelichting	22
1. Artikel 2 Toezicht	22
2. Artikel 3 Verklaring	23
3. Artikel 4 Gepaste zorgvuldigheid	24
4. Artikel 5 Bestuurlijke boete	26

I. Algemeen

Met interesse hebben de leden van de fractie van de VVD kennis genomen van het noeste werk van de indiener. Hoewel het wetsvoorstel enigszins tegemoet komt aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State leven er bij de leden van de VVD-fractie nog vele kritische vragen. In zijn algemeenheid vragen de leden zich af wat initiatiefnemer nou precies beoogt te regelen met dit wetsvoorstel? Is niet de reden dat er geen juridische verankering heeft plaatsgevonden van verschillende internationale verdragen gelegen in het feit dat het afdwingen van de rechten van kinderen bijkans nagenoeg onmogelijk is? Moet de initiatief-

nemer niet in het wetsvoorstel vastleggen hoe ondernemingen invulling moeten geven aan de zorgplicht? De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de concurrentievervalsing die kan plaatsvinden bij inwerking-treding van dit wetsvoorstel. Hoe gaat de initiatiefnemer deze vervalsing beïnvloeden.

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 goederen en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Zolang de inzet van ondernemingen vrijwillig is, hebben consumenten die zekerheid niet. Op dit moment worden ondernemingen reeds door de regering geacht te handelen in lijn met de OESO-richtlijnen, ook op het gebied van kinderarbeid. Vanwege het ontbreken van toezicht of controle is niet vast te stellen of ondernemingen daadwerkelijk handelen overeenkomstig die richtlijnen.

De initiatiefnemer beoogt niet de rechten van kinderen «af te dwingen», maar het in de praktijk brengen van gepaste zorgvuldigheid door dit voor ondernemingen wettelijk te verankeren. Ondernemingen worden reeds geacht zich te houden aan de OESO-richtlijnen. De initiatiefnemer heeft een manier gevonden om dat wettelijk te verankeren.

In het wetsvoorstel is opgenomen hoe ondernemingen invulling geven aan de zorgplicht, namelijk door het uitvoeren van een onderzoek en het opstellen van een plan van aanpak, indien uit het onderzoek blijkt dat er een redelijk vermoeden is dat goederen of diensten tot stand kunnen zijn gekomen met gebruikmaking van kinderarbeid. Hoe het plan van aanpak eruit moet zien, legt de initiatiefnemer bewust niet vast om niet onnodig administratieve lasten te veroorzaken. De toezichthouder beoordeelt binnen de kaders van de OESO-richtlijnen de plannen van aanpak op wat redelijkerwijs van een bepaalde onderneming verwacht mag worden. Een plan van aanpak wordt enkel opgevraagd als er een ontvankelijke klacht is binnengekomen en het onderzoek waarop de verklaring van de onderneming is gestoeld wijst op aan kinderarbeid gerelateerde risico's. De regering kan, als daaraan behoefte blijkt, in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere eisen stellen aan het onderzoek en aan het plan van aanpak.

Aangezien ondernemingen reeds worden geacht zich aan de OESO-richtlijnen te houden, zorgt deze wet juist voor het gelijk trekken van het speelveld. Met deze wet kunnen ondernemingen niet langer concurrentievoordeel behalen door kinderarbeid in hun keten toe te staan. Ook ondernemingen die dat «onbewust» doen, door er simpelweg niet naar te kijken, moeten met het inwerking treden van dit wetsvoorstel doen wat redelijkerwijs van hen verwacht wordt om de risico's op kinderarbeid in hun keten in kaart te brengen en te voorkomen.

De leden van de SP-fractie hebben met genoeg kennis genomen van het initiatief van het lid Van Laar om een wetsvoorstel op het vlak van kinderarbeid in te dienen. Zij hebben bij dit voorstel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Hoewel deze leden het met de indiener eens zijn dat kinderarbeid een serieus probleem is dat aangepakt moet worden, hebben zij vragen over dit initiatief. Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie of het in deze wet om een inspanningsverplichting of om een resultaatverplichting gaat. Daarnaast vragen deze leden of de huidige wetten niet

reeds toereikend zijn om deze problemen met kinderarbeid aan te pakken. Zo schrijft de Minister in eerdere stukken dat strafrechtelijk optreden al mogelijk is op basis van artikel 273f Wetboek van Strafrecht. In hoeverre is deze initiatiefwet van toegevoegde waarde op de reeds bestaande wetten? Kan de initiatiefnemer toelichten waarom de initiatiefnemer slechts één aspect uit de brede problematiek in de IMVO-discussie pakt? De KPMG Sector Risico Analyse laat zien dat er meerdere problemen zijn in risicosectoren. De leden van de CDA-fractie hechten aan een geïntegreerde aanpak, waarin zowel kinderarbeid, als de andere problemen worden aangepakt. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer ook naar de gevolgen voor het totale bedrijfsleven. Kan de initiatiefnemer een indicatie geven van de hoeveelheid bedrijven die met deze wet een verklaring moeten indienen bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM), zowel binnen Nederland als daarbuiten? Hoeveel extra administratieve lasten zal het leveren van een «verklaring van gepaste zorgvuldigheid» opleveren voor ondernemingen?

Deze wet vraagt van ondernemingen een inspanning. Het wetsvoorstel beoogt 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 goederen en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Ook in goederen of diensten van ondernemingen waar gepaste zorgvuldigheid, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, wordt toegepast kan kinderarbeid voorkomen. Hetzelfde geldt voor ondernemingen die tot de koplopers van verantwoord ondernemen behoren en nog veel meer doen dan de ondergrens die dit wetsvoorstel neerlegt. Dit komt onder meer door de realiteit van complexe productieketens en de grenzen aan wat redelijkerwijs kan worden verwacht van ondernemingen. Hetgeen deze wet organiseert is dat alle ondernemingen de risico's op kinderarbeid in hun keten in kaart brengen, deze naar hun kunnen mitigeren en verantwoord optreden indien zij kinderarbeid constateren.

Bestaande wetten zijn nooit bedoeld of gebruikt voor de aanpak van kinderarbeid in productieketens. Strafrechtelijk optreden is gecompliceerd, onder andere doordat het het Openbaar Ministerie (OM) aan capaciteit ontbreekt om casussen in het buitenland te onderzoeken. Door het «delict» te verplaatsen naar Nederland (namelijk het niet overeenkomstig handelen met de verklaring zoals bedoeld in artikel 4 lid 1 van dit wetsvoorstel) is er een route via het bestuursrecht gevonden die het doel van dit wetsvoorstel uitvoerbaar maakt, minimale administratieve lastenverzwaring met zich meebrengt en tegelijkertijd een stevige stok achter de deur is.

Ook de initiatiefnemer hecht aan een geïntegreerde aanpak. De convenanten bieden daarvoor mogelijkheden. De initiatiefnemer richt zich in dit wetsvoorstel echter alleen op kinderarbeid, omdat de ILO-kernconventies over kinderarbeid wereldwijd bindend zijn. Hierdoor zijn ondernemingen waar ook ter wereld middels de ILO-verdragen reeds gehouden aan het niet faciliteren van kinderarbeid. De de OESO-richtlijnen sluiten hierop aan. Andere richtlijnen, op het gebied van bijvoorbeeld milieuvervuiling, rusten niet altijd op dergelijke wereldwijd geldende verdragen met duidelijke normen.

Bovendien woedt de discussie over kinderarbeid al meer dan 100 jaar en al meer dan 20 jaar specifiek in het kader van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De initiatiefnemer is van mening dat de tijd gekomen is om wettelijk vast te leggen dat elke onderneming gepaste zorgvuldigheid moet betrachten om te voorkomen dat goederen en diensten met kinderarbeid worden gemaakt.

Door de vormgeving van dit wetsvoorstel, waarbij het zwaartepunt ligt op het toetsen van het plan van aanpak van ondernemingen om gepaste zorgvuldigheid te betrachten, is een werkbare vorm gevonden waarin het toezicht geregeld kan worden zonder dat dit leidt tot een ongelijk speelveld voor ondernemingen (integendeel), of een noemenswaardige verzwaring van de administratieve lasten voor ondernemingen. Ondernemingen behoren immers al te voldoen aan de OESO-richtlijnen, ook op het gebied van kinderarbeid, en het enkel afgeven van een verklaring kan nauwelijks als extra administratieve last aangemerkt worden. Alleen van ondernemingen die niet voldoen aan de OESO-richtlijnen en daarmee geen gepaste zorgvuldigheid betrachten om te voorkomen dat er kinderarbeid in hun goederen of diensten zit, vraagt deze wet een extra inspanning. Middels dit wetsvoorstel ontstaat er een gelijk speelveld en ondervinden ondernemingen die al voldoen aan de OESO-richtlijnen op dit punt niet langer een concurrentienadeel ten opzichte van ondernemingen die daar niet aan voldoen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig voorstel. Zij onderschrijven de gedachte dat kinderarbeid een ernstige bedreiging van hun rechten en ontwikkeling is, en dit zoveel mogelijk tegengegaan moet worden. Ook moeten consumenten meer zicht krijgen op de omstandigheden waaronder de producten die zij kopen geproduceerd worden. Over de effectiviteit van het voorstel hebben zij evenwel nog de nodige vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet zorgplicht kinderarbeid. Zij spreken hun waardering uit voor het initiatief en het werk dat is verricht. Bovendien steunen zij het doel van het wetsvoorstel om kinderarbeid terug te dringen en van bedrijven te verwachten dat zij zich inspannen om kinderarbeid uit hun productieketen te weren. Genoemde leden stellen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel dat beoogt dat ondernemingen gepaste zorgvuldigheid betrachten om te voorkomen dat diensten en goederen die zij leveren aan een eindgebruiker in Nederland tot stand zijn gekomen met gebruikmaking van kinderarbeid. Primair doel van het voorstel is het versterken van de bescherming van consumenten tegen het ongewild kopen van goederen en diensten die tot stand zijn gekomen met behulp van kinderarbeid. De leden van de SGP-fractie delen de zorg van de initiatiefnemer omtrent de ernst van de aard en omvang van kinderarbeid. Het betreft een wezenlijke bedreiging van de vrijheid, gezondheid en ontwikkeling van kinderen, en is strijdig met internationale kinderrechten. In zoverre onderschrijven deze leden de doelstelling van het voorstel. Toch hebben deze leden nog vragen over de vorm, de reikwijdte en de effectiviteit van het voorstel.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de initiatiefnemer bedoelt met het «naar tevredenheid afhandelen van klachten» door ondernemingen? Heeft de toezichthouder (Autoriteit Consument en Markt) voldoende capaciteit en mogelijkheden voor de uitvoering van dit wetsvoorstel? De leden vragen aan de initiatiefnemer wat naar zijn oordeel moet worden aangemerkt als een «concrete schending»? Kunnen alleen ondernemingen in de zin van art.1(d) van dit wetsvoorstel een «aanwijsbare partij» zijn?

Het is in eerste instantie aan de indiener van de klacht om te bepalen of de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Als de klager (na zes maanden vanaf het moment dat de klacht is ingediend bij de onderneming) ontevreden is over de afhandeling, kan hij zijn klacht indienen bij de toezichthouder. De toezichthouder beoordeelt vervolgens of de klacht ontvankelijk is. De eisen op grond waarvan klachten ontvankelijk kunnen worden bevonden, zijn opgenomen in artikel 2 van de wettekst.

In het wetsvoorstel zijn middelen opgenomen voor de toezichthouder. Door de manier van vormgeven van het wetsvoorstel heeft de toezichthouder voldoende mogelijkheden voor de uitvoering van de wet.

Een concrete schending wijst op de gebruikmaking van kinderarbeid bij de productie of distributie van goederen of diensten die aan eindgebruikers worden verkocht in Nederland.

Alleen ondernemingen in de zin van artikel 1, lid d, van dit wetsvoorstel kunnen een «aanwijsbare partij» zijn. Dit is in lijn met de OESO-richtlijnen die zich richten op enerzijds een verantwoordelijkheid van ondernemingen (responsibility to respect) en anderzijds op de verantwoordelijkheid van overheden (responsibility to protect). Met dit wetsvoorstel wordt, voor zover het kinderarbeid aangaat, aan beide verantwoordelijkheden invulling gegeven.

De leden van de D66-fractie lezen dat het beschermen van consumenten die geen producten en diensten van kinderarbeid willen kopen het primaire doel van het wetsvoorstel is. Met de Afdeling advisering van de Raad van State delen zij de twijfel of het wetsvoorstel die bescherming in de praktijk zal bieden. Hoe leveren een verklaring en extra druk om onderzoek te doen in hun productieketen op zichzelf resultaat? Als dat het geval zou zijn, zouden voorlopers ten aanzien van eerlijke arbeid dan niet resultaat hebben kunnen boeken? Ook zij hebben immers veelal nog geen keten tot stand gebracht met arbeidsomstandigheden die als geheel wenselijk beschouwd kunnen worden. In dat kader vragen de aan het woord zijnde leden zich af waarom, indien het beschermen en informeren van bewuste consumenten het doel is van het voorstel, niet gekozen is voor het verplicht stellen van een helder, geverifieerd en onafhankelijk keurmerk? Daarin kunnen immers ook meteen andere aspecten dan kinderarbeid worden meegenomen, zoals CO₂-uitstoot en waterverbruik bij productie, arbeidsomstandigheden enzovoorts.

Consumenten kunnen er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel op vertrouwen dat de goederen en diensten die zij kopen, verkocht worden door ondernemingen die er alles aan hebben gedaan wat redelijkerwijs van hen verwacht kan worden en in lijn is met de OESO-richtlijnen, om ervoor te zorgen dat er geen kinderarbeid in deze goederen en diensten zit. Ondernemingen (zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel, artikel 1 onder d) worden wettelijk verplicht om deze gepaste zorgvuldigheid in de praktijk te brengen. De regering heeft zich al eerder op het standpunt gesteld dat ondernemingen geacht worden zich aan de OESO-richtlijnen te houden. Door deze plicht wettelijk te verankeren waar het kinderarbeid betreft, wordt het voor het eerst mogelijk om inzicht te krijgen of ondernemingen daadwerkelijk in lijn met dit beleid opereren. Doordat hierop momenteel geen enkele vorm van toezicht is, is er ook geen kennis voorhanden om te staven of ondernemingen de heldere verwachtingen van de regering nakomen.

Zeker is dat kinderarbeid nog veel voorkomt. In allerlei sectoren en in alle schakels van uiteenlopende productieketens. Ondernemingen zijn daar nu nauwelijks op aanspreekbaar. Bestaande (theoretische) mogelijkheden,

zoals bestaande strafrechtartikelen, worden om verschillende redenen niet benut. Doordat het zwaartepunt van dit wetsvoorstel ligt op het toetsen van een verklaring en indien noodzakelijk een plan van aanpak van de onderneming, is een werkbare vorm gevonden waarin binnenlandse toezichtsbevoegdheden toereikend zijn.

Daarbij voorziet de initiatiefnemer een te verwaarlozen administratieve lastenverzwaring, welke zich overigens terugbetaalt in het creëren van een gelijk spelveld. Deze lastenverzwaring bestaat uit het afgeven van een verklaring. Voor ondernemingen die reeds in lijn met de OESO-richtlijnen handelen, en daarmee voldoen aan hetgeen de regering van hen verwacht, is dit een eenvoudige handeling. Van ondernemingen die dat niet doen, vraagt de initiatiefnemer dit uiterlijk binnen zes maanden na het inwerking treden van dit wetsvoorstel, alsnog te doen.

Het verplicht stellen van een helder, geverifieerd en onafhankelijk keurmerk levert evengoed een toezichthoudende taak op voor de overheid. De initiatiefnemer richt zich in dit wetsvoorstel alleen op kinderarbeid, omdat de ILO-kernconventies over kinderarbeid reeds wereldwijd bindend zijn. Hierdoor zijn ondernemingen waar ook ter wereld middels de ILO-verdragen al gehouden aan de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid. Andere richtlijnen, op het gebied van bijvoorbeeld milieuvervuiling, rusten niet op dergelijke wereldwijd geldende verdragen met duidelijke normen.

Bovendien wordt er al meer dan een eeuw gediscussieerd over kinderarbeid. Ook is het binnen het internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen al meer dan twee decennia een veelbesproken onderwerp. De tijd is daarom gekomen om wettelijk vast te leggen dat ondernemingen redelijkerwijs moeten voorkomen dat hun goederen en diensten met behulp van kinderarbeid worden gemaakt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier voor consumenten inzichtelijk wordt of bedrijven zich houden aan hun zorgplicht om kinderarbeid uit de productieketen te weren. Worden de verklaringen, die wettelijk geëist worden, openbaar gemaakt? Kunnen ook maatschappelijke organisaties toetsen of bedrijven zich voldoende inspannen om kinderarbeid te weren? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts of de initiatiefnemer heeft overwogen om het wetsvoorstel te verbreden naar een zorgplicht voor het weren van dwangarbeid en moderne slavernij, of naar de fundamentele arbeidsnormen van de ILO. Zou dit niet ook beter aansluiten bij wettelijke initiatieven in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten?

Er moet een online register komen met een lijst van ondernemingen die een verklaring hebben afgegeven. Wat de initiatiefnemer betreft zijn deze verklaringen openbaar. Omdat deze vormvrij zijn, geven zij ondernemingen de ruimte om keuzes te maken in hoe uitgebreid en transparant zij zijn in deze verklaring.

De initiatiefnemer heeft overwogen om moderne slavernij of de fundamentele arbeidsnormen van de ILO op te nemen in het wetsvoorstel en besloten om dit niet te doen. Reden hiertoe is dat de normen op het gebied van kinderarbeid wereldwijd bindend zijn via de ILO-kernconventies, en de discussie over kinderarbeid in internationale productieketens al decennia lang wordt gevoerd. De initiatiefnemer is van mening dat van ondernemingen verwacht mag worden dat zij zich in elk geval vanaf 2020 inspannen om kinderarbeid in hun ketens te voorkomen en tegen te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen de indiener om een verduidelijking van de wijze waarop het voorstel een effectieve bijdrage zal leveren aan het primaire doel van het verbeteren van consumentenvoorlichting en -bescherming. En kan hij toelichten hoe hij verwacht dat dit voorstel bijdraagt aan het tegengaan van kinderarbeid, dan wel aan het verminderen van de verkoop van goederen en/of diensten met gebruik van kinderarbeid? Voorts vragen de leden van de SGP-fractie naar een nadere duiding van de veronderstelde, dan wel bewezen, aard en omvang van kinderarbeid met betrekking tot in Nederland aangeboden diensten en goederen. Kan de indiener nader toelichten in hoeverre daadwerkelijk sprake is of kan zijn van levering van diensten of goederen aan een Nederlandse eindgebruiker waarbij gebruik gemaakt is van kinderarbeid?

Dit wetsvoorstel richt zich op het beschermen van consumenten, in die zin dat zij ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij kopen op de Nederlandse markt worden verkocht door ondernemingen die er naar redelijkheid alles aan doen om te voorkomen dat de goederen en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid.

Dit wetsvoorstel richt zich hierbij op de ondergrens van wat ondernemingen door de regering en de OESO-richtlijnen minimaal worden geacht te doen. De verklaringen die de ondernemingen afgeven bij de toezichthouder worden wat de initiatiefnemer betreft transparant, via publicatie op internet, en inzichtelijk voor consumenten. De initiatiefnemer heeft er bewust voor gekozen deze verklaringen vormvrij te laten zijn. Ondernemingen zijn daardoor vrij om te bepalen hoe ver zij gaan in het bekend maken van hun beleid tegen kinderarbeid, met als wettelijk vereiste ondergrens dat zij verklaren de OESO-richtlijnen te volgen wat betreft kinderarbeid.

De initiatiefnemer gaat ervan uit dat middels de inspanningsverplichting die dit wetsvoorstel aan ondernemingen oplegt, het voorkomen en tegengaan van kinderarbeid prioritair wordt binnen ondernemingen. Hieruit voorziet de initiatiefnemer een positief effect in de productieketen alsook voor de kindarbeiders zelf.

Op dit moment is het niet vast te stellen in welke proporties gebruik wordt gemaakt van kinderarbeid bij goederen en diensten die op de Nederlandse markt aan eindgebruikers worden verkocht. Dit komt doordat er geen enkele vorm van toezicht op bestaat. Feit is dat er wereldwijd nog altijd 168 miljoen kindarbeiders werken in productieketens en Nederlandse goederen en diensten niet in meer of mindere mate voorkomen in (internationale) rapporten over kinderarbeid in productieketens.

2. Internationale richtlijnen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemer er in de memorie van toelichting voor heeft gekozen een uitgebreide toelichting te geven op wat kinderarbeid is en hoe schadelijk kinderarbeid is en kan zijn. Daarin verschillen de leden niet van mening met de initiatiefnemer. Aan goede bedoelingen is er in dit wetsvoorstel geen gebrek. Met verwijzing naar punt 3.2 van de gewijzigde memorie van toelichting vragen de leden zich af of dit wetsvoorstel ook daadwerkelijk bijdraagt aan het vestigen en implementeren van wetgeving die ondernemingen dwingt kinderrechter te respecteren? Kan de initiatiefnemer dit toelichten?

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat ondernemingen een inspanningsverplichting krijgen om te handelen in lijn met hetgeen de regering alsook de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid van hen verwachten. Zij dienen gepaste zorgvuldigheid te betrachten. In het wetsvoorstel wordt bovendien geregeld dat toezicht wordt gehouden op de naleving van deze

verplichting. Dit wetsvoorstel draagt bij aan, en verbetert, de naleving van internationale standaarden op het gebied van kinderarbeid.

De leden van de SP-fractie merken op dat conventies 138 en 182 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) diverse malen in het wetsvoorstel worden aangehaald, dat de Raad van State in haar advies heeft geadviseerd in de definiëring van kinderarbeid aan te sluiten bij deze conventies, maar dat in het gewijzigde wetsvoorstel alleen bij de definitie van ILO-conventie 182 is aangesloten. Deze leden vernemen graag van de initiatiefnemer waarom voor 13 jaar is gekozen als harde ondergrens voor kinderarbeid in plaats van 15 jaar. Tevens vernemen deze leden graag alsnog van de initiatiefnemer of het huidige wetsvoorstel kan resulteren in «gepast zorgvuldig» handelen volgens het wetsvoorstel en tegelijkertijd in strafbaarheid in het buitenland.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen toelichting op het verwerken van de ILO-verdragen 138 en 182. Waarom wordt bij verdrag 138 de leeftijd «jonger dan 13 jaar» gehanteerd in het wetsvoorstel, terwijl het ILO-verdrag gaat om een leeftijdsgrens van 15 jaar? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in het wetsvoorstel de focus met name ligt op het voorkomen van kinderarbeid, terwijl internationale richtlijnen ook «herstel en genoegdoening» bij schendingen van kinderrechten worden genoemd? Is de initiatiefnemer bereid om herstel en genoegdoening ook toe te voegen aan de wettelijke vereisten?

De initiatiefnemer heeft gekozen voor de leeftijdsgrens van 13 jaar omdat in artikel 7 van ILO-kernconventie 138 de mogelijkheid wordt opgenomen om vanaf 13 jaar licht werk te doen. Ook in Nederland mag dat. Landen kunnen wetgeving hebben die strenger is dan de ILO-kernconventies voorschrijven. In die landen dienen ondernemingen zich aan lokale wetgeving te houden. Er zijn overigens ook landen met wetgeving die ILO-kernconventies schendt, zoals Bolivia.

Ondernemingen worden in beginsel geacht te voorkomen dat zij kinderarbeid in hun ketens hebben. Ondernemingen met risico's op kinderarbeid dienen in hun plan van aanpak vorm en inhoud te geven aan hoe zij deze risico's mitigeren en bij het constateren van kinderarbeid hier tegen optreden. Deze invulling moet in elk geval in lijn zijn met hetgeen de OESO-richtlijnen voorschrijven en is daarmee inclusief herstel en genoegdoening. De initiatiefnemer heeft in aanvulling hierop hier al bij het opstellen van dit wetsvoorstel een en ander over opgenomen in paragraaf 5.6 «Flankerend beleid» van de memorie van toelichting.

3. Aanpak kinderarbeid

De leden van de VVD-fractie stellen de initiatiefnemer de vraag of ondernemingen al zonder dit wetsvoorstel niet het maximale doen om het schenden van kinderrechten tegen te gaan? Is het wetsvoorstel van de initiatiefnemer wel nodig? Naar het oordeel van de leden van deze fractie onderbouwt de initiatiefnemer onvoldoende waarom de resultaten van IMVO-convenanten niet kunnen worden afgewacht. Kan de initiatiefnemer dit objectief onderbouwen? De initiatiefnemer geeft in de memorie van toelichting op pagina 7, 4de alinea zelf aan dat over bindendheid en doeltreffendheid, nog niets kan worden gezegd. Waarom dan voor de troepen uitlopen met dit wetsvoorstel? De leden van de VVD-fractie stellen die vraag mede naar aanleiding van het voorgestelde moment van inwerkingtreding (1 januari 2020). Opnieuw rijst de vraag: wat voegt het wetsvoorstel toe?

De initiatiefnemer constateert dat er momenteel geen enkele vorm van toezicht bestaat op grond waarvan kan worden vastgesteld wat ondernemingen doen om schendingen van kinderrechten in hun productieketens in kaart te brengen en te voorkomen. Dit maakt het onduidelijk of ondernemingen momenteel handelen in lijn met hetgeen de regering en de OESO-richtlijnen van hen verwachten. Nog altijd werken 168 miljoen kinderen in alle schakels van productieketens. De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting een selectie van rapporten opgenomen over nog altijd wijdverspreide kinderarbeid. Ervan uitgaande dat ondernemingen reeds het maximale doen om schendingen te voorkomen, dan zouden deze rapporten niet bestaan of in elk geval in aantal afnemen. De initiatiefnemer vraagt met deze wet overigens niet aan ondernemingen om «het maximale» te doen. Deze wet eist van ondernemingen dat zij in lijn handelen met hetgeen de regering alsook de OESO-richtlijnen reeds van hen vragen. Dit is in de ogen van de initiatiefnemer eerder het minimale dan het maximale. Het maximale zou inhouden dat ondernemingen onder meer maximaal bijdragen aan initiatieven tegen kinderarbeid en andere kinderrechtenschendingen, volledig transparant zijn over hun productieketens en open staan voor onderzoek door derden. Dit alles vraagt dit wetsvoorstel niet.

Er zijn diverse redenen om de resultaten van de imvo-convenanten niet af te wachten, en erop te vertrouwen dat deze convenanten de doelstelling van dit wetsvoorstel afdoende dekken. 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. Zo zijn ondertekenaars er niet aan gehouden om meteen invulling te geven aan de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid. Per convenant zal worden uiteengezet of, en, zo ja, op welke termijn ondernemingen hun zorgplicht aangaande kinderarbeid uitvoeren. Daarnaast gelden de imvo-convenanten niet voor alle sectoren, en zullen ook binnen sectoren niet alle ondernemingen deelnemen. Tot slot zijn ondernemingen die geen convenant ondertekenen op geen enkele wijze aanspreekbaar op noch gebonden aan het naleven van de OESO-richtlijnen. Consumenten kunnen er op basis van enkel imvo-convenanten dus nog niet van uitgaan 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 goederen en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid.

De initiatiefnemer beoogt met dit wetsvoorstel een ondergrens neer te leggen voor ondernemingen die (al dan niet willens en wetens) nalatig zijn in hun gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van kinderarbeid. 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 initiatiefnemer constateert dat er in Europa onvoldoende draagvlak is voor wetgeving. Uit een internationale rechtsvergelijking van de indiener blijkt dat (memorie van toelichting, pagina 8) in Europa veel wordt gewerkt met richtlijnen. De leden van de VVD-fractie stellen zich de vraag of alleen – maar – dwingende wetgeving in Nederland leidt tot concurrentievervalsing van Nederlandse ondernemingen? Moeten initiatieven – zoals dat van de initiatiefnemer – niet juist Europees worden ontplooid? De initiatiefnemer gaat uit van consumentenpeilingen als hij stelt dat er een wens bestaat bij consumenten om kinderarbeid uit producten en diensten te weren. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer

of juist ook niet de prijs van producten en diensten in hoge mate de afzet bepaalt?

Ook de initiatiefnemer hecht waarde aan zowel een gelijk speelveld voor ondernemingen, als aan een zo groot mogelijk effect van dit wetsvoorstel voor consumenten en kindarbeiders. Regelgeving op Europees niveau heeft in dit kader de voorkeur. De initiatiefnemer is het echter niet eens met de suggesties van de leden van de VVD-fractie dat deze wet het speelveld verstoort en Nederland niet voor de troepen uit moet willen lopen. Het ontwerp van de wet leidt niet tot concurrentievervalsing, maar juist tot een correctie daarvan voor ondernemingen die zich aan de OESO-richtlijnen houden. Met deze wet kunnen ondernemingen niet langer concurrentievoordeel halen door in strijd met deze richtlijnen te handelen. Voor ondernemingen die zich al aan de OESO-richtlijnen houden, is deze wet een positieve bijkomstigheid. Daarbij wijst de initiatiefnemer op de bindende en fundamentele ILO-kernconventies, zoals ook aangehaald in de memorie van toelichting. De initiatiefnemer rekent erop, mede ondersteund door deze kernconventies, dat deze wet navolging vindt buiten Nederland.

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de prijs invloed heeft op de afzet. Er is echter nauwelijks een verband tussen de prijs en het al dan niet voorkomen van kinderarbeid. Een hazelnoot, ongeacht of deze met of zonder gebruikmaking van kinderarbeid is geogst, kost in de winkel hetzelfde. Het enige verschil is dat op een hazelnoot met kinderarbeid meer winst wordt gemaakt omdat de kosten door kinderarbeid lager zijn. Daarbij komt dat de initiatiefnemer van mening is dat de regering een taak heeft de consument te beschermen waar deze dat zelf niet kan. Dit kan door informatie te verschaffen, maar ook door een heldere opdracht aan ondernemingen mee te geven. Voor deze tweede variant is gekozen, mede omdat ondernemingen mogelijk wel concurrentievervalsing zouden ervaren wanneer zij hun ketens ten behoeve van de te verschaffen informatie transparant moeten maken.

De leden van de CDA-fractie hechten aan de rol die convenanten spelen in de bestrijding van de risico's in de ketens. Daarom vragen zij de initiatiefnemer of hij van mening is dat de IMVO-convenanten op dit terrein tekortschieten? Zo ja, kan hij toelichten waar dit het geval is? Welk effect hij verwacht op het proces rondom IMVO-convenanten? Wat is de reden dat de initiatiefnemer niet wil wachten op de uitkomsten van de evaluatie van de IMVO-convenanten? Komt deze wet naast convenanten te staan, of wordt het een vervanging van de convenanten? Door deze verplichting nu op te nemen in de wet, kan het signaal uitgaan naar de convenantpartners dat het op dit moment geen zin heeft om dergelijke convenanten te sluiten, terwijl het proces rondom het afsluiten van convenanten nog in volle gang is, zowel in de nadere uitwerking van reeds afgesloten convenanten als in het komen tot convenanten.

Dit wetsvoorstel is er geenszins op gericht om het precaire imvo-convenantenproces te frustreren. De plek van deze wet ten opzichte van de convenanten kan wellicht het best worden toegelicht in welietermen. De initiatiefnemer ziet ondernemingen die zich maximaal inspannen om kinderarbeid te bestrijden als de kopgroep. Dat zijn ondernemingen die veel verder gaan dan de OESO-richtlijnen van hen vragen. Dit kan bijvoorbeeld door transparant te zijn over hun productieketens, open te staan voor audits en controles door derden en op een duurzame wijze bij te dragen aan systeemoplossingen tegen kinderarbeid. Ondernemingen die zich aansluiten bij convenanten en een gemiddelde inspanning leveren zijn het peloton. Deze wet definieert wat de «bus» is,

namelijk ondernemingen die een minimale inspanning leveren om net te voldoen aan de OESO-richtlijnen. De ACM vormt als toezichthouder de bezemwagen, die er met aanwijzingen en boetes voor zorgt dat er niemand te ver afzakt.

Er zijn diverse redenen om de resultaten van de imvo-convenanten niet af te wachten, en erop te vertrouwen dat deze convenanten de doelstelling van dit wetsvoorstel afdoende dekken. 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. Daarnaast gelden de imvo-convenanten niet voor alle sectoren, en zullen ook binnen sectoren niet alle ondernemingen deelnemen. Dat dient nog per convenant uitonderhandeld te worden. Dit wetsvoorstel beoogt een ondergrens neer te leggen, de bodem omhoog te trekken voor ondernemingen die momenteel geen invulling geven aan hun gepaste zorgplicht ten aanzien van kinderarbeid. Naar verwachting van de initiatiefnemer gaan de imvo-convenanten verder dan dat.

Consumenten kunnen er op basis van imvo-convenanten alleen niet van uitgaan 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 goederen en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Daarbij is het de bedoeling dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2020 in werking zal treden. Dit geeft ondernemingen voldoende tijd om binnen of buiten de imvo-convenanten afspraken te maken over hoe zij invulling gaan geven aan de gepaste zorgvuldigheid die deze wet van hen vraagt. de gepaste zorgvuldigheid die deze wet vraagt.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen wat de initiatiefnemer bedoelt met «redelijkerwijs alles aan doen»? Wat is dat? De initiatiefnemer geeft zelf aan dat de garantie van geen kinderarbeid door ondernemingen lastig is af te geven. De leden stellen dat voor strafsancties de normen, die moeten worden gehandhaafd, helder moeten zijn. Kan de initiatiefnemer hierop reflecteren? Door de initiatiefnemer worden aan het slot van pagina 10 van de memorie van toelichting de beperkingen van het door hem opgestelde instrumentarium nog eens opgesomd. Hoe vindt de initiatiefnemer dat te rijmen met strafsancties voor individuele bestuurders van ondernemingen?

Het wetsvoorstel legt een inspanningsverplichting vast. Ondernemingen dienen degelijk onderzoek te doen en een sluitend plan van aanpak te maken indien uit het onderzoek blijkt dat er een redelijk vermoeden is dat goederen of diensten tot stand kunnen zijn gekomen met gebruikmaking van kinderarbeid. Hoe het plan van aanpak eruit moet zien, wil de initiatiefnemer niet vastleggen om de vrijheid voor ondernemingen, binnen de kaders van de OESO-richtlijnen, zo groot mogelijk te laten zijn. De regering kan, als daaraan behoefte blijkt, in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere eisen stellen aan het onderzoek en het plan van aanpak. De regering kan bovendien gezamenlijke plannen van aanpak, inclusief daarin opgenomen keurmerken, goedkeuren. Hier kunnen ondernemingen zekerheid aan ontleen.

De leden van de VVD-fractie hebben grote twijfels over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Kan de initiatiefnemer (pagina 11, 3de alinea) een voorbeeld noemen van een bedrijf dat in het buitenland is gevestigd en tenminste tweemaal per jaar levert aan Nederlandse eindgebruikers? De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer of

het vestigingsklimaat in Nederland niet negatief wordt beïnvloed door dit wetsvoorstel? Waarom heeft de initiatiefnemer geen inhoud gegeven aan de vorm van rapportage, zo vragen de leden van de VVD-fractie hem (p. 11, 4de alinea)? Was een rapportage bij de jaarrekening en het jaarverslag niet voor de hand liggend geweest? In de slotzin van pagina 12 van de memorie van toelichting spreekt de initiatiefnemer over het «opnieuw niet gepast zorgvuldig handelen». Wat bedoelt de initiatiefnemer hiermee?

Doordat dit wetsvoorstel ook geldt voor ondernemingen die in het buitenland gevestigd zijn, beïnvloedt dit wetsvoorstel het vestigingsklimaat in Nederland niet. Elke onderneming die goederen of diensten wil verkopen aan Nederlandse eindgebruikers is gehouden aan deze wet, ongeacht vestigingsplaats.

Hoe het plan van aanpak eruit moet zien wil de initiatiefnemer niet vastleggen om de vrijheid voor ondernemingen, binnen de kaders van de OESO-richtlijnen, zo groot mogelijk te laten zijn. Een rapportage bij de jaarrekening en het jaarverslag zou kunnen, maar dit zou leiden tot extra administratieve lasten voor ondernemingen aangezien de vorm dan minder vrij wordt gelaten.

Het «opnieuw niet gepast zorgvuldig handelen» is het geval als de toezichthouder voor een tweede maal vaststelt dat de onderneming niet in overeenstemming met de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid heeft gehandeld. Dit heeft betrekking op een nieuwe overtreding: een nieuw strafbaar feit.

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de initiatiefnemer in hoeverre het wetsvoorstel verbonden is aan het fonds tegen kinderarbeid zoals dat in de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2017 is opgenomen. Indien dit het geval is zijn deze leden benieuwd op welke wijze bedrijven geholpen gaan worden hun plannen op het vlak van kinderarbeid waar te maken, zoals in juli 2016 in de media werd gemeld. Tevens zijn deze leden benieuwd of de initiatiefnemer heeft overwogen de Minister te vragen dit budget beschikbaar te stellen voor herstel van schade veroorzaakt door kinderarbeid.

Het Fonds Bestrijding Kinderarbeid en dit wetsvoorstel kunnen complementair aan elkaar zijn. Het fonds kan ondernemingen helpen de stap te zetten om samen met kinderrechtenorganisaties werk te maken van de bestrijding van kinderarbeid. Ondernemingen kunnen samen met vakbonden, kinderrechtenorganisaties en andere organisaties plannen indienen om kinderarbeid in een regio of sector te bestrijden met systeemoplossingen. De eerste toekenningen van subsidies worden begin 2017 verwacht. Bij de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 2017 hebben Kamerlid Voordewind en de initiatiefnemer motie 34 550-XVII-26 ingediend om de dekking van het Fonds Bestrijding Kinderarbeid structureel te maken, ook overige bestaande subsidies ter bestrijding van kinderarbeid en kinderprostitutie onder het fonds te scharen en het budget uit te breiden tot 10 miljoen euro per jaar. De motie is aangenomen en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna, de Minister) heeft toegezegd deze uit te voeren. Ondernemingen die middels deze wet worden veroordeeld voor kinderarbeid in hun keten worden tevens geacht met gepaste oplossingen te komen. De toezichthouder ziet hierop toe. Indien de onderneming in haar plan van aanpak opneemt deze gepaste oplossing te kunnen bieden in samenwerking met maatschappelijke organisaties, staat het de onderneming vrij om hiervoor een beroep op het Fonds Bestrijding Kinderarbeid te doen.

De leden van de SP-fractie vernemen uit het wetsvoorstel dat de initiatiefnemer zich bewust is van het feit dat armoede de oorzaak is van kinderarbeid en dat armoede tegelijkertijd een belangrijke reden is dat kinderarbeid in stand gehouden wordt. Deze leden lezen in de wet echter niet dat bedrijven wordt gevraagd, dan wel verplicht, om volwassen werknemers in hun productieketen een leefbaar loon conform ILO-standaarden te bieden. De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de beweegredenen hiervoor en vernemen tevens graag of de initiatiefnemer verwacht dat het huidige wetsvoorstel gaat leiden tot de door hem geschetste situatie dat door afnemende concurrentie ouders een hoger loon kunnen bedingen.

Als kinderarbeid in een regio of sector wordt teruggedrongen, zullen de lonen voor volwassenen stijgen. Dat blijkt uit onderzoek, bijvoorbeeld in de katoenzaadproductie in India. In regio's waar kinderarbeid effectief bestreden werd, stegen de lonen met 152 procent in vijf jaar tijd. In vergelijkbare regio's, met een vergelijkbare economische groei, waar kinderarbeid niet effectief werd bestreden was de stijging 53 procent¹ Ook als de lonen voor volwassenen stijgen, neemt kinderarbeid af. De initiatiefnemer is er groot voorstander van dat er leefbare lonen worden betaald. Leefbaar loon kan een belangrijke bouwsteen zijn van een plan van aanpak om kinderarbeid tegen te gaan. Het wetsvoorstel stelt dit echter niet als voorwaarde of verplichting.

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de initiatiefnemer waarom is gekozen voor 1 januari 2020 als ingangsdatum voor het wetsvoorstel en niet voor een eerdere ingangsdatum, mede op het oog dat de VN-doelstellingen behelzen om in 2025 kinderarbeid de wereld uit te hebben geholpen.

Uit onder meer het imvo-convenantenproces blijkt dat veel ondernemingen onvoldoende bekend zijn met de OESO-richtlijnen, wat betekent dat zij tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op de wet. Daarnaast geldt ook voor de regering, de toezichthouder en andere genoemde actoren dat zij tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de wet.

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemer van mening is dat volledige ketentransparantie «lastig» is. Deze leden zijn benieuwd hoe dit is te rijmen met de door het lid Jan Vos bepleitte volledige due diligence die naar zijn mening in IMVO-convenanten zou moeten worden opgenomen. Waarom wordt daaraan in het wetsvoorstel geen gevolg gegeven en waarom zou volledige due diligence volgens de initiatiefnemer juist niet of niet in alle gevallen mogelijk zijn en kunnen bedrijven volstaan met «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?»

Ketentransparantie en gepaste zorgvuldigheid zijn niet hetzelfde. Het publiceren van de volledige keten is voor veel ondernemingen een stap te ver. Dat doet niet af aan het feit dat ondernemingen geacht worden volledige gepaste zorgvuldigheid te betrachten. Deze gepaste zorgvuldigheid geldt voor de gehele keten. Hiermee sluit de initiatiefnemer aan bij hetgeen wordt gesteld door de OESO-richtlijnen en hetgeen de regering reeds van ondernemingen verwacht. Bij het wettelijk verankeren

¹ «No Child Labour – Better Wages», Impact of elimination of child labour on wages and working conditions of adult labour, Case Study of cottonseed sector in Andhra Pradesh door Davuluri Venkateswarlu en RVSS Ramakrishna

van gepaste zorgvuldigheid moet wel in redelijkheid gekeken worden naar wat van ondernemingen gevraagd kan worden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat initiatiefnemer schrijft: «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». De leden van de CDA-fractie vinden deze omschrijving weinig concreet en vrezen dat het toezien op deze verplichting door de ACM lastig kan zijn. Kan de initiatiefnemer middels twee casussen aantonen hoe de ACM deze verplichting kan controleren? Wanneer wordt er wel voldaan aan deze verplichting en wanneer niet? Heeft de initiatiefnemer zich voldoende vergewist of de ACM in staat is deze complexe problematiek te behandelen en te beoordelen? Wat betekent deze extra controlerende taak voor de ACM als organisatie? Hoeveel extra inzet zal dit initiatief vragen?

Ondernemingen kunnen op verschillende manieren voldoen aan de verplichting zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Wanneer zij die keurmerken hanteren die zijn opgenomen in een goedgekeurd gezamenlijk plan van aanpak, dan voldoen zij aan hetgeen de wet vraagt. Hetzelfde geldt voor ondernemingen die handelen in overeenstemming met een gezamenlijk plan van aanpak. Daarnaast kunnen ondernemingen ook individueel een plan van aanpak maken en daarover desgevraagd rapporteren, bijvoorbeeld met behulp van het SHIFT-framework². In het algemeen dienen ondernemingen ten minste te voldoen aan de minimale eisen zoals neergelegd in de OESO-richtlijnen. In diverse handreikingen zijn deze richtlijnen verder uitgewerkt, bijvoorbeeld in de ILO-IOE Child Labour Guidance for Business. Deze richtlijn is ook opgenomen in de wettekst.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer of hij de volgende zin nader kan toelichten met voorbeelden hiervan: «[ondernemingen] moeten werken aan een passende individuele oplossing voor ieder kind dat voor hen werkt». Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de initiatiefnemer een indicatie kan geven van het aantal kinderen dat op deze manier geholpen zal worden? Daarnaast vragen deze leden hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen het risico van verplaatsing van het probleem: dat deze kinderen voor andere bedrijven ingezet zullen worden? Wie wordt verantwoordelijk voor controle of bedrijven aan deze verantwoordelijkheid hebben voldaan?

Er bestaan verschillende manieren om kindarbeiders een passende uitweg uit hun benarde situaties te bieden. Hiertoe geven onder meer keurmerken en richtlijnen verschillende handvatten. Zo is het mogelijk de ouders van een kind de baan van het kind aan te bieden of de werktijden of arbeidsomstandigheden van kinderen aan te passen zodat zij aan de ILO-verdragen voldoen. Daarnaast vragen sommige keurmerken van ondernemingen om jonge kinderen terug naar school te begeleiden en hen een studiebeurs te geven. Deze maatregelen bieden passende oplossingen voor individuele kinderen. Ondernemingen kunnen met elkaar, met maatschappelijke organisaties, vakbonden en (andere) lokale organisaties samenwerken om dit voor elkaar te krijgen. Hiertoe kunnen ondernemingen in voorkomende gevallen ook een beroep doen op het Fonds Bestrijding Kinderarbeid.

² <http://www.shiftproject.org/resources/collaborations/human-rights-reporting-assurance-frameworks-initiative/>

Binnen de productieketens van goederen en diensten die bedoeld zijn voor Nederlandse eindgebruikers, zijn duizenden kinderen betrokken die arbeid verrichten. Het is van belang dat passende oplossingen gevonden worden zodat het risico van de verplaatsing van kinderarbeid wordt voorkomen. Dit risico blijft bestaan wanneer kinderen aan hun lot worden overgelaten. Het zoeken naar een passende oplossing of alternatief is onderdeel van de verantwoordelijkheid die ondernemingen naar redelijkheid hebben.

De toezichthouder controleert of ondernemingen de nodige inspanningen hebben geleverd. De klager heeft vervolgens de mogelijkheid om te bewijzen dat dit niet zo is, waarna de onderneming op haar beurt kan onderbouwen dat dit wel gebeurd is. Hierbij mogen door beide partijen alle mogelijke bewijsmiddelen worden ingezet.

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer stelt dat doordat ondernemingen zelf dienen aan te tonen dat een ingediende klacht ongegrond is, de binnenlandse toezichtsbevoegdheden van de ACM voldoende zijn. Zij vragen om enige verduidelijking van die redenering. Moet de ACM niet ter plekke de situatie kunnen beoordelen of daar informatie kunnen inwinnen om te beoordelen of een bedrijf terecht of ten onrechte een klacht als ongegrond heeft beoordeeld? En moet niet, zeker als de toezichthouder een boete wil opleggen wegens overtreding van de gepaste zorgvuldigheid, deze in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur behoorlijk gemotiveerd worden? Hoe kan dat zonder toezichthoudende bevoegdheid in het buitenland? Voorts vragen de leden van de D66-fractie hoe de initiatiefnemer voor zich ziet dat de toezichthouder aan buitenlandse bedrijven opgelegde boetes gaat innen? Met welke landen bestaan daartoe samenwerkingsovereenkomsten? En hoe wordt bij internationale ondernemingen bepaald welk deel van de onderneming de overtreding heeft begaan? Is elke in Nederland gevestigde onderneming in zijn geheel aansprakelijk of alleen indien hier het hoofdkantoor gevestigd is?

De toezichthouder toetst of de onderneming tegen wie een klacht is ingediend, gepaste zorgvuldigheid heeft betracht. Dat begint met het beoordelen van de ontvankelijkheid van de klacht. Deze klacht dient gestoeld te zijn op een concrete aanwijzing, bijvoorbeeld door het aantonen van getuigenverklaringen, rapporten, onderzoeken en andere bewijsmiddelen. Indien de klacht ontvankelijk is verklaard, vraagt de toezichthouder bij de onderneming de onderbouwing van de verklaring op. Deze onderbouwing bestaat uit een onderzoek, op grond waarvan de onderneming heeft verklaard te voldoen aan de OESO-richtlijnen.

De onderneming is vrij in de vorm van dit onderbouwend onderzoek, alsook in de keuze welke bewijsmaterialen hij aanvoert om kenbaar te maken dat het onderzoek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Deze bewijsstukken bestaan uit bronnen die voor de onderneming redelijkerwijs kenbaar en raadpleegbaar zijn (artikel 4, lid 2). Vragen die de toezichthouder daartoe zal moeten beantwoorden zijn bijvoorbeeld: heeft de onderneming gekeken naar openbare bronnen zoals rapporten over risico's op kinderarbeid in zijn sector; heeft hij de MVO-risicochecker geraadpleegd; heeft hij contractuele afspraken met toeleveranciers gemaakt over kinderarbeid; et cetera. De initiatiefnemer verwijst naar handleidingen voor gepaste zorgvuldigheid zoals de ILO-IOE Guidance en het SHIFT-Framework. Als op grond van het onderbouwend onderzoek geen risico's op kinderarbeid in de betreffende productieketen zijn aangetroffen, voldoet de onderneming aan deze wet en is hij daarmee niet strafbaar.

Als er wel risico's op kinderarbeid zijn geconstateerd, dient de onderneming een plan van aanpak op te hebben gesteld waaruit blijkt hoe hij deze risico's mitigeert. Ook hiervoor draagt de onderneming bewijsmateriaal aan, inclusief bewijs dat het plan is geïmplementeerd. Op grond hiervan besluit de toezichthouder of de onderneming gehandeld heeft in overeenstemming met het plan van aanpak en daarmee in overeenstemming met hetgeen is verklaard.

De toezichthouder let bij de beoordeling van zowel het onderzoek als het plan van aanpak op wat redelijkerwijs verwacht mag worden van de betreffende onderneming.

De initiatiefnemer heeft gekozen voor een benadering via het bestuursrecht waarbij de toetsing van het plan van aanpak centraal staat, zodat effectief toezicht mogelijk wordt zonder uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden van de ACM. Daarbij wordt vanzelfsprekend gehandeld in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Bij de inning van boetes worden de bestaande mogelijkheden maximaal benut. De initiatiefnemer is daarnaast van mening dat het niet (tijdig) betalen van een boete, naar aanleiding van een niet toereikend plan van aanpak, gelijk zou moeten worden gesteld aan het niet naleven van de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid. Dan wordt het voor ondernemingen die hun boete niet tijdig betaald hebben onmogelijk om onderdeel uit te maken van een productieketen die voldoet aan het in de verklaring gestelde. De initiatiefnemer verwacht dat dit een krachtige motivatie is om boetes op tijd te betalen voor ondernemingen die goederen of diensten aan Nederlandse eindgebruikers willen blijven leveren. Ondernemingen die de wet niet naleven zal het worden bemoeilijkt een bijdrage te leveren aan goederen en diensten die in Nederland aan een eindgebruiker worden geleverd en hierdoor wordt het doel van dit wetsvoorstel ook bereikt.

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel ook geldt voor niet in Nederland gevestigde ondernemingen die ten minste twee keer per jaar een product en/of dienst aan een Nederlandse eindgebruiker verkoopt. Hoe gaat gehandhaafd worden dat deze groep ondernemingen een verklaring aflegt? En hoe weet de toezichthouder, bij gebrek aan een verklaring, of betreffend bedrijf onder de wet valt? Daarvoor zou – zolang er slechts 1 eindgebruiker in Nederland klaagt – immers zonder inzage in de administratie van betreffende onderneming geen zekerheid bestaan. Betekent dit voorts dat een webwinkel die toevallig twee keer wat aan iemand die in Nederland woont verkoopt opeens een verklaring zal moeten gaan deponeren en onderzoek daarvoor doen? Hoelang blijft zo'n ondernemer onder de reikwijdte van de Wet zorgplicht kinderarbeid vallen?

Alle ondernemingen worden reeds door de regering geacht zich te houden aan de OESO-richtlijnen. Analoog daaraan geldt dit wetsvoorstel ook voor alle ondernemingen. De initiatiefnemer heeft deze definitie mede op grond van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gekozen. Bij het vrijstellen van bepaalde ondernemingen van de wet ontstaat onmiddellijk een eenvoudige route om de wet heen. Bijvoorbeeld door aan het einde van de keten een onderneming te plaatsen die niet onder het bereik van de wet valt. Met als gevolg dat de hele keten niet onder de wet zou vallen. Bij het ontvangen van een klacht krijgt een onderneming, voordat de toezichthouder een boete oplegt, eerst een bindende aanwijzing van de toezichthouder. Voor ondernemingen die nog geen verklaring hebben afgegeven, zal de eerste bindende aanwijzing zijn om deze verklaring alsnog af te geven. Een onderneming kan dus niet

zonder waarschuwing beboet worden voor het niet afgeven van een verklaring. Ondernemingen vallen onder de reikwijdte van de wet zolang zij aan de definities zoals opgenomen in het wetsvoorstel voldoen. De verklaring hoeft slechts eenmalig afgegeven te worden, tenzij de eisen die gesteld worden aan de verklaring veranderen.

Het is aan de onderneming zelf om er zorg voor te dragen dat ook als de keten, het goed of de dienst verandert, zij blijft voldoen aan hetgeen zij heeft verklaard. Ondernemingen die geen goederen of diensten meer leveren aan eindgebruikers in Nederland kunnen hun verklaring op elk gewenst moment intrekken.

De leden van de D66-fractie vragen of onder de reikwijdte van het voorstel ook kleine ondernemingen vallen die geheel en al binnen Nederland, de Europese Unie, de Europees Economische Gemeenschap of een andere economische zone waarbinnen zowel wetgeving als handhaving teneinde kinderarbeid tegen te gaan van hoog niveau zijn. Welk redelijk doel dient het voorstel ten aanzien van die zzp'ers, mkb'ers of start-ups? Hoe breed moet onderneming in de zin van deze wet gedefinieerd worden? «Elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm» is immers een nogal brede definitie waar ook eenmanszaken onder kunnen vallen. Klopt dat? In dat kader vragen de aan het woord zijnde leden ook of een Duitse schilder die twee maal per jaar een schilderij aan een Nederlander verkoopt dient na te gaan of zijn canvassen en zijn verf zonder kinderarbeid zijn geproduceerd? Indien de initiatiefnemer dit onmogelijk acht, in hoeverre biedt het voorstel dan daadwerkelijk de bescherming aan de consument die beoogd wordt?

Onder de brede definitie vallen inderdaad ook eenmanszaken. Ook binnen de Europese Unie komt kinderarbeid voor, bijvoorbeeld in de lederindustrie in Italië. Tienduizenden kinderen in Italië werken lange dagen voor weinig geld.³ Ook bij inkoop binnen de Europese Unie moet een onderneming daarom een inschatting maken van het risico op kinderarbeid in de keten. De initiatiefnemer heeft deze definitie mede op grond van het op dit wetsvoorstel gerichte advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gekozen.

Indien een ingediende klacht ontvankelijk wordt verklaard, vraagt de toezichthouder bij de onderneming de onderbouwing van de verklaring op. Deze onderbouwing bestaat uit een onderzoek, op grond waarvan de onderneming heeft verklaard te voldoen aan de OESO-richtlijnen met betrekking tot kinderarbeid. De onderneming is vrij in de vorm van dit onderbouwend onderzoek, alsook in de keuze welke bewijsmaterialen zij aanvoert om kenbaar te maken dat het onderzoek daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Deze bewijsstukken bestaan uit bronnen die voor de onderneming redelijkerwijs kenbaar en raadpleegbaar zijn (artikel 4, lid 2). Te denken aan: heeft de onderneming gekeken naar openbare bronnen zoals rapporten over risico's op kinderarbeid in haar sector, heeft zij de MVO-risicochecker geraadpleegd; heeft zij contractuele afspraken met toeleveranciers gemaakt over kinderarbeid, et cetera. De initiatiefnemer verwijst naar due-diligence handleidingen zoals de ILO-IOE Guidance en het SHIFT-Framework. Als op grond van dit onderzoek geen risico's op kinderarbeid in de betreffende productieketen zijn aangetroffen, voldoet de onderneming aan deze wet en is zij daarmee niet strafbaar.

Als er risico's op kinderarbeid zijn geconstateerd, dient de onderneming een plan van aanpak op te hebben gesteld waaruit blijkt hoe zij deze risico's mitigeert. Ook hiervoor draagt de onderneming bewijsmateriaal van de implementatie aan. Op grond hiervan besluit de toezichthouder of

³ Vox Europ, *Child labour re-emerges in Naples*, 30 March 2012

de onderneming gehandeld heeft in overeenstemming met het plan van aanpak. De toezichthouder let zowel bij de beoordeling van het onderzoek als bij het plan van aanpak op wat redelijkerwijs verwacht mag worden van de betreffende onderneming.

De initiatiefnemer is zoals gesteld terughoudend in de exacte invulling van het plan van aanpak, en heeft er vertrouwen in dat de toezichthouder de diepgang van dit plan van aanpak toetst aan wat redelijkerwijs van een onderneming verwacht mag worden.

Ondernemingen kunnen bestaande en nieuwe gremia en mechanismen gebruiken die de zekerheid bieden dat zij met hun gepaste zorgvuldigheid voldoen aan de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid. Mede in het licht van de imvo-convenanten kunnen sectoren er voor kiezen om tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen en deze ter goedkeuring aan de Minister voor te leggen. Een dergelijk goedkeuringstraject kunnen sectoren ook inslaan met bestaande, al dan niet uit te breiden, keurmerken. Ook kunnen zij modelplannen van aanpak opstellen of individuele ondernemingen ondersteunen om te voldoen aan de OESO-richtlijnen. Dit zijn tevens manieren waarop de onderneming haar eventuele lastenverzwaring als gevolg van deze wet verder kan beperken. Ondernemingen die al meedoen in dergelijke trajecten en daarmee gepaste zorgvuldigheid op het gebied van kinderarbeid toepassen, hoeven immers geen apart plan van aanpak op te stellen voor de toezichthouder indien zij een klacht ontvangen. Die vrijheid is gewaarborgd in de «vrije vorm» die de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel heeft toegeschreven aan het plan van aanpak.

Bij de uitvoering van het plan van aanpak kunnen ondernemingen kiezen voor het gezamenlijk optrekken bij audits of een regio-aanpak. Ook kunnen zij een beroep doen op het Fonds Bestrijding Kinderarbeid. Er zijn ook ondernemingen die op eigen initiatief al een lange tijd meer doen dan de OESO-richtlijnen van hen vragen, zoals IKEA. Deze ondernemingen hebben de mogelijkheid om een veel verdergaand plan van aanpak op te stellen en uit te voeren.

De leden van de D66-fractie vragen welke extra administratieve lasten dit voorstel oplevert voor ondernemingen in de brede zin waarin het in het wetsvoorstel gedefinieerd is. Zij vragen voorts in welke mate het tegengaan van kinderarbeid daadwerkelijk bevordert zal worden met dit voorstel en in hoeverre dit de bewuste, gewetensvolle, consument extra bescherming biedt. Kan de initiatiefnemer beide kanten cijfermatig uitdrukken? Kan hij voorts toelichten welke alternatieven hij heeft overwogen anders dan het afleggen van een verklaring of waarbij directer met consumenten gecommuniceerd wordt hoe een product of dienst tot stand gekomen is?

De initiatiefnemer voorziet een minimale administratieve lastenverzwaring. Welke zich overigens terugbetaalt in het creëren van een gelijk spelveld aangezien de bodem omhoog wordt getrokken en concurrentie op grond van kinderarbeid wordt tegengaan. Deze lastenverzwaring bestaat uit het afgeven van een verklaring, waarbij de onderneming vrij is in de vorm daarvan. Deze dient ten minste te verklaren dat de onderneming handelt in lijn met de OESO-richtlijnen waar dat kinderarbeid betreft. Voor ondernemingen die reeds in lijn met de OESO-richtlijnen handelen, en daarmee voldoen aan hetgeen de regering van hen verwacht, is dit een eenmalige handeling. Ondernemingen die dat nu nog niet doen, moeten dit ingevolge artikel 3, lid van deze wet uiterlijk binnen zes maanden na het inwerking treden van deze wet, alsnog doen.

Ondernemingen die nog niet voldoen aan de OESO-richtlijnen en hetgeen de regering van hen verwacht, concurreren met ondernemingen die zich daar wel aan houden. Dat hoeft na inwerkingtreding van deze wet niet meer, er ontstaat namelijk een gelijk speelveld ten aanzien van het aanpakken van kinderarbeid. De bodem wordt omhoog getrokken. De koplopers in het bestrijden van kinderarbeid blijven natuurlijk ver voor de anderen uitlopen, voor hen wordt het verschil met minder vooruitstrevende ondernemingen slechts iets minder groot.

De consument wordt beschermd tegen goederen en diensten van ondernemingen die zich niet aan de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid houden. Op dit moment is niet inzichtelijk of ondernemingen zich inspinnen om kinderarbeid in hun productieketens te voorkomen. Straks is dat wel zo. Niet alleen doordat er toezicht komt, maar ook omdat ondernemingen die zich onvoldoende inspinnen tegen kinderarbeid in hun keten en daarvoor beboet worden, publiekelijk bekend zullen worden. Dat is een krachtige stok achter de deur. Het is niet voor niets dat kinderrechtenorganisaties als UNICEF en Terre des Hommes achter dit wetsvoorstel staan.

De initiatiefnemer stelt, mede op grond van de fundamenteel en bindende ILO-conventies, dat er nauwelijks grijstinten in kinderarbeid zijn. Het staat ondernemingen vrij om zich op grond van overige imvo-aspecten te onderscheiden en daarover te communiceren naar de consument. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een vergaande invulling van wat de initiatiefnemer in zijn memorie van toelichting onder flankerend beleid schaaft zoals een grote betrokkenheid bij het oplossen van kinderarbeid in regio's. Ook kunnen zij zich onderscheiden door de mate waarin zij transparant zijn over hun productieketens en ontvankelijk zijn voor audits en controles door derden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom wordt gekozen voor een ingangsdatum van 1 januari 2020. Bedrijven zouden toch nu al moeten voldoen aan de internationale arbeidsnormen en fundamentele mensenrechten? Is de initiatiefnemer het met genoemde leden eens dat de convenanten in 2017 al in uitvoering zouden moeten zijn, inclusief de plicht voor bedrijven om due diligence toe te passen? Waarom wordt de ingangsdatum niet op 1 januari 2018 gezet? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts naar de reikwijdte van het wetsvoorstel in de productieketen. Betreft het kinderarbeid in de gehele keten, dus tot de eerste schakel in het productieproces? Wat wordt bedoeld met de opmerking dat het om de hele productieketen gaat voor zover bedrijven zich «redelijkerwijs» inspinnen om kinderarbeid uit de keten te weren? Betekent dit niet dat bedrijven zich eenvoudig kunnen onttrekken aan hun zorgplicht?

De initiatiefnemer is het met de leden van de fractie van de ChristenUnie eens dat ondernemingen ook nu door de regering worden geacht zich aan de OESO-richtlijnen te houden. Daarbij constateert de initiatiefnemer dat er in het merendeel van de door KPMG aangewezen risicosectoren nog geen imvo-convenant is afgesloten en er geen garantie is dat dit in 2017 (of 2020) wel het geval is. Uit onder meer het imvo-convenantenproces blijkt dat veel ondernemingen onvoldoende bekend zijn met de OESO-richtlijnen, wat impliceert dat zij tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op de wet. Daarnaast geldt ook voor de overheid, de toezichthouder en andere genoemde actoren dat zij tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de wet.

Het wetsvoorstel richt zich op risico's op kinderarbeid in de gehele keten. Tegelijkertijd kan alleen in redelijkheid van ondernemingen gevraagd worden die keten ook te doorzien en er daarmee verantwoordelijkheid voor te dragen. De initiatiefnemer voorziet variatie in de mogelijkheden tussen ondernemingen op gebied van schaal en sector om productieketens te kunnen doorgronden. Voor ondernemingen die bijvoorbeeld te weinig capaciteit hebben om zelf hun keten in kaart te brengen, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om zich te organiseren en gezamenlijk onderzoek te plegen en een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen. Maar ook in dat geval kunnen er beperkingen bestaan op grond waarvan ondernemingen niet tot de laatste schakel door kunnen breken, bijvoorbeeld in het geval van grondstoffen die op een markt worden ingekocht die (nog) niet herleidbaar is. Het is in dergelijke gevallen aan de toezichthouder om te bepalen tot waar een onderneming geacht kan worden haar keten te kennen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier de wettelijk voorgeschreven verklaring inhoudelijk en procedureel wordt gecontroleerd op het behalen van het doel, namelijk de invulling van de zorgplicht om kinderarbeid te bestrijden. Wordt deze verklaring gecontroleerd door de toezichthouder na inzending, of alleen wanneer een redelijk vermoeden van kinderarbeid in de keten wordt geconstateerd? Toetst de toezichthouder de verklaring van een bedrijf ook inhoudelijk op het bereiken van het doel? Hebben bedrijven die inkopen bij een leverancier ook een zorgplicht om de verklaring van de leverancier te controleren? De leden van de fractie van de ChristenUnie vraagt waarom de toezichthouder alleen controleert op basis van ingediende klachten. Waarom is niet gekozen voor actieve controle in risicosectoren, onder meer door onafhankelijke audits in risicolanden? In hoeverre is het haalbaar voor slachtoffers van kinderarbeid of maatschappelijke organisaties om een klacht in te dienen, inclusief een concrete aanwijzing van de betrokkenheid van een bedrijf? Verwacht de initiatiefnemer een toename van het aantal klachten, aangezien de toegang tot recht en genoegdoening op dit moment beperkt is voor slachtoffers van kinderarbeid?

De verklaring wordt alleen gecontroleerd wanneer er sprake is van een ontvankelijke klacht op grond van een concrete aanwijzing die duidt op het niet handelen in overeenstemming met de verklaring. De toezichthouder toetst het onderliggend onderzoek, de inhoud van een eventueel plan van aanpak en de manier waarop het plan van aanpak in de praktijk is gebracht. De verklaring van een leverancier, als deze bij de toezichthouder in het kader van deze wet is afgegeven, hoeft niet gecontroleerd te worden. De laatste onderneming in een keten die een verklaring bij de toezichthouder afgeeft, is de onderneming die aansprakelijk is voor de toezichthouder. De toezichthouder kijkt bij een klacht vanzelfsprekend wel naar de overige, zowel onderliggende als verderop in de keten afgegeven, verklaringen.

De initiatiefnemer heeft gekozen voor een laagdrempelige procedure voor het indienen van klachten. Belanghebbenden moeten eenvoudig, via internet, een klacht kunnen indienen bij de toezichthouder. In het wetsvoorstel is opgenomen waar deze klacht aan moet voldoen om ontvankelijk te worden bevonden door de toezichthouder. Hiermee wordt voorkomen dat ondernemingen worden aangesproken op grond van aannames. Daarbij dient een klacht eerst te worden ingediend bij de onderneming zelf, en kan deze pas na zes maanden bij het uitblijven van juiste afhandeling door de onderneming worden ingediend bij de toezichthouder. Dit is enerzijds om ondernemingen de kans te geven zichzelf te corrigeren en anderzijds om een drempel op te werpen die

voorkomt dat de toezichthouder klachten ontvangt die klager en onderneming in overleg op hadden kunnen lossen.

De initiatiefnemer kiest bewust niet voor proactieve controles, ook niet bij zogenaamde risicosectoren. Enerzijds om de administratieve lasten voor ondernemingen waartegen geen enkele verdenking bestaat te beperken (zij zouden als onderdeel van een dergelijk onderzoek medewerking moeten verlenen aan de toezichthouder), anderzijds om de uitvoeringskosten van de wet te minimaliseren. Bovendien kan door de vormgeving van de wet worden volstaan met de huidige toezichtsbevoegdheden, welke mogelijkterwijs bij proactief sectorbreed onderzoek dienen te worden verruimd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel aan alle ondernemingen in de zin van artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 of aan elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, en die goederen en/of diensten levert aan een eindgebruiker in Nederland, de plicht oplegt om onderzoek te doen in hun productieketen naar het voorkomen van kinderarbeid. Kan de indiener de keuze toelichten voor een verplichting aan alle ondernemingen? Waarom geldt dit voorstel ook voor het leveren van diensten? Kan de indiener daarnaast de rationale toelichten achter de keuze voor alle ondernemingen die «ten minste twee keer per jaar» een product en/of dienst aan een Nederlandse eindgebruiker verkopen?

De initiatiefnemer heeft de gekozen definitie aangepast na advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Als niet elke onderneming gekozen wordt, kan de wet eenvoudig omzeild worden door aan het begin van de keten een onderneming te plaatsen die niet onder de wet valt. De verplichting geldt ook voor het leveren van diensten, omdat grenzen aan wat wel en niet wordt verstaan onder het leveren van diensten in de tijd kunnen vervagen. Denk aan callcenters in India, draagmoeders in Thailand, etcetera.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat waarde- en productieketens zich veelal kenmerken door een grensoverschrijdend, soms mondiaal karakter. De leden in hoeverre dit voorstel ook betrekking heeft op ondernemingen die goederen of diensten leveren aan Duitsland, of Duitse ondernemingen die goederen of diensten leveren in Nederland? De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet gekozen is voor een uitzondering voor ondernemingen die producten of diensten aanbieden die aantoonbaar binnen de Europese Unie (EU) geproduceerd zijn, dan wel uit de EU afkomstig zijn. Kunnen ondernemingen er in dat geval niet redelijkerwijs vanuit gaan dat van kinderarbeid geen sprake kan zijn onder de huidige Europese wetgeving?

Ook binnen de Europese Unie komt helaas kinderarbeid voor, bijvoorbeeld in de lederindustrie in Italië. Gepaste zorgvuldigheid begint met een onderzoek naar aan kinderarbeid gerelateerde risico's. Als een onderneming alleen goederen of diensten aanbiedt die aantoonbaar binnen de Europese Unie gedistribueerd en geproduceerd zijn en ook geen elementen van buiten de Europese Unie bevatten, zal dat onderzoek eerder uitwijzen dat er nauwelijks tot geen risico's op kinderarbeid bestaan, maar zeker is dat allerminst. Als er geen risico's op kinderarbeid zijn, is de onderneming niet verplicht een plan van aanpak op te stellen waarin uiteen wordt gezet hoe hij deze risico's mitigeert en volstaat de onderneming met de verklaring.

II. Artikelsgewijze toelichting

1. Artikel 2 Toezicht

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de keuze voor de ACM als toezichthouder. Heeft de initiatiefnemer ook andere toezichthouders overwogen, zoals het College voor de Rechten van de Mens? Zou niet ook een verdere verbreding naar de omgang met mensenrechten en milieu in de productieketen bij de ACM noodzakelijk zijn om tot een brede toezichthouder te kunnen komen?

De initiatiefnemer heeft verschillende partijen overwogen, zoals het Openbaar Ministerie (strafrecht), het Nationaal Contactpunt van de OESO (NCP), de oprichting van een nieuwe imvo-toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Met de keuze voor de ACM is de link met het doel (beschermen consument) helder. Ook heeft de ACM reeds de mogelijkheid om door te verwijzen naar het bestuursrecht. Dat ontbreekt bij mogelijke toezichthouders zoals het NCP.

De leden van de SGP-fractie willen weten hoe naleving van de wetgeving ook door buitenlandse leveranciers gegarandeerd wordt, ook al omdat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) geen toezichtsbevoegdheden heeft in het buitenland? Kan de indiener een inschatting geven van de gevolgen van deze nieuwe toezichtverplichting op de belasting van de ACM?

De toezichthouder beoordeelt de informatie die ondernemingen en klagers aandragen. Klagers kunnen door getuigen, bewijzen, rapporten, onderzoeken en andere bewijsmiddelen aantonen dat er kinderarbeid in een bepaald goed of dienst zit. Ondernemingen overleggen hun plan van aanpak om kinderarbeid in dat goed of die dienst te voorkomen en laten zien hoe dit plan van aanpak in de praktijk wordt en is gebracht. Ondernemingen met een plan van aanpak dat voldoet aan de OESO-richtlijnen en dat ook in overeenstemming met die richtlijnen in de praktijk wordt gebracht, worden niet beboet. Als een plan van aanpak niet voldoet zal de toezichthouder eerst een bindende aanwijzing geven. Als die aanwijzing niet wordt opgevolgd, volgt een boete. Bij een tweede veroordeling binnen vijf jaar kan een strafrechtelijke veroordeling tot gevangenisstraf volgen.

Het niet (tijdig) betalen van een boete, naar aanleiding van een niet toereikend plan van aanpak, zou volgens de initiatiefnemer gelijk moeten worden gesteld aan het niet naleven van de OESO-richtlijnen op het gebied van kinderarbeid. Daarmee wordt het voor ondernemingen die hun boete niet tijdig betaald hebben onmogelijk om onderdeel uit te maken van een productieketen die voldoet aan het in de verklaring gestelde. De initiatiefnemer verwacht dat dit een krachtige motivatie is voor ondernemingen, die goederen of diensten aan Nederlandse eindgebruikers willen blijven leveren, om hun boete op tijd te betalen. Doen zij dit niet, dan zal het worden bemoeilijkt een bijdrage te leveren aan goederen en diensten die in Nederland aan een eindgebruiker worden geleverd en wordt het doel van deze wet ook bereikt.

Bij het toetsen hoe een plan van aanpak in de praktijk wordt gebracht, zal de toezichthouder ook toetsen hoe dit in de casus die aanleiding is voor de klacht is gebeurd. Naast de bewijsmiddelen aangedragen door de klager, kan de onderneming andere bewijsmiddelen overleggen. Deze bewijsmiddelen zullen de toezichthouder ervan moeten overtuigen dat de onderneming gehandeld heeft in overeenstemming met het plan van aanpak. De initiatiefnemer heeft gekozen voor een benadering via het

bestuursrecht waarbij de toetsing van het plan van aanpak centraal staat, zodat effectief toezicht mogelijk wordt zonder uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden. Daarbij wordt vanzelfsprekend getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. En bij de inning van boetes worden de bestaande mogelijkheden maximaal benut.

2. Artikel 3 Verklaring

Door de initiatiefnemer wordt op p. 15, 1ste alinea, het evenredigheidsbeginsel aangehaald, dat de leden van de VVD-fractie zeer onderschrijven. Deze leden vragen of de initiatiefnemer het niet beter acht om eerst de vrijwillige maatregelen van convenanten te evalueren, alvorens tot de behandeling van deze wet over te gaan?

De discussie over het bestrijden van kinderarbeid in internationale productieketens loopt al decennia. De OESO-richtlijnen bestaan al 40 jaar. De initiatiefnemer is van mening dat ondernemingen vanaf 2020 hieraan gehouden kunnen worden waar dat kinderarbeid aangaat. Te meer omdat het tegengaan van kinderarbeid behoort tot twee van de zeven kernconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Bovendien leidt wetgeving op dit punt tot een gelijk spelveld, iets wat veel ondernemingen toejuichen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer schrijft dat de handel tussen ondernemingen grotendeels uitgesloten wordt van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen hoe deze opmerking zich verhoudt tot de memorie van toelichting, waar letterlijk staat: «Een winkel die producten verkoopt van leveranciers die zelf een verklaring hebben afgegeven, hoeft geen verder onderzoek te doen»? Deze zin impliceert volgens de leden van de CDA-fractie dat ook leveranciers een verklaring zouden moeten afgeven. Kan de initiatiefnemer ook toelichten hoe lang een «verklaring van gepaste zorgvuldigheid» geldig is? Is het een eenmalige verklaring of dienen ondernemingen het afgeven van een verklaring in de loop der jaren te herhalen? Kan de initiatiefnemer toelichten aan de leden van de CDA-fractie waarom hij ervoor gekozen heeft om reeds ingeschreven ondernemingen binnen zes maanden een verklaring te laten zenden aan de toezichthouder? Acht hij dit een reële termijn?

De af te geven verklaring is onbeperkt geldig, tenzij de eisen die gesteld worden aan die verklaring veranderen. Het is daarmee in beginsel een eenmalige verklaring. Het is aan de onderneming zelf om er zorg voor te dragen dat ook als haar keten, product of dienst verandert, zij blijft voldoen aan hetgeen zij heeft verklaard. Als de invulling van gepaste zorgvuldigheid in de loop der jaren verandert, verandert ook de manier waarop ondernemingen invulling dienen te geven aan de verklaring. Ondernemingen die geen goederen of diensten meer leveren aan eindgebruikers in Nederland, kunnen hun verklaring op elk gewenst moment intrekken.

Ook leveranciers kunnen goederen of diensten aan eindgebruikers leveren, en behoren op grond daarvan een verklaring af te geven. Ondernemingen kunnen verklaringen evenwel als voorwaarde stellen aan, of opnemen in, contracten met hun leveranciers. Ook kunnen leveranciers ervoor kiezen de verklaring proactief aan te bieden als service tegenover hun afnemers. Een inkoper die aan verschillende kleine verkopers levert, kan zo zijn klanten tegemoetkomen. De laatste onderneming in een keten die een verklaring bij de ACM indient, is de onderneming die door de toezichthouder aangesproken kan worden als er een klacht wordt ingediend.

De initiatiefnemer heeft gekozen voor het jaar 2020 om de wet inwerking te laten treden, zodat alle ondernemingen ruim voldoende tijd hebben om zich op deze wet voor te bereiden. Na inwerkingtreding van de wet hebben ondernemingen nog zes maanden de tijd om de verklaring in te dienen. Dit vindt de initiatiefnemer een reële termijn.

3. Artikel 4 Gepaste zorgvuldigheid

De leden van de VVD-fractie vragen aan de initiatiefnemer of het begrip «gepaste zorgvuldigheid» (art. 4) een norm is die wel voldoende is uitgelegd in de wet en de memorie van toelichting. De initiatiefnemer introduceert in de 3de volzin van de laatste alinea op pagina 18 een subjectieve norm door te stellen dat niet elke aanwijzing – waarbij mogelijk kinderarbeid in het geding is – moet leiden tot het stoppen van de levering van goederen en/of diensten. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer wat hij bedoelt met «stappen «in de laatste volzin van de slotalinea op pagina 18.

Het begrip gepaste zorgvuldigheid (in het Engels: «due diligence») is een belangrijk begrip in de OESO-richtlijnen en wordt in voor ondernemingen toegankelijke bronnen nader toegelicht. Bijvoorbeeld door de ILO-IOE Child Labour Guidance for Business, welke tevens in het wetsvoorstel is opgenomen. Ondernemingen worden reeds door de regering geacht te handelen in lijn met de gepaste zorgvuldigheid zoals de OESO-richtlijnen deze voorschrijft.

Ondernemingen leggen in hun plan van aanpak vast hoe zij handelen als zij kinderarbeid in hun keten vinden. In de memorie van toelichting (5.6 Flankerend beleid) is opgenomen wat ondernemingen moeten doen om ervoor te zorgen dat kindarbeiders niet het slachtoffer worden van het niet langer mogen werken in de betreffende keten. Er zijn veel gespecialiseerde organisaties die ondernemingen hiermee kunnen helpen. Bij een omvangrijke constatering van kinderarbeid die een hele regio of (deel van een) sector betreft, kunnen ondernemingen ook een beroep doen op het Fonds Bestrijding Kinderarbeid.

De leden van de SP-fractie krijgen uit het wetsvoorstel de indruk dat «gepaste zorgvuldigheid» vooral gericht is op het voorkomen van kinderarbeid. Deze leden zijn benieuwd in hoeverre de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights leidraad zijn geweest bij het opstellen van de criteria voor gepaste zorgvuldigheid. Tevens zijn deze leden benieuwd waarom niet is gekozen voor een zorgvuldigheidsbegrip dat ook inhoudt dat herstel en genoegdoening er onderdeel van zijn en of het ontbreken van een dergelijke bepaling overtreders ontslaat van de plicht om slachtoffers van kinderarbeid zoals in de context van het wetsvoorstel genoemd te compenseren voor geleden schade. Deze leden vernemen ook graag of bijvoorbeeld aansprakelijkstelling voor door kinderarbeid veroorzaakt leed naar verwachting volgens de initiatiefnemer een groter, dan wel kleiner afschrikwekkend effect op ondernemingen zal hebben. De leden van de SP-fractie zijn voorts benieuwd waarom er in artikel 4.5 voor gekozen is om de Minister alleen te laten overleggen met de sociale partners en niet met andere maatschappelijke organisaties over een doelmatige en doeltreffende wijze om kinderarbeid te laten bestrijden.

De initiatiefnemer volgt met dit wetsvoorstel hetgeen de OESO-richtlijnen voorschrijven qua gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van kinderarbeid. De UN Guiding Principles on Business and Human Rights zijn sterk gelinkt aan de OESO-richtlijnen en vice versa. Dit geldt met name voor de tweede pijler van de UNGP's, welke bedrijven verantwoordelijk stelt voor het respecteren van mensenrechten. Ondernemingen worden in beginsel

geacht te voorkomen dat zij kinderarbeid in hun ketens hebben. Ondernemingen die kinderarbeid constateren, al dan niet naar aanleiding van een klacht bij de toezichthouder, dienen in hun plan van aanpak vorm en inhoud te geven aan hoe zij hiertegen optreden. Deze invulling moet in elk geval in lijn zijn met hetgeen de OESO-richtlijnen voorschrijven en is daarmee inclusief herstel en genoegdoening. De initiatiefnemer heeft in aanvulling hierop bij het opstellen van dit wetsvoorstel een en ander in paragraaf 5.6 «Flankerend beleid» van de memorie van toelichting opgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen welk doel het zesde lid dient. Kan Onze Minister niet ook zonder wettelijke grondslag een gezamenlijk plan van maatschappelijke organisaties, organisaties van werknemers en organisaties van werkgevers goedkeuren? Bedoelt de initiatiefnemer een algemeen verbindend verklaren mogelijk te maken met «goedkeuren»? Welke meerwaarde heeft het voorts expliciet in de wet vast te leggen dat de Minister in overleg treedt met sociale partners om ondernemingen kinderarbeid op doelmatige en doeltreffende wijze te laten bestrijden en ondernemingen daarbij te ondersteunen? Is het niet beter dat in de toelichting op te schrijven of in een debat een toezegging daartoe te ontlocken?

De initiatiefnemer vindt het belangrijk om in de wet op te nemen dat een gezamenlijk plan van aanpak goedgekeurd kan worden door de Minister, omdat ondernemingen hierdoor meer inzicht in, en zekerheid over, de uitwerking van de OESO-richtlijnen voor hun sector kunnen krijgen. In een gezamenlijk plan van aanpak kunnen ook bestaande initiatieven, zoals keurmerken, een plek krijgen. Dit beperkt de administratieve lasten voor ondernemingen. Ondernemingen die al een keurmerk hebben dat is goedgekeurd, hoeven niet nog een plan van aanpak op te stellen. Een gezamenlijk plan van aanpak kan niet algemeen bindend verklaard worden omdat een onderneming (afhankelijk van de grootte van de onderneming, de positie in de keten, et cetera) dit uitwerkt in een individueel plan van aanpak. Ondernemingen hebben altijd de mogelijkheid, ook als voor hun sector een gezamenlijk plan van aanpak is vastgesteld, een afwijkend plan van aanpak op te stellen wat ten minste voldoet aan de OESO-richtlijnen.

De initiatiefnemer wil met het vastleggen van het overleg met sociale partners en het ondersteunen van ondernemingen bij het bestrijden van kinderarbeid, toekomstige Ministers aansporen te blijven investeren in de strijd tegen kinderarbeid. De initiatiefnemer is het bij nader inzien eens met de D66-fractie dat dit niet in de wetstekst opgenomen hoeft te worden. Door een nota van wijziging wordt het lid 5 van artikel 4 uit de wetstekst geschrapt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de memorie van toelichting dat ook maatschappelijke organisaties in overleg kunnen treden om procedures en maatregelen af te spreken die bijdragen aan het bestrijden van kinderarbeid. In de wettekst wordt echter alleen melding gemaakt van «sociale partners». Is de initiatiefnemer bereid om ook maatschappelijke organisaties toe te voegen aan het overleg tussen Minister en ondernemingen?

De initiatiefnemer deelt met de fractieleden van de ChristenUnie het belang van maatschappelijke organisaties aangaande deze wet. Deze organisaties worden aangehaald in artikel 4, lid 6, van het wetsvoorstel. Zij werden niet genoemd in artikel 4, lid 5, maar dit lid wordt middels een nota van wijziging uit het wetsvoorstel geschrapt.

De leden van de SGP-fractie vragen of de eisen in het voorstel omtrent het betrachten van gepaste zorgvuldigheid proportioneel ten opzichte van het te behalen doel. In hoeverre acht de indiener de vrees van deze leden gegrond dat de onderzoeksplicht en bewijsdruk in dit voorstel bepaalde groepen ondernemingen, waaronder kleine ondernemingen, onnodig zwaar belast, en in hoeverre acht de indiener deze belasting wenselijk dan wel noodzakelijk? Heeft de indiener, vanwege het grensoverschrijdende, soms mondiale, karakter van de levering van goederen en diensten, kennisgenomen van de systematiek van ketenaansprakelijkheid, en onderzocht in hoeverre een dergelijke systematiek meerwaarde heeft met het oog op het doel van dit voorstel?

De initiatiefnemer heeft met dit wetsvoorstel niet gekozen voor een eigen definitie of uitwerking van gepaste zorgvuldigheid, maar sluit zich aan bij de OESO-richtlijnen. Te meer omdat ondernemingen door de regering reeds geacht worden zich aan deze richtlijnen te houden. Ondernemingen kunnen zichzelf organiseren om beter inzicht te krijgen in hun keten. Ondernemingen die zelf een verklaring indienen bij de toezichthouder, nemen daarmee de verantwoordelijkheid over van ondernemingen die in de keten dichterbij de eindgebruiker zitten. Hierdoor zijn de administratieve lasten voor kleine ondernemingen die niet zelf internationaal inkopen maximaal beperkt. Een onderneming die enkel goederen of diensten betreft van ondernemingen die een verklaring hebben ingediend, kan zonder verder onderzoek zelf een verklaring indienen.

De leden van de SGP-fractie vragen de indiener voorts toe te lichten waarom het elke onderneming vrijstaat zelf nadere invulling te geven aan het onderzoek conform de in het voorgestelde artikel 4, lid 1 genoemde ILO-IOE Child Labour Guidance for Business? In hoeverre staat dit op gespannen voet met het strafrechtelijke lexcerta-beginsel en ondermijnt dit een effectief toezicht op naleving van het voorstel? Zorgt dit voorstel, kortom, voor een voldoende heldere, raadpleegbare en kenbare norm, maar ook voor een eenduidige interpretatie en toepassing ervan met het oog op toezicht op naleving?

Doordat deze wet betrekking heeft op alle ondernemingen zou het voorschrijven van de verklaring alsook de manier waarop het onderzoek gedaan moet worden tot veel onnodige administratieve lasten leiden. Niet elke onderneming past in dezelfde mal. Wel heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid geschapen voor ondernemingen om een gezamenlijk plan van aanpak binnen een sector op te stellen, welke ter goedkeuring voorgelegd kan worden aan de Minister. Hieruit kunnen ondernemingen extra zekerheid ontleen over de eisen die aan hen worden gesteld. In een gezamenlijk plan van aanpak kunnen ook (bestaande) keurmerken worden opgenomen. Bovendien staat het de regering vrij middels een algemene maatregel van bestuur (AMvB) de eisen aan het onderzoek en het plan van aanpak verder te specificeren. De initiatiefnemer voorziet met het in de wettekst vrijlaten van de vorm meer mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit in het kunnen meebewegen met ontwikkelingen in de tijd.

4. Artikel 5 Bestuurlijke boete

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer waarom hij heeft gekozen voor een bestuurlijke boete als eerste straf en niet voor de strafrechtelijke weg, waar ook financiële compensatie als straf gegeven kan worden? Kan de initiatiefnemer toelichten waarom hij deze straf in verhouding vindt tot de gepleegde overtreding?

Binnen de toepassing van de wet is de strafrechtelijke weg nauwelijks mogelijk doordat het Openbaar Ministerie (OM) schuld van de desbetreffende onderneming moet aantonen. Doordat is gekozen voor een toezichthouder binnen het bestuursrecht, kan binnen de bestaande toezichtsbevoegdheden effectief toezicht vormgegeven worden.

De straf die door deze wet wordt opgelegd is van eenzelfde hoogte als de straf bij schending van de privacywetgeving. De initiatiefnemer meent dat het tonen van onvoldoende inspanning ter voorkoming van kinderarbeid in de goederen en diensten die een onderneming aanbiedt, minstens zo erg is als het schenden van de privacywetgeving.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer er binnen het kader van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en dit wetsvoorstel sprake is van «ernstig verwijtbare nalatigheid»? Kan dat reeds ontstaan door ernstig verwijtbare nalatigheid van een enkele medewerker? Of dient daartoe ook binnen de bedrijfsstructuur ernstig verwijtbare nalatigheden te bestaan?

De initiatiefnemer heeft aansluiting gezocht bij de wet «Meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid CBP», Kamerstuk 33 662. In gevallen van het opzettelijk gebruik van kinderarbeid in goederen en diensten mag worden afgezien van het geven van een aanwijzing voorafgaand aan een boete. Voor het aantonen van opzet is het niet nodig dat een overtreding willens en wetens wordt begaan. Aansluiting dient te worden gezocht bij de situatie die in het strafrecht als voorwaardelijk opzet wordt aangemerkt. Dat betekent dat ook bij die gevallen waarin een overtreder redelijkerwijs wist of had kunnen vermoeden dat zijn handelen of nalaten tot kinderarbeid in goederen of diensten zou kunnen leiden en dit zich verwezenlijkte, direct een boete kan worden opgelegd.

Amendement 16 op de wet Meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid CBP, Kamerstuk 33 662, van de Kamerleden Van Wijngaarden en Oosenbrug heeft ertoe geleid dat er ook geen aanwijzing hoeft te worden gegeven wanneer de overtreding het gevolg is van ernstig verwijtbare nalatigheid. Het gaat dan om overtredingen die het gevolg zijn van grof, aanzienlijk onzorgvuldig, onachtzaam of onoordeelkundig handelen. Daarbij geldt dat, indien eenzelfde soort overtreding meerdere malen heeft plaatsgevonden, eerder sprake kan zijn van nalatigheid. Of hier al dan niet sprake van is, is aan de toezichthouder en bestuursrechter. In algemene zin kan geen uitspraak worden gedaan over het handelen van één enkele medewerker of de gehele structuur van de onderneming. Een onderneming kan immers ook uit één medewerker bestaan.

Van Laar