
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)

B

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE
COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN,
DEFENSIE EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING¹**

Vastgesteld 14 maart 2017

Het 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), heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet. Deze leden wil met nadruk bekrachtigen dat zoveel mogelijk moet worden gedaan om kinderarbeid tegen te gaan. Het is deze leden echter volstrekt niet duidelijk of de weg die in dit wetsvoorstel is gekozen de effectiviteit van de aanpak bevordert. Dit geeft deze leden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Kox (SP) (*vicevoorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Knip (VVD), Barth (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Martens (CDA), Schrijver (PvdA) (*voorzitter*), Van Apeldoorn (SP), Van Dijk (SGP), Lintmeijer (GL), Knapen (CDA), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Overbeek (SP), Sini (PvdA)

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Van Laar. In dit stadium hebben zij de volgende vragen.

De leden van de **D66-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Van Laar. De leden ondersteunen de gedachte achter het initiatiefvoorstel, dat tot doel heeft een zorgplicht te introduceren voor ondernemingen, waarbij zij toezeggen dat zij er alles aan doen wat redelijkerwijs binnen hun mogelijkheden ligt om te voorkomen dat hun producten of diensten (mede) tot stand komen door kinderarbeid. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de **PVV-fractie** hebben een aantal vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de **fracties van SP en GroenLinks** hebben met waardering voor het verzette werk kennisgenomen van het betreffende wetsvoorstel. Zij delen ook de intentie van de indiener om te komen tot terugdringing van kinderarbeid in de wereld, met name als het gaat om arbeid door jonge kinderen en de ergste vormen van kinderarbeid.

Deze sympathie voor de intenties van de indiener niettegenstaande hebben de leden van de beide fracties echter enkele kritische vragen over de vertaling van deze intentie naar het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel dat gericht is op het terugdringen van kinderarbeid. Deze leden waarderen de inzet van de initiatiefnemer om het nog steeds erg hoge aantal van bijna 170 miljoen kinderen dat bij kinderarbeid betrokken is drastisch terug te dringen. Zo ook zijn inzet om Nederlandse consumenten te beschermen tegen producten en diensten die met kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SGP-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel.

Doelstelling van het voorstel

Waarom stelt de initiatiefnemer niet het werkelijk doel centraal in dit wetsontwerp, namelijk het tegengaan van kinderarbeid, zo vragen de leden van de **VVD-fractie**? Het beschermen van consumenten is toch een indirect doel, zo vragen de aan het woord zijnde leden? En waarom wordt de verantwoordelijkheid voor het eigenlijke doel, de bescherming van de consumenten, vervolgens geheel bij deze doelgroep weggehaald en eenzijdig naar de ondernemers verlegd? In het huidige stelsel kan intensief worden samengewerkt tussen verschillende betrokken partijen, zoals bedrijfsleven, overheid, Ngo's en consumenten. Is het risico niet groot dat deze samenwerking schade oploopt door nu één partij alleen verantwoordelijk te maken? Worden op deze wijze andere betrokkenen niet veeleer bedreigingen voor de ondernemers in plaats van partners in het realiseren van het eigenlijke doel?

De indiener is van mening dat het beschermen van consumenten alles behalve een indirect doel is. Het consumentenrecht is van fundamenteel belang voor consumenten om hun recht te kunnen halen en om beschermd te worden tegen bijvoorbeeld misleiding. In Nederland geldt al een veelheid van wetten en regels op het gebied van consumentenrecht:

Europese verordeningen

- Verordening nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming

- Verordening Nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (pdf, 120kb)

Nederlandse wetgeving

- Wet handhaving consumentenbescherming
- Dienstenwet
- Elektriciteitswet 1998
- Gaswet
- Telecommunicatiewet

Algemene maatregelen van bestuur

- Besluit aanwijzing instanties met een rechtmatig belang
- Besluit bel-me-niet-register
- Besluit elektronische handtekeningen
- Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen
- Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998
- Besluit leveringszekerheid Gaswet
- Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers
- Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers

Ministeriële regelingen

- Regeling vertrouwenslijst
- Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998 en Gaswet
- Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers elektriciteit en gas
- Regeling niet-bedrijfsmatige levering van kleinverbruikers Elektriciteitswet 1998
- Regeling universele dienstverlening eindgebruikersbelangen
- Regeling zekerheidstelling voor de levering van gas aan vergunninghouders
- Uitvoeringsregeling Gaswet

Beleidsregels minister

- Beleidsregels over totstandkoming van overeenkomsten tot de afwikkeling van massaschade en informatieverstrekking aan consumenten over schadeveroorzakende handelspraktijken

Consumenten geven massaal aan dat zij geen producten of diensten van kinderarbeid willen kopen. Consumenten kunnen echter alleen handelen als zij informatie hebben of kunnen krijgen op basis waarvan zij kunnen handelen. Ondernemingen zijn echter niet open over waar zij onder welke omstandigheden produceren of laten produceren. Hierdoor kan de wens tot het kopen van kinderarbeidvrije producten en diensten niet bij de consument alleen neergelegd worden. Wel biedt het wetsvoorstel nieuwe aanknopingspunten, zoals een openbaar register, via welke consumenten zich meer kunnen informeren over risico's op kinderarbeid en de manier waarop onderneming die risico's tegemoet treden.

Het wetsvoorstel sluit naadloos aan bij de OESO-richtlijnen, waarin ondernemingen al verantwoordelijk zijn gesteld voor hun keten. Het wetsvoorstel introduceert geen nieuwe verantwoordelijkheden. Het kabinet Rutte II heeft meermaals bevestigd dat zij van bedrijven verwacht dat zij handelen volgens de OESO-richtlijnen (zie bijvoorbeeld beleidsbrief MVO Loont, juni 2013). Ondernemingen kunnen samenwerken met organisaties en overheden om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid en ook dat blijft zo. Een belangrijk struikelblok in het kinderarbeidvrij maken van producten en diensten is tot nu toe dat er onvoldoende urgentie lijkt te bestaan bij ondernemingen om stappen te zetten. Zo blijkt uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat slechts 20 van 60 onderzochte

beursgenoteerde bedrijven zich committeert aan aan de OESO-richtlijnen (VBDO, 25 oktober 2016). Dat zal door dit wetsvoorstel veranderen, zo leert de ervaring met bijvoorbeeld de UK Bribery Act 2010. De indiener verwacht na het aannemen van dit voorstel meer bereidheid bij ondernemingen om werk te maken van het kinderarbeidvrij maken van hun producten en diensten, omdat zij willen voldoen aan het in de wet gestelde. Dit zal de samenwerking tussen ondernemingen en anderen die al actief zijn enkel versterken. De enige manier om ondernemingen nu tot de orde te roepen in geval van misstanden is een PR-offensief of gang naar het Nationaal Contactpunt (NCP) van de OESO. Een PR-offensief kan leiden tot het ten onrechte beschuldigen van ondernemingen waarbij vaak niet duidelijk wordt wat er nu wel of niet waar is van de beschuldigingen. Een klacht bij het NCP resulteert doorgaans in een (jaren)lang traject, waarbij genoegdoening noch consequenties niet (juridisch) kunnen worden afgedwongen. Door voorwaarden vast te leggen en een uitspraak van een toezichthouder of de rechter kan die duidelijkheid straks vaker gegeven worden en hebben belanghebbenden een andere weg, een melding bij de toezichthouder, tot hun beschikking dan enkel de route van de publiciteit die er nu is.

Er zijn maar weinig ondernemers voor kinderarbeid. Toch gaan bedrijven vaak niet op zoek naar (risico's op) kinderarbeid in hun producten of diensten. Geen enkel bedrijf wil namelijk geassocieerd worden met kinderarbeid. Dat maakt het aanpakken ervan ingewikkeld. Een bedrijf kan trots zijn als het groene stroom gaat gebruiken, of haar afvalproductie met 30% terugdringt. Een bedrijf kan niet communiceren dat er 30% minder kinderarbeid in zijn product of dienst zit, omdat het bedrijf daarmee toe zou geven dat er kinderarbeid in zit. Doordat in deze wet ieder bedrijf de plicht krijgt om een verklaring af te geven, verdwijnt het taboe op praten over kinderarbeid in productieketens. Dat is nodig, omdat dat taboe bedrijven ervan weerhoudt om kinderarbeid aan te pakken.

In de eerste plaats valt de leden van **SP en GroenLinks** de formulering van de doelstelling van het wetsontwerp op. Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat in Nederland goederen of diensten op de markt komen bij de productie waarvan kinderarbeid gemoeid is geweest. In de Memorie van Toelichting wordt slechts zijdelings ingegaan op de vraag hoe deze wet zal bijdragen aan de netto terugdringing van kinderarbeid in de wereld. Sterker, in de reactie op kritische opmerkingen van de Raad van State² stelt de indiener dat het wetsvoorstel beoogt "dat de menselijke waardigheid van consumenten wordt beschermd" in Nederland. Ook al staat deze opmerking in de context van de juridische rechtvaardiging voor de beoogde inbreuk ook het vrij verkeer van goederen en diensten in de interne markt, dan nog is de woordkeus ietwat ongelukkig. De indruk zou kunnen ontstaan dat het wetsontwerp een "schone handen"-beleid belichaamt. De leden van de SP- en Groen Links fracties vernemen graag de visie van de indiener hierop.

In de toelichting wordt evenmin serieus de vraag gesteld wat de diepere oorzaken zijn van het bestaan van kinderarbeid in de wereld. De toelichting is strikt vanuit het perspectief van bedrijven geformuleerd, het perspectief van de kinderen zelf en hun familieverbanden blijft onzichtbaar. Dit leidt ons tot twee concrete vragen. Uiteraard kan het bestaan van structurele oorzaken buiten het directe bereik van Nederlandse beleidsvorming in de ogen van onze fracties uiteraard geen excuus opleveren om dan in Nederland zelf geen actie te ondernemen. Maar om de onderbouwing van het wetsvoorstel te versterken is het gewenst dat **indiener en regering** wat nader ingaan op enkele aspecten.

Voorts stellen de leden van de **PvdA-fractie** het op prijs indien de initiatiefnemer kan aangeven wat de primaire doelstelling van zijn wetsvoorstel is. Is dat het terugdringen van kinderarbeid op mondiaal niveau of het beschermen van consumenten op de Nederlandse markt tegen producten en diensten met gebruikmaking van kinderarbeid? Deelt de initiatiefnemer de mening dat dit een verschil kan uitmaken in verband met de in te roepen rechtvaardigingsgronden voor een inbreuk op het vrije verkeer van goederen en diensten?

² TK 34506, nr. 4, 2016-2017.

De leden van de **SGP-fractie** constateren dat het primaire doel van het initiatiefwetsvoorstel is dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat 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 producten en diensten tot stand komen met gebruik van kinderarbeid. Tegelijk wordt indirect beoogd het gebruik van kinderarbeid tegen te gaan. Niet voor niets noemt de indiener dat, ondanks vele internationale inspanningen op dit terrein, nog altijd 168 miljoen kinderen wereldwijd slachtoffer zijn van kinderarbeid. De leden van de SGP-fractie beamen dat kinderarbeid een groot onrecht betreft, dat tegengegaan dient te worden. Maar kan de initiatiefnemer verduidelijken in hoeverre, en hoe, het voorstel effectief is in de zin dat de vereiste zorgplicht daadwerkelijk leidt tot minder kinderarbeid?

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Ondernemingen die zich houden aan deze wet doen een onderzoek naar risico's op kinderarbeid in hun producten of diensten en maken een plan van aanpak als die risico's er zijn. Dat plan van aanpak moeten zij ook in de praktijk brengen. Daarbij moeten ondernemingen handelen in overeenstemming met de OESO-richtlijnen en kunnen zij samenwerken met organisaties met expertise op dit vlak (ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business, 2015). UNICEF, UN Global Compact en Save the Children hebben samen ook een belangrijke handreiking geschreven (Children's Rights and Business Principles, 2013).

GroenLinks en de SP stellen terecht dat er meerdere oorzaken voor kinderarbeid bestaan. Hiertoe wordt in de Memorie van Toelichting uitgebreid ingegaan op door de indiener wenselijk geacht flankerend beleid. Dit wetsvoorstel is echter gestoeld op de uitgangspunten van de OESO-richtlijnen. Waarbij de verantwoordelijkheid voor (onder meer) kinderarbeid wordt gelegd bij zowel het bedrijfsleven als overheden. De Nederlandse overheid staat met deze initiatiefwet op het punt haar verantwoordelijkheid te nemen ter bescherming van kinderen tegenover al dan niet onbedoelde negatieve effecten op die kinderen door bedrijven die op de Nederlandse markt verkopen.

In de Memorie van Toelichting geeft de indiener aan er met dit wetsvoorstel en flankerend beleid op aan te willen sturen dat ondernemingen die geconfronteerd worden met (risico's op) kinderarbeid in hun ketens, kiezen voor systeemoplossingen. Als zij deze keuze maken, kunnen zij steun krijgen van fondsen zoals het Fonds Bestrijding Kinderarbeid, waar vanaf 2017 een budget van 10 miljoen euro per jaar in zit. Dit fonds kan, wat de indiener betreft, verder worden uitgebreid als hier behoefte aan is. Als bedrijven kinderarbeid gaan aanpakken en voorkomen door systeemoplossingen, heeft dit wetsvoorstel zeker impact op het aantal kinderarbeiders in de wereld. Hoe dat precies uit gaat pakken is moeilijk te voorspellen en te kwantificeren. En, zoals gezegd, is het niet het primaire doel van dit wetsvoorstel.

Het in de praktijk brengen van die plannen van aanpak zal ertoe leiden dat er (ook in productieketens) specifieke vraag komt naar kinderarbeidvrije grondstoffen, halffabrikaten en producten en diensten. Waar vraag is, ontstaat ook aanbod. Daardoor zullen er door deze wet meer kinderarbeidvrije producten en diensten op de markt komen, wat de vraag verder zal vergroten. Dit wordt extra gestimuleerd door het openbare register, bestaande uit de verklaringen, waar elke consument en inkoper kan zien hoe een bedrijf omgaat met kinderarbeid. Ook bestaat de mogelijkheid dat andere landen vergelijkbare wetgeving invoeren. Zo kan een sneeuwbaaleffect ontstaan wat uiteindelijk ook grote invloed kan hebben op het aantal kinderarbeiders in de wereld. Dan draagt dit wetsvoorstel ook bij aan de mondiale afspraken om kinderarbeid te stoppen. Dit is echter niet met zekerheid te zeggen en ook niet het primaire doel van de wet.

Een belangrijk ander gevolg van de wet is wel dat elke onderneming inzicht zal krijgen in zijn productieketen. Veel bedrijven hebben dit inzicht nu nog niet. Zij kennen de OESO-richtlijnen en de verantwoordelijkheid die zij volgens het kabinet Rutte II al hebben nog niet. Dit zal veranderen. Er zijn maar weinig ondernemingen die bewust kiezen voor kinderarbeid in hun producten of diensten. Vele zullen, als zij onderzoek (laten) doen naar hun keten, geconfronteerd worden met misstanden en die willen adresseren. Niet eens per se omdat dit wetsvoorstel of de OESO-richtlijnen dat vragen, maar omdat zij, zich eenmaal bewust van (de risico's op) kinderarbeid, dat zelf willen. Ook hiervan verwacht de indiener effect.

Omvang kinderarbeid

Kan de initiatiefnemer kwantitatief aangeven in hoeverre producten die op dit moment in Nederland worden geconsumeerd, mede tot stand gekomen zijn door kinderarbeid, zowel in absolute als in relatieve zin, en om welke sectoren het gaat, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**? Kan hij in aanvulling hierop een kwantitatieve inschatting maken van wat in zijn optiek de impact zal zijn van het wetsvoorstel, mocht het worden aangenomen, in termen van daadwerkelijk verminderde kinderarbeid?

Uit een onderzoek in opdracht van de ministeries Buitenlandse Zaken en Economische Zaken door KPMG (KPMG Sector Risico Analyse, 2015) blijkt dat kinderarbeid een risico is in 11 van de 13 onderzochte risicosectoren. Kinderarbeid is wijdverbreid in verschillende sectoren, waaronder de textiel-, leer-, landbouw-, visserij-, veeteelt- en mijnbouwsector. De situatie binnen sectoren verschilt van land tot land. Een goed inzicht geeft de lijst van producten die volgens de Verenigde Staten met behulp van kinderarbeid worden geproduceerd: <https://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/list-of-goods/>.

Het wetsvoorstel zal voor veel bedrijven gelden. Op dit moment is niet bekend waar de productieketens van alle betrokken bedrijven zich bevinden. Een kwantitatieve inschatting over de impact van het wetsvoorstel in termen van daadwerkelijk verminderde kinderarbeid is dan ook niet te maken.

De leden van de fractie van de **PVV-fractie** constateren dat de initiatiefnemer aangeeft dat kinderarbeid gestaag afneemt. Kan de initiatiefnemer een overzicht verstrekken met aantallen van kinderarbeid over de laatste tien jaar en deze uitsplitsen naar land, zo vragen deze leden?

De meest actuele gegevens over het aantal kinderarbeiders over de laatste tien jaar, uitgesplitst naar land, zijn te vinden op de website van de ILO: <http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/all-publications/lang--en/index.htm>

In het advies van de Raad van State³ stelt de Raad van State dat naar schatting 5% van de producten van kinderarbeid wereldwijd bestemd is voor de export. De indiener reageert niet op dit gegeven. Zou de indiener dat alsnog willen doen? Kunnen indiener en/of regering hierover nadere actuele gegevens verschaffen? Kan de indiener nader argumenteren waarom het wetsvoorstel toch een geëigend instrument is om bij te dragen aan terugdringing van kinderarbeid, zo vragen de leden van de **SP en GroenLinks**.

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

³ TK 34506, nr.4, p.4, 2016-2017.

teruggedrongen wordt. De indiener is daarvan overtuigd, maar het is niet de rechtvaardigingsgrond voor dit voorstel.

5% van de kinderarbeid bevindt zich in de formele, export gerelateerde economie, zo concludeert de ILO. De OESO-richtlijnen gaan echter verder dan die export gerelateerde economie alleen. Ondernemingen zijn verantwoordelijk voor hun hele keten. Dus ook voor de nationale toelevering aan die export gerelateerde ondernemingen, inclusief onderaanneming door (directe) toeleveranciers. Katoenzaad dat in India gekweekt en gebruikt wordt, goud uit artisanale mijnen dat via handelaren uiteindelijk in halffabrikaten en eindproducten terecht komt, vis die lokaal verwerkt wordt in grondstoffen voor multinationals, de lijst is eindeloos. In elk product en elke dienst kan kinderarbeid zitten, ook al is de betreffende formele export gerelateerde economie vrij van kinderarbeid.

Effectiviteit van het voorstel

Heeft de initiatiefnemer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de in deze ontwerpwet gekozen procedure? Hoe is het de initiatiefnemer duidelijk geworden dat ondernemers de wettelijke verplichtingen kunnen en willen nakomen, dat hun inspanningen werkelijk resultaat kunnen leveren en dat de door hen op te stellen verklaring, respectievelijk plan van aanpak sluitend zijn wat betreft het beoogde resultaat? Kan de initiatiefnemer duidelijk maken dat deze werkwijze meer resultaat geeft dan het huidige systeem? De leden van de **VVD-fractie** verwachten een heldere, op feiten gebaseerde onderbouwing.

De ILO-conventies en OESO-richtlijnen zijn het resultaat van mondiaal overleg van sociale partners: overheden, werkgevers en vakbonden. De indiener heeft niet gepoogd dit werk over te doen. Het wetsvoorstel sluit naadloos aan bij deze conventies en richtlijnen. Ondernemingen worden al geacht zich aan de OESO-richtlijnen te houden. De indiener introduceert geen nieuwe procedures of nieuwe manieren om tot resultaat te komen. De wet introduceert enkel de verplichting om te handelen in overeenstemming met de mondiale consensus over de aanpak van kinderarbeid.

De impact van de mondiale consensus is nog beperkt omdat invulling geven aan de richtlijnen ondanks vele woorden van verwachting vanuit overheden, nog altijd volledig vrijblijvend is. Enkel intrinsiek gemotiveerde bedrijven laten zien wat de mogelijke impact kan zijn als alle bedrijven handelen in overeenstemming met de mondiale consensus. De indiener is van mening dat een wettelijk instrument noodzakelijk is om de naleving van de richtlijnen door meer dan de goedwillende ondernemingen alleen te verzekeren. Duidelijk is dat in de vijf jaar na vaststelling van de OESO-richtlijnen onvoldoende vooruitgang is geboekt en in verschillende sectoren en landen sprake is van achteruitgang.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de **regering** hoe zij de effectiviteit van dit voorstel beoordeelt? Wat zouden in haar optiek de beste beleidsinstrumenten zijn die Nederland ter beschikking staan om iets te doen aan kinderarbeid, en hoe verhoudt die zich tot het voorliggende wetsvoorstel?

Naar de mening van de leden van de **PvdA-fractie** is een meersporenstrategie nodig om kinderarbeid als mondiaal probleem terug te dringen en zien te voorkomen. Daarbij gaat het om zowel strategieën op mondiaal, regionaal, nationaal en bedrijvenniveau als om een aanpak die ethisch, normatief en civiel-, ondernemings- en strafrechtelijk van aard is. Zij vragen de initiatiefnemer om de plaats van zijn wetsvoorstel in deze waaier van beleidsniveaus en beleidsinstrumenten te duiden. In hoeverre kan het daarin geïntegreerd worden? Is zijn wetsvoorstel complementair bedoeld of staat het meer op zichzelf? En wat is naar zijn mening de toegevoegde waarde van zijn wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Dit wetsvoorstel is een wettelijke verankering van de mondiale consensus over de aanpak van kinderarbeid. Het pakt de door de OESO aangereikte handschoenen op, om als overheid

verantwoordelijkheid te nemen voor hetgeen bedrijven al dan niet onbedoeld aan negatieve impact kunnen hebben op burgers. In dit geval op kinderen, veelal in arme productielanden. Hiermee wordt invulling gegeven aan de 'duty to protect', die de OESO overheden toedicht. De gehanteerde definitie sluit naadloos aan op de definitief in conventies en het wetsvoorstel introduceert geen afwijkende te zetten stappen anders dan al opgenomen in de OESO-richtlijnen. Het enige nieuwe dat dit wetsvoorstel van ondernemingen vraagt, is het insturen van een (desgewenst eenregelige) verklaring. De toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel is dat er een toezichthouder komt die erop kan toezien dat ondernemingen invulling geven aan de mondiale consensus over de aanpak van kinderarbeid. Het is daarbij een van de vele instrumenten (naast het goede werk van particuliere en internationale organisaties, de inspanningen van individuen en overheden, de verantwoordelijkheid die bedrijven bovenop de richtlijnen nemen en inspanningen van anderen). Over dit flankerend beleid is meer te vinden in de Memorie van Toelichting.

Ook hebben de leden van de **SGP-fractie** een vraag over het nut en de noodzaak van deze initiatiefwet. Zoals de Adviesafdeling van de Raad van State aangeeft is het tegengaan van kinderarbeid van groot belang, maar kan dit op verschillende manieren plaats vinden. Kan de initiatiefnemer verduidelijken wat de meerwaarde van zijn voorstel is ten opzichte van IMVO-convenanten? Kan hij voorts uitleggen wat de gevolgen van de initiatiefwet zijn voor bestaande IMVO-convenanten en IMVO-convenanten die momenteel in ontwikkeling zijn? Op welke wijze kunnen deze convenanten hierdoor worden doorkruist? Welke mogelijkheden bestaan er voor het uitbreiden en versterken van de werking van convenanten tot alle bedrijven in alle risicosectoren?

Er zijn diverse redenen om de resultaten van de imvo-convenanten niet af te wachten, en/of er op te vertrouwen dat deze convenanten de doelstelling van deze wet 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. De imvo-convenanten gelden niet voor alle sectoren, en zullen ook binnen sectoren niet alle ondernemingen deelnemen. Dit dient nog per convenant uit te worden onderhandeld. De convenanten binden ondernemingen die het convenant niet ondertekenen juridisch niet. Bovendien zijn de ondernemingen die het convenant hebben ondertekend 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.

Consumenten kunnen er dus op basis van enkel imvo-convenanten niet vanuit gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. De indiener 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 en daarmee een gelijk spelveld te realiseren. 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.

Vragen over nut, noodzaak en meerwaarde van het initiatiefwetsvoorstel dringen zich ook op wanneer deze leden in ogenschouw nemen dat maatregelen door één land of EU-lidstaat slechts beperkte invloed heeft op het terugdringen van een mondiaal probleem zoals kinderarbeid. De leden van de SGP-fractie hebben vernomen dat in Frankrijk gewerkt wordt aan soortgelijke wetgeving. Gebeurt dit ook in andere landen? Hoe verhoudt de wetgeving in Frankrijk zich qua vorm en inhoud tot het Nederlandse voorstel, en welke lessen zijn daaruit te trekken, zo vragen de aan het woord zijnde leden?

Het Franse voorstel richt zich op de OESO-richtlijnen in den brede en verplicht enkel grote ondernemingen te rapporteren over de manier waarop zij invulling geven aan die richtlijnen. De indiener verwacht dat deze wet, als deze wordt aangenomen, tot veel meer administratieve lasten zal leiden dan het voorliggende wetsvoorstel.

Internationale context

Zijn de conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) voor alle landen leidend, de vragen de leden van de **PVV-fractie**? Zo niet, voor welke landen niet?

Ja

Het wetsvoorstel gaat uit van de ILO kernconventies 138⁴ en 182⁵. Welke landen die lid zijn van de ILO heeft deze, of één van deze conventies niet ondertekend?

De conventies hebben mondiale geldingskracht, ook in landen die deze niet ondertekend hebben.

Het niet naleven van verdragen leidt tot strenge observatie van de ILO. Als verbeteringen uitblijven, kan dit tot uitsluiting van het betreffende land leiden. Wat zijn de gevolgen van die uitsluiting? Zijn er in het verleden landen uitgesloten? Zo ja, wanneer was dat en welke landen betreft dit, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

Er is momenteel geen sprake van 'strenge observatie' of het uitsluiten van landen.

Voor een gelijk speelveld binnen de EU is het van belang dat, indien dit initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, binnen andere EU lidstaten ook voldoende draagvlak is voor een striktere handhaving van ketenverantwoordelijkheid inzake kinderarbeid. Dit is echter niet het geval. Kan de **regering** een overzicht aanleveren waar in wordt vermeld in hoeverre de lidstaten de ketenverantwoordelijkheid dragen?

De leden van de **PvdA-fractie** vragen de **regering** of zij nadere informatie kan geven over soortgelijke nationale wetgeving in andere landen, waaronder bijvoorbeeld de *Modern Slavery Act* van het Verenigd Koninkrijk uit 2015?⁶ Hoe beoordeelt de **regering** het instrument van nationale wetgeving op dit terrein en hoe schat zij de effectiviteit in?

Wat is naar de mening van **zowel de initiatiefnemer als de regering** de toegevoegde waarde van de door de Verenigde Naties in oktober 2015 geproclameerde Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs), met name SDG 8 over "Fatsoenlijk werk en economische groei" dat in subdoel 8.7 ook het uitbannen van kinderarbeid nastreeft? Hoe ziet de initiatiefnemer de verhouding tussen zijn wetsvoorstel en SDG 8.7?

Het wetsvoorstel kan bijdragen aan het bereiken van SDG 8.7, dit is echter niet het primaire doel van de wet. Voor de bestrijding van kinderarbeid zijn verschillende andere instrumenten beschikbaar, die ook door de Nederlandse regering worden gebruikt, zoals het Fonds Bestrijding Kinderarbeid.

Hoe beoordeelt de **regering** de naleving van de twee ILO Conventies op dit terrein, nummers 138 en 182? Kan de **regering** deze leden nadere informatie verschaffen over de stand van zaken bij het ontwikkelen van een nieuw ILO-instrument op het terrein van *due diligence*? Ziet de **regering** kansen om

⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C138.

⁵ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312327.

⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.

de materiële inhoud van het voorstel-Van Laar op internationaal niveau te propageren en welke internationale instantie(s) zou(den) zich daar het beste voor lenen?

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie **zowel de initiatiefnemer als de regering** in hoeverre het gevaar bestaat dat ontwikkelingslanden de voorgestelde maatregelen beschouwen als een verkapt vorm van protectionisme en de facto discriminatie van markttoegang. Hoe zien zij de verhouding tussen dergelijke negatieve maatregelen (immers gericht op het weren van producten) en positieve maatregelen, waaronder die in het kader van het *Generalised Scheme of Preferences + (GSP+)* van de EU⁷, die erop gericht zijn om ontwikkelingslanden via extra tariefpreferenties en technische bijstand te stimuleren beleid te ontwikkelen dat in overeenstemming is met onder meer het VN-Kinderrechtenverdrag en de ILO Conventies op dit terrein?

Voorop staat dat het uitbannen van kinderarbeid resulteert in economische groei en ontwikkeling van een land. Waar kinderen niet concurreren met volwassenen, krijgen volwassenen hogere salarissen en is er meer werk te verdelen onder de volwassenen. Daarbij komt dat kinderen die niet werken, naar school moeten kunnen gaan. Bovendien beoogt het wetsvoorstel geen producten te weren, maar vraagt het bedrijven deze kinderarbeidvrij te maken als zij daar redelijkerwijze toe in staat zijn. De indiener hoopt dat bedrijven hierbij kiezen voor duurzame systeemoplossingen. Daar kunnen bedrijven ook steun bij krijgen, bijvoorbeeld via het Fonds Bestrijding Kinderarbeid.

Hoe schat de **regering** de mate van overeenstemming van de in het wetsvoorstel beoogde maatregelen in onder het Europees recht, met name nu de rechtvaardigingsgrond op basis van artikelen 34 en 56 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en jurisprudentie van het Hof van Justitie eist dat de maatregel aantoonbaar effectief en proportioneel is? De leden van de PvdA-fractie stellen een soort gelijke vraag aan de **regering** over de verenigbaarheid van het voorstel-Van Laar met het Wereldhandelsorganisatie (WTO)-recht. De leden merken op dat dit aspect opvallend genoeg niet in de advisering van de Raad van State en slechts kort in de Memorie van Toelichting aan de orde komt. In hoeverre voldoet het wetsvoorstel aan de rechtvaardigingsgronden van het WTO-recht voor een uitzondering op het vrije verkeer in goederen en diensten (*General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* en *General Agreement on Trade in Services (GATS)*)? Maakt het daarbij een verschil of het primaire doel het uitbannen van kinderarbeid is of het beschermen van Nederlandse consumenten tegen producten en diensten van kinderarbeid? Ziet de **regering** aanknopingspunten in de jurisprudentie van de geschillenbeslechtingorganen van de WTO, met name de Beroepsinstantie, dat het wetsvoorstel WTO-rechtelijk door de beugel zou kunnen?

De Memorie van Toelichting maakt in de paragraaf over flankerend beleid⁸ duidelijk waar in internationaal verband, met name in de ILO, wordt gewerkt aan terugdringing van kinderarbeid. Nederland is daarin een actieve partij. In die paragraaf wordt duidelijk dat met name de activiteiten in ILO-verband wel (in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel) ingrijpen op de structurele oorzaken van kinderarbeid in ontwikkelingslanden. De leden van de **SP en GroenLinks fracties** vragen de **indiener** of hij kan aangeven hoe hij de verhouding tussen het bestaande internationale instrumentarium en het onderhavige wetsvoorstel ziet? Is er reden om aan te nemen dat de bereidheid bij het bedrijfsleven zal verminderen om deel te nemen aan de verschillende bestaande Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)-initiatieven zoals wel wordt gesteld? Hoe kan bij de implementatie van het onderhavige voorstel worden voorkomen dat dit effect optreedt? Is het onderhavige wetsvoorstel met andere woorden complementair aan, of deels de facto strijdig met, het bestaande en in ontwikkeling zijnde internationale regime?

⁷ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>.

⁸ TK 34506, nr. 3, p.11, 2015-2016.

De leden van de fracties van SP en Groen Links zouden hierover ook graag het oordeel van de **regering** horen.

Deze leden vragen zich voorts af of het aanvullend hierop mogelijk is een schatting te geven van welk percentage van de Nederlandse import uit ontwikkelingslanden c.q. landen met voorkomende kinderarbeid gedekt wordt door de nu functionerende internationale afspraken en (vrijwillige) regulering? Met andere woorden, als het voorstel als aanvullend kan worden gezien, welke aanvulling wordt er dan precies gerealiseerd?

Het wetsvoorstel verplicht ondernemingen invulling te geven aan de OESO-richtlijnen bij de aanpak van kinderarbeid. Veel ondernemingen hebben nu geen weet van de OESO-richtlijnen en doen er niets mee. Dit wetsvoorstel zal het bewustzijn vergroten en de handelingsbereidheid vergroten. Ondernemingen willen zich immers aan de wet houden. Als bedrijven zich aansluiten bij een IMVO-convenant of ander IMVO-initiatief hoeven zij niet zelf het wiel uit te vinden, maar kunnen zij profiteren van de daar aanwezige kennis en ervaring. Mede daarom is in de wet de mogelijkheid opgenomen om een gezamenlijk plan van aanpak van ondernemingen of sectoren goed te keuren. Op die manier weten ondernemingen wat er van hen verwacht wordt. De indiener verwacht dus een positief effect op het IMVO-convenantenproces en andere IMVO-initiatieven. Een eerdere dreiging van ondernemingen om een convenantproces op te zeggen, zijn niet gestand gedaan. Enkele weken na het aannemen van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben die ondernemingen het Convenant Plantaardige Eiwitten getekend.

Uit de onophoudelijke stroom rapporten, de IMVO Sector Risico Analyse en andere bronnen blijkt dat veel ondernemingen nog kinderarbeid in hun producten en diensten hebben. Dit wetsvoorstel, wat alle internationale productieketens die in Nederland eindigen omvat, is dus zeker aanvullend op het huidige bereik van conventies, richtlijnen, convenanten en initiatieven.

Toezicht

Voorts vragen de leden van de **VVD-fractie** hoe de initiatiefnemer wil voorkomen dat er geen overdosis aan nadere regelgeving tot stand komt om duidelijk te maken waaruit inspanningen en verplichtingen precies bestaan? Hoe moet de Autoriteit Consument & Markt omgaan met een criterium als 'wat redelijkerwijs binnen het vermogen ligt' waar het om het transparant maken van ketens gaat? Kan er wel sluitend worden gehandhaafd door de toezichthouder als deze voor sluitend inzicht in buitenlandse schakels geheel moet afgaan op de opgave van de betrokken ondernemer? Het wetsvoorstel mag regelen dat ook niet in Nederland gevestigde ondernemingen onder de reikwijdte van de wet worden gebracht, maar dit geldt niet voor buitenlandse schakels die weer aan de primaire ondernemingen leveren. Hoe moet de toezichthouder hiermee omgaan, zo vragen de aan het woord zijnde leden?

De mondiale consensus over de aanpak van kinderarbeid gaat uit van ketenverantwoordelijkheid van ondernemingen. Het wetsvoorstel voegt aan die verantwoordelijkheid niets toe, het voorstel legt deze enkel in de wet vast. De OESO-richtlijnen zijn leidend en de uitwerking van het voorstel in AMVB's zal met de OESO-richtlijnen in overeenstemming moeten zijn. Zo kan ervoor gewaakt worden geen nieuwe stappen van ondernemingen te vragen, anders dan het insturen van een (desgewenst eenregelige) verklaring.

De Autoriteit Consument en Markt wordt belast met het toezicht op de naleving door ondernemingen van het in acht nemen van de zorgplicht zoals deze is neergelegd in het initiatiefvoorstel. De ACM dient na een klacht te toetsen of de desbetreffende onderneming waartegen een klacht is ingediend 'gepaste zorgvuldigheid' heeft betracht. Op welke wijze toetst de ACM of een onderneming gepast zorgvuldig is geweest, zo vragen de leden van de **D66-fractie**? Hoe wordt die norm ingevuld, aan de hand van welke richtlijnen of gezichtspunten? De ACM krijgt voor haar toezichthoudende taak inzake dit initiatiefvoorstel

een budget van één miljoen euro. In hoeverre is dit budget toereikend voor de uitvoering van haar toezichthoudende taak?

De mondiale consensus over de aanpak van kinderarbeid gaat uit van ketenverantwoordelijkheid van ondernemingen. Het wetsvoorstel voegt aan die verantwoordelijkheid niets toe, het voorstel legt deze enkel in de wet vast. De OESO-richtlijnen zijn leidend en de uitwerking van het voorstel in AMVB's zal met de OESO-richtlijnen in overeenstemming moeten zijn. Zo kan ervoor gewaakt worden geen nieuwe stappen van ondernemingen te vragen, anders dan het insturen van een (desgewenst eenregelige) verklaring. De toezichthouder wordt in een later stadium aangewezen. Dit geeft de regering de tijd invulling van de taak en de relatie tot bestaande en mogelijke nieuwe wettelijke bevoegdheden te onderzoeken en uit te werken.

Het budget van het Nationaal Contactpunt van de OESO in Nederland is €450.000 per jaar. Tijdens de plenaire behandeling heeft ook de regering aangegeven dat een budget van een miljoen euro waarschijnlijk toereikend zal zijn voor de nieuwe toezichthouder. Dit is vanzelfsprekend ook afhankelijk van het aantal casussen dat aan de toezichthouder wordt voorgelegd en welke orgaan de toezichthouder wordt.

In eerste instantie is de ACM en het bestuursrecht van toepassing en kan de ACM boetes opleggen. Wie bepaalt welke sancties worden toegepast? Bestuurders van bedrijven die meerdere keren een boete hebben gehad kunnen strafrechtelijk worden vervolgd. Wie bepaalt wanneer aan het Openbaar Ministerie (OM) een instructie wordt gegeven om over te gaan tot een strafrechtelijke procedure? Heeft het OM volgens de initiatiefnemer voldoende bevoegdheden in dezen of voorziet de initiatiefnemer wel consequenties na het mogelijk aannemen van deze initiatiefwet voor het OM?

De toezichthouder wordt in een later stadium aangewezen. Dit geeft de regering de tijd invulling van de taak en de relatie tot bestaande en mogelijke nieuwe wettelijke bevoegdheden te onderzoeken en uit te werken. De nodige AMvB's zullen door middel van een zware voorhang procedure aan de Kamer worden voorgelegd.

In het verlengde van de rol van de ACM vragen de leden van de D66-fractie zich met betrekking tot de effectiviteit van dit voorstel af hoe toereikend de toezichthoudende bevoegdheden van de ACM zijn. De bevoegdheden van de ACM ten aanzien van de buitenlandse ondernemingen waar de kinderarbeid (mogelijk) plaatsvindt zijn immers zeer beperkt. Op welke wijze controleert de ACM of een gedane klacht gegrond is indien zij daartoe onderzoek dienen te doen naar of bij een buitenlandse onderneming in de keten? Ziet de initiatiefnemer hierin een rol voor Nederlandse en of Europese ambassades en het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen?

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het voorstel vragen de leden van de D66-fractie voorts het volgende. De Wet zorgplicht kinderarbeid verplicht bedrijven te verklaren dat zij 'gepaste zorgvuldigheid' betrachten om te voorkomen dat de goederen of diensten die zij leveren aan een eindgebruiker in Nederland, tot stand zijn gekomen met behulp van kinderarbeid. Hoe zorgt de initiatiefnemer ervoor dat het gebruik van kinderarbeid voldoende wordt tegengegaan en het voorstel tegelijkertijd werkbaar blijft, ook voor kleine bedrijven? Een bedrijf valt immers al onder de werking van de voorgestelde wet indien het twee keer iets vanuit het buitenland bestelt. De leden van de D66-fractie horen graag hoe specifiek en gedetailleerd de verklaringen die aan het ACM gestuurd worden, moeten zijn. Kan de methode die gebruik wordt in de *Modern Slavery Act* die het Verenigd Koninkrijk in 2015 heeft aangenomen als een voorbeeld dienen, zo vragen deze leden?⁹

⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>.

Om de rechtszekerheid voor bedrijven te waarborgen, zal per AmvB nader worden ingegaan op de voorwaarden voor het naleven van deze wet. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de OESO-richtlijnen. Hetzelfde geldt voor de reikwijdte naar bedrijfsgrootte. De OESO differentieert dit reeds zelf. Per AmvB zal een voorstel worden gedaan voor een realistische ondergrens. Te denken aan bedrijven met een productieketen op uitsluitend Nederlands grondgebied of zelfstandigen. De indiener heeft er voor gekozen de verklaringen qua vorm en inhoud open te houden. De opgenomen ondergrens in het wetsvoorstel voor verklaringen is een enkele regel waarin wordt verklaard dat de onderneming zich houdt aan de OESO-richtlijnen ten aanzien van kinderarbeid. Het staat ondernemingen vrij zoveel informatie als wenselijk in te sturen. Deze verklaringen worden vervolgens, op initiatief van D66, openbaar gemaakt in een openbaar online register. Zodoende krijgen consumenten, inkopers en andere geïnteresseerden inzicht in de verschillende aanpakken en/of waarborgen die ondernemingen willen delen. Dit stimuleert zowel transparantie over eerlijke handel als een nieuwe mogelijkheid voor ondernemingen om zich te onderscheiden.

De leden van **de SP- en GroenLinks fracties** delen de zorg van de Raad van State omtrent de effectiviteit en handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen. De indiener stelt in zijn repliek dat de omgekeerde bewijslast de praktische problemen bij de naleving ondervangt: immers, de bedrijven zelf moeten aantonen dat hun producten en goederen geen kinderarbeid bevatten. Echter, gegeven de complexiteit van de moderne waardeketens is het in vele gevallen zeer moeilijk voor ondernemingen om dit aan te tonen; effectieve controle door de Autoriteit Consument & Markt lijkt hier ook moeilijk te realiseren. Kan de indiener hier nader op ingaan? Hoe groot achten **de indiener en de regering** het wel geopperde risico dat Nederlandse ondernemingen zullen wegtrekken uit ontwikkelingslanden met de zwakste handhaving – wat natuurlijk ook veelal de minst ontwikkelde landen zullen zijn waar buitenlandse investeringen toch al schaars zijn.

Ondernemingen dienen niet aan te tonen dat diens producten en diensten geen kinderarbeid bevatten. Zij dienen aan te tonen dat zij, met inachtneming van omvang, capaciteit en type sector, redelijkerwijs voldoende doen om kinderarbeid te voorkomen in hun productieketens. De indiener acht de kans dat ondernemingen wegtrekken uit ontwikkelingslanden met zwakke naleving nihil. Het verplaatsen van investeringen, het opgeven van een relatie met een leverancier of het op een andere manier verplaatsen van toelevering is vaak een grote stap voor een onderneming. Of ondernemingen wegtrekken als gevolg van deze wet moet wel bekeken worden. De indiener wijst in dit kader graag op het aangenomen amendement dat voorziet in een evaluatie 5 jaar na inwerkingtreding van de wet.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben ook met belangstelling van het klachtenmechanisme kennis genomen. Zij vragen de initiatiefnemer aan te geven wie precies tot het indienen van een klacht bij de onderneming en de Autoriteit Consument & Markt of een andere toezichthoudende instantie gerechtigd zijn. Bestaan er voorbeelden van soortgelijke klachtenprocedures die een inspiratiebron voor de initiatiefnemer vormen? Tevens vragen de aan het woord zijnde leden de **regering** een beoordeling van de rechtsbasis en de mogelijke effectiviteit van het voorgestelde klachtenmechanisme te geven. Deelt de **regering** het standpunt van de initiatiefnemer dat de Autoriteit Consument & Markt de meest gereede instantie is om toe te zien op de handhaving van de zorgplicht ter voorkoming van de levering aan Nederlandse consumenten van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen of zijn daarbij ook andere instanties of procedures denkbaar?

Er zijn zeker vergelijkbare klachtenprocedures, bijvoorbeeld de manier waarop het NCP werkt. Ook bedrijven en sectoren hebben vaak al klachtenprocedures die lijken op de procedure die de wet beoogd, bijvoorbeeld de klachtenprocedure van de Round Table on Sustainable Palm Oil.

De leden van de **SGP-fractie** hebben een vraag over de handhaving van het initiatiefvoorstel. Op basis van welke criteria zal een toezichthouder worden vastgesteld? Ook vragen zij naar de mogelijkheden die de toezichthouder heeft voor handhaving in het buitenland. Een toezichthouder kan een buiten Nederland gevestigde onderneming die hier stelselmatig goederen of diensten levert aan een Nederlandse eindgebruiker weliswaar een bestuurlijke boete opleggen, maar het innen daarvan zal niet eenvoudig zijn. In hoeverre is effectief toezicht gegarandeerd?

[beantwoording aan regering]

Gevolgen gezinsinkomen

De leden van de **D66-fractie** zien ook graag een analyse van de initiatiefnemer welke consequenties de inwerkingtreding van deze wet heeft voor die gezinnen waar het inkomen van kinderen, hoe miniem ook, een belangrijk bestanddeel is van het gezinsinkomen. Zonder alternatieven voor deze gezinnen, kan de uitwerking van de wet, hoe wenselijk het tegengaan van kinderarbeid ook is, onbedoelde negatieve bijeffecten hebben.

De leden van de **PVV-fractie** vragen of bedrijven ook verantwoordelijk worden gesteld voor de gevolgen van het stoppen van kinderarbeid, zoals inkomensverlies voor het betreffende gezin? Zo ja, op welke wijze? En wat zijn de verplichtingen?

De indiener erkent de zorgen omtrent het wegvallen van inkomen als gevolg van het uitbannen van kinderarbeid. In de Memorie van Toelichting staat beschreven welke randvoorwaarden het uitbannen van kinderarbeid met zich meebrengt. Deze dienen ingevuld te worden middels flankerend beleid. Ook hoopt de indiener dat ondernemingen die daadwerkelijk kinderarbeid ontdekken, toewerken naar systeemoplossingen. Bijvoorbeeld met gebruikmaking van het Fonds Tegen Kinderarbeid.

Desalniettemin kan het inkomen van een gezin nooit een excuus zijn om ondernemingen te ontzien in hun plicht kinderarbeid tegen te gaan. Deze plicht is geformuleerd door onder meer de OESO en ILO. Nederlandse en internationale kinderrechtenorganisaties staan achter deze plicht en achter deze wet. De discussie over het risico op inkomensderving als gevolg van het tegengaan van kinderarbeid, is voor de indiener dan ook een gepasseerd station. Wel wijst de indiener graag op het voorstel van D66 om over 5 jaar de wet te evalueren. Effecten op kinderen en hun gezinnen, kunnen daar wat de indiener betreft een onderdeel van zijn.

Klachten

Het valt de leden van de **VVD-fractie** op dat de Memorie van Toelichting¹⁰ impliciet nóg een indirect motief introduceert om voorliggend wetsvoorstel tot een succes te maken. Het instrumentarium zou ondernemers kunnen motiveren risico's van klachten en een bestuursrechtelijke, zo niet strafrechtelijke, procedure te mijden. Dit gaat ten koste van de morele betrokkenheid bij het hoofddoel. Als namelijk maar voldaan is aan een toereikende inspanning voor het weren van kinderarbeid, kan een klacht ongegrond worden verklaard. Kan de initiatiefnemer duidelijk maken dat de juridificering, zoals in dit wetsvoorstel voorzien, niet ten koste gaat van het *commitment* dat nu van deze geleding wordt gevraagd, dus die van een morele betrokkenheid en openheid naar anderen die zich verantwoordelijk voelen voor de primaire doelstelling?

Ondernemingen die nu al werk maken van de bestrijding van kinderarbeid steunen deze wet juist omdat deze een meer gelijk speelveld creëert en een inspanning vraagt van hun concurrenten. Zij kunnen daardoor nog verder voorop gaan lopen, zonder zich uit de markt te prijzen. De indiener kent geen

¹⁰ TK 34506, nr. 3, 2015-2016.

ondernemingen die serieus werk maken van de bestrijding van kinderarbeid die tegen deze wet zijn. De indiener verwacht daarom niet dat deze wet het commitment van ondernemingen zal verminderen. Integendeel.

De initiatiefnemer geeft in reactie op de kritiek van de Raad van State aan, dat 'ondernemingen zelf dienen aan te tonen dat een ingediende klacht ongegrond is'. Deze omkering van de in het recht geldende bewijslast komt de leden van de **CDA-fractie** als niet consistent met ons rechtsstelsel, en bovendien zeer vergaand over. Kunnen **de initiatiefnemer en de regering** articuleren waarom zij a) dit verdedigbaar achten, en b) zij, naar de leden van de CDA-fractie kennelijk mogen aannemen, van mening zijn dat een dergelijke omkering stand zal houden bij de rechter?

Ondernemingen dienen niet aan te tonen dat diens producten en diensten geen kinderarbeid bevatten. Zij dienen aan te tonen dat zij, met inachtneming van omvang, capaciteit en type sector, redelijkerwijs voldoende doen om kinderarbeid te voorkomen in hun productieketens. Er is dan ook geen sprake van een 'omgekeerde bewijslast'. Wel moet een onderneming kunnen bewijzen dat het het nodige heeft gedaan om risico's op kinderarbeid te mitigeren. Het hebben en kunnen onderbouwen van een dergelijk beleid is niets nieuws en is bijvoorbeeld ook onderdeel van Nederlandse arbeidswetgeving.

Overige vragen

Heeft de initiatiefnemer onderzoek gedaan naar de administratieve lasten die voortvloeien uit de verplichtingen die dit wetsvoorstel oplegt aan de Nederlandse ondernemers? Wegen deze op tegen het resultaat dat met deze last moet worden bereikt? De leden van de **VVD-fractie** willen hier concreet inzicht in krijgen.

De regering heeft onderzoek gedaan naar de administratieve lasten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel en geconcludeerd dat de mogelijke kosten €98 tot €787 euro per onderneming zijn. Het resultaat hiervan is dat consumenten ervan uit kunnen gaan dat de goederen en diensten die zij op de Nederlandse markt kopen, verkocht worden door ondernemingen die er binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid.

Hoe stellen **de initiatiefnemer en de regering** zich de zorgplicht van Nederlandse bedrijven in de praktijk voor, juist in de gevallen waarin er tientallen stappen in de keten worden genomen, voordat een product in Nederland arriveert, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**? In hoeverre zou het verstandig zijn te differentiëren, bijvoorbeeld naar omzet en aantal medewerkers, ook in het licht van het beoordelen van de proportionaliteit van het voorstel?

Die differentiatie is reeds opgenomen in de OESO-richtlijnen en zal de regering dus ook terug moeten laten komen in de toegezegde AMvB. Bovendien zullen veel ondernemingen worden uitgezonderd van de werking van deze wet, bijvoorbeeld omdat zij geen onderdeel zijn van een internationale keten of op grond van omzet. Ook dit zal door de regering nader worden uitgewerkt in een AMvB.

Betreffende het plan van aanpak van een ondernemer zijn er diverse aspecten bepalend, zoals bijvoorbeeld de grootte van het bedrijf, de operationele reikwijdte en wie de eigenaar is. Kan de initiatiefnemer het aspect 'eigenaar' nader toelichten, zo vragen de leden van de **PVV-fractie**? Waar komen de *Child Labour Free Zones* voor, zo vragen de leden van de PVV-fractie de initiatiefnemer? Deze leden ontvangen graag een overzicht van deze zones waarbij per zone staat aangegeven hoeveel kinderen en gezinnen er worden geholpen en welke kosten hiermee gemoeid zijn. In 2016 zou er een fonds worden opgericht tegen kinderarbeid. Hoe is de cofinanciering vastgesteld tussen de bedrijven en de Nederlandse overheid? Is dit fonds er al? Zo nee, wanneer verwacht men dat

dit fonds wel is opgericht? Zo ja, hoeveel is er al bijgedragen door de overheid en de bedrijven, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

Deze initiatiefwet heeft betrekking op 'de onderneming', niet over 'de eigenaar.' Zie hiervoor de definitie in het Voorstel van Wet. **Kinderarbeidvrije zones beginnen klein, maar hebben een enorme kracht. Het concept van de kinderbeidvrije zones werd in 1992 geïntroduceerd door de Indiase organisatie MVFoundation, die op deze manier in de afgelopen twee decennia meer dan 1 miljoen kinderen uit het werk haalde en naar school bracht. Inmiddels zijn er kinderbeidvrije zones in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. De door de Nederlandse overheid gefinancierde kinderbeidvrije zones staan op <http://www.stopkinderarbeid.nl/partners-overzicht/>. Het Fonds Bestrijding Kinderarbeid is inmiddels van start. Er zijn nog geen aanvragen goedgekeurd. De Nederlandse overheid heeft vanaf 2017 een budget van tien miljoen euro voor dit fonds, waarvan vier miljoen euro voor plannen van ondernemingen.**

De leden van de **SGP-fractie** vragen de initiatiefnemer of de rechtszekerheid voor ondernemingen voldoende geborgd is. Wordt met de expliciete verwijzing naar het *ILO-IOE Child Labour Guidance Tool for Business*¹¹ in voldoende mate voldaan aan het lex certa-beginsel? Is, met andere woorden, voldoende duidelijk en kenbaar aan welke eisen de ondernemingen moeten voldoen als het gaat om het betrachten van gepaste zorgvuldigheid? In hoeverre meent de initiatiefnemer dat het voorstel de rechtsgelijkheid voor ondernemingen bevordert, en op welke wijze gebeurt dat?

Door amendementen van de SGP en wijzigingen door de indiener is de rechtszekerheid voor ondernemingen nu voldoende geborgd. Het wetsvoorstel zal nog wel verder worden uitgewerkt in een AMvB, om de rechtszekerheid nog verder te vergroten.

De leden van de SGP-fractie zijn blij met de uitzonderingsbepalingen voor ondernemingen die van geringe omvang zijn of actief zijn in sectoren met een laag risico op kinderbeid. Ook zijn deze leden blij met de ruimte voor flexibiliteit en maatwerk die de initiatiefwet biedt, zodat afspraken met betrekking tot de zorgplicht en de verklaring gezamenlijk binnen een sector, IMVO-convenant of anderzijds vormgegeven kunnen worden. Flexibiliteit en maatwerk zijn zeker wenselijk. In hoeverre zullen deze zaken afdoende geborgd worden middels algemene maatregelen van bestuur?

[beantwoording aan regering]

De leden van de vaste commissie zien de memorie van antwoord van **de regering en de initiatiefnemer** binnen vier weken met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Schrijver

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Van Luijk

¹¹ http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/child_labour/EN/_2015-12-16__ILO-IOE_Child_Labour_Guidance.pdf.