

Vergaderjaar 2017–2018

34 506

Voorstel van wet van het lid Kuiken 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)

H

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 september 2017

Het voorstel van wet van het lid Kuiken 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.

Algemeen

De initiatiefnemer is de leden van het CDA en D66 erkentelijk voor hun positieve houding ten aanzien het terugdringen van kinderarbeid en heeft met belangstelling kennisgenomen van de aanvullende vragen van de leden van de verschillende fracties.

Kinderarbeid op de Nederlandse markt

De leden van de CDA-fractie merken op dat, gevraagd naar de mate waarin door kinderarbeid tot stand gekomen producten op de Nederlandse markt worden aangenomen, de initiatiefnemer aangeeft dat een dergelijke inschatting niet kan worden gemaakt. Dat antwoord is naar de mening van de genoemde leden wel erg mager, te meer daar de Eerste Kamer wetsvoorstellen onder meer op effectiviteit dient te beoordelen. Kan de initiatiefnemer bij benadering aangeven, om welke orde van grootte het gaat? De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of de initiatiefnemer vervolgens meer in detail een inschatting kan geven waarom, en in hoeverre, zijn wetsvoorstel helpt bij het verkleinen van de hierboven gevraagde inschatting.

Kinderarbeid is, anders dan de meeste IMVO (Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen) een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen wat niet zichtbaar is omdat bedrijven er niet over kunnen communiceren. Zelfs als ze kinderarbeid in hun keten effectief terugdringen, kunnen ze daar nauwelijks trots op zijn. Een bedrijf kan in zijn jaarverslag schrijven dat haar energieverbruik met 30% is teruggedrongen, maar niet dat kinderarbeid in hun keten 30% is

afgenomen. Dat zou namelijk betekenen dat het bedrijf toegeeft dat er kinderarbeid in hun keten zit. Tot enkele jaren geleden was er een taboe op het praten over kinderarbeid in je keten. Dat deden bedrijven alleen als ze in opspraak raakten. Door het Ruggie-framework¹ en de OESO-richtlijnen voor IMVO² is dit aan het veranderen. Steeds meer bedrijven geven toe dat ze met (het risico op) kinderarbeid worstelen en praten daar openlijk over.³ Zo geven bedrijven toe dat kinderarbeid voorkomt op de koffie- en cacao plantages en boerderijen, in het bijzonder in West-Afrika, maar ook in bijvoorbeeld Oeganda. Het is bekend dat bij het maken van katoenzaad veel kinderarbeid is betrokken en kinderen vaak het oogsten van katoen voor hun rekening nemen. Zowel in koffie-, chocolade- als katoenzaadproductie neemt de kinderarbeid helaas toe, niet af. Veel keurmerken kijken niet naar kinderarbeid achter de eerste schakel in de keten. Daarom kan kleding met het Fair Wear label of een ander keurmerk toch met inzet van kinderarbeid vervaardigd zijn en kan, na de eerste schakel in de keten het risico op kinderarbeid niet gemitigeerd worden. Ook als bedrijven expliciet verklaren dat er geen kinderarbeid in hun product zit valt dat niet met zekerheid te zeggen. Kinderarbeid komt veel voor in mijnen, zeker in de kleinere mijnen, bij de winning van goud en andere metalen. De Amerikaanse overheid houdt een lijst bij met producten die (bijna zeker) met kinderarbeid tot stand komen.⁴ Deze lijst geeft een indruk, al is deze verre van volledig. De wereldwijde consensus is dat kinderarbeid kan worden teruggedrongen als staten hun verantwoordelijkheid nemen en bedrijven invulling geven aan hun zorgplicht om kinderarbeid te voorkomen of terug te dringen. Veel bedrijven doen dat nu nog niet. De IMVO richtlijnen zijn vaak niet bekend of worden niet gehanteerd.⁵ 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 binnen hun mogelijkheden redelijkerwijs er alles aan doen om te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. De Eerste Kamer kan de effectiviteit van deze wet beoordelen aan de hand van de realisatie van dat doel. Nu is niet exact bekend in welke producten kinderarbeid zit en dat zal in de toekomst ook zo zijn. We kunnen wel zien welke bedrijven actief proberen te voorkomen dat hun producten en diensten tot stand komen met gebruikmaking van kinderarbeid. Nu is dat nog een minderheid. Straks zullen alle bedrijven moeten verklaren dat ze het doen en het dus ook doen, en als ze het niet doen, dan is het voor de consument duidelijk dat deze bedrijven zich niet inzetten om kinderarbeid terug te dringen.

De rol van bedrijven

De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer aangeeft dat bedrijven in voorkomende gevallen moeten «aantonen dat zij redelijkerwijs voldoende doen om kinderarbeid

¹ Zie http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

² Zie <https://www.oesorichtlijnen.nl/documenten/publicatie/2014/12/8/oeso-richtlijnen-nederlandse-vertaling>

³ Zie bijvoorbeeld https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Letter%2520child%2520labour%2520%2520FWF%2520%2Bbrands_BusinessHumanRights.pdf, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/sep/02/child-labour-on-nestle-farms-chocolate-giants-problems-continue>, <https://utz.org/wp-content/uploads/2016/06/Child-labor-infographic-landscape1.pdf> en <http://www.indianet.nl/pdf/SoiledSeeds.pdf>

⁴ https://www.dol.gov/sites/default/files/documents/ilab/reports/child-labor/findings/TVPRA_Report2016.pdf

⁵ [https://www.accountant.nl/nieuws/2016/10/vbdo-een-derde-nederlandse-bedrijven-hanteert-oeso-richtlijnen/?ctx=news-take\(25\)](https://www.accountant.nl/nieuws/2016/10/vbdo-een-derde-nederlandse-bedrijven-hanteert-oeso-richtlijnen/?ctx=news-take(25))

te voorkomen in hun productieketens». Kan de initiatiefnemer een opsomming geven van het soort handelingen dat van bedrijven wordt verwacht om te kwalificeren als «redelijkerwijs voldoende gedaan hebbend»? En wat is de inschatting van de initiatiefnemer als het gaat om de kosten die bedrijven hiervoor moeten maken?

Bedrijven worden reeds geacht te handelen in lijn met de OESO richtlijnen.⁶ Volgens die OESO richtlijnen⁷ moeten bedrijven onderzoek doen naar IMVO risico's, waaronder kinderarbeid. Deze wet stelt dat onderzoek verplicht. Bedrijven die al in overeenstemming handelen met de OESO richtlijnen hoeven hier dus geen extra kosten voor te maken. Bedrijven die nog niet in overeenstemming met de OESO richtlijnen handelen zullen een dialoog moeten starten met hun leveranciers, kenbare bronnen raadplegen en liefst ook andere stakeholders raadplegen.

Als een bedrijf risico's op kinderarbeid in de keten vindt, dient het bedrijf een plan van aanpak te maken en uit te voeren. Ook dit is onderdeel van de OESO richtlijnen en deze wet. Ook hierdoor worden bedrijven die in overeenstemming met de OESO richtlijnen handelen dus niet op kosten gejaagd. Bedrijven die nog niets doen zullen, binnen hun mogelijkheden en in redelijkheid een inspanning moeten gaan leveren. Daarbij wordt internationaal een onderscheid gemaakt tussen het direct veroorzaken, het bijdragen aan of het gelinkt zijn aan kinderarbeid. De verantwoordelijkheid van bedrijven verschilt al naar gelang de relatie tot het gevonden risico.

De initiatiefnemer vindt het gerechtvaardigd om van bedrijven een redelijke inspanning te vragen als er kinderarbeid of een risico op kinderarbeid in de keten van hun product zit.

Daarnaast horen de leden van de CDA-fractie graag wat de initiatiefnemer vindt van het oordeel van de regering om bepaalde categorieën bedrijven uit te sluiten van de zorgplicht. Ook vragen de genoemde leden graag aan de regering een inschatting om hoeveel bedrijven het gaat.

De initiatiefnemer kan zich hiermee verzoenen, mits het alleen kleine bedrijven betreft (met enkele honderdduizenden euro's omzet per jaar) en bedrijven die nauwelijks een internationale dimensie in hun keten hebben. De risico's op kinderarbeid in Nederland en de ons direct omringende landen zijn minimaal. In de VS, Italië en andere OESO landen komt kinderarbeid echter nog altijd voor. Een vrijstelling voor bedrijven met ketens in die landen is niet logisch, noch gerechtvaardigd. De initiatiefnemer is wel van mening dat een dergelijke vrijstelling niet nodig is, omdat de OESO richtlijnen alleen een inspanning vragen die past bij het bedrijf en het risico op kinderarbeid in de keten. Initiatiefnemer wil op deze plek nogmaals benadrukken dat het doel van deze wet is het terugdringen van kinderarbeid. Initiatiefnemer heeft geenszins behoefte om bedrijven nodeloos op kosten te jagen of met administratieve lasten op te zadelen als dat niet nodig is.

De leden van de D66-fractie gaan graag in op de mogelijkheid die de wet biedt om categorieën ondernemingen vrij te stellen van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Op basis van welke criteria worden categorieën ondernemingen eventueel vrijgesteld van het bepaalde bij of krachtens deze wet? Kunnen de initiatiefnemer en de regering inzicht verschaffen in de criteria die een rol kunnen spelen bij het verlenen van een dergelijke vrijstelling? Kunnen de initiatiefnemer en de regering tevens voorbeelden

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-109.html>

⁷ Zie <https://www.oesorichtlijnen.nl/documenten/publicatie/2014/12/8/oeso-richtlijnen-nederlandse-vertaling>

geven van mogelijke categorieën ondernemingen die voor een vrijstelling in aanmerking komen?

Wat de initiatiefnemer betreft kunnen alleen kleine bedrijven (met enkele honderdduizenden euro's omzet per jaar) en bedrijven die nauwelijks een internationale dimensie in hun keten hebben worden vrijgesteld. De risico's op kinderarbeid in Nederland en de ons direct omringende landen zijn immers minimaal. In de VS, Italië en andere OESO landen komt kinderarbeid echter nog altijd voor. Een vrijstelling voor bedrijven met ketens in die landen is niet logisch, noch gerechtvaardigd. De initiatiefnemer is wel van mening dat een dergelijke vrijstelling niet nodig is, omdat de OESO richtlijnen alleen een inspanning vragen die past bij het bedrijf en het risico op kinderarbeid in de keten. Bij ondernemingen die geen link hebben naar landen waar kinderarbeid voorkomt moet men denken aan kunstenaars en handwerklieden die alleen lokale producten gebruiken, dienstverleners zonder internationale dimensie zoals boekhouders, tandartsen, accountants en kappers.

In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de D66-fractie zich af welke gevolgen de onderhavige wet heeft voor met name kleine bedrijven, wiens capaciteiten en mogelijkheden om een vergaande due diligence ten aanzien van hun productketen te verrichten minder ver reiken. Op welke wijze houdt de toezichthouder rekening met de grootte van het bedrijf en zijn mogelijkheden? De ondernemer van een tankstation met bijbehorende winkel heeft bijvoorbeeld een veelvoud aan producten in het assortiment liggen, afkomstig van eveneens een veelvoud aan toeleveranciers. De leden van de D66-fractie horen graag wat de reikwijdte en omvang is van de onderzoeksplicht en de gepaste zorgvuldigheid die een dergelijke onderneming moet betrachten in de zin van de onderhavige wet.

Kleine bedrijven kunnen zich aansluiten bij een gezamenlijk plan van aanpak (bijvoorbeeld een IMVO convenant) en samenwerken met andere bedrijven en ngo's om het risico op kinderarbeid in kaart te brengen en eventueel aan te pakken. Hier is ook financiering voor beschikbaar, bijvoorbeeld via het Fonds Bestrijding Kinderarbeid.⁸ Een klein bedrijf kan in ieder geval aan zijn leverancier vragen of hij producten levert van bedrijven die een verklaring bij de toezichthouder hebben afgegeven. Als dit zo is, hoeft het kleine bedrijf verder niets te doen, behalve een eenregelige verklaring insturen. Een klein bedrijf dat producten van een bedrijf dat geen verklaring heeft afgegeven wil leveren zal in dialoog moeten gaan met dat bedrijf om erachter te komen waar die producten vandaan komen en of er een risico van kinderarbeid is. Voor een heel klein bedrijf zal de zorgplicht niet veel verder reiken dan de eerste schakel. Het is uiteindelijk aan de toezichthouder en in laatste instantie aan de rechter om te bepalen wat redelijk in een voorkomend geval is. Een bedrijf zal van de toezichthouder in ieder geval altijd eerst een aanwijzing krijgen waarin geformuleerd is wat in dat specifieke geval redelijk is. Pas als het bedrijf die aanwijzing niet opvolgt, kan een boete volgen.

De leden van de D66-fractie merken op dat onder meer VNO-NCW stelt dat de bereidheid van bedrijven om deel te nemen aan de IMVO-convenanten minder zou kunnen worden indien het voorliggende initiatiefvoorstel wordt aangenomen. De onduidelijkheid over de invulling van het wetsvoorstel en de AMvB heeft als mogelijk effect dat bedrijven zullen wachten op de invoering van het initiatiefvoorstel en niet deel zullen nemen aan een

⁸ <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/fonds-bestrijding-kinderarbeid>

IMVO-convenant. Graag horen de leden van de D66-fractie hoe de initiatiefnemer en de regering tegen deze zorgen aankijken.

De initiatiefnemer deelt die zorgen niet. Ook na het aannemen van de wet in de Tweede Kamer zijn hebben zich meer bedrijven aangesloten en is men doorgegaan met het afsluiten van convenanten. Convenanten komen tot afronding, worden doorgestart of opgestart. De wet zal natuurlijk wel invloed hebben op de convenanten en convenantpartijen. Waar de aanpak van risico's op kinderarbeid nu nog vrijblijvend is en soms ontbreekt, zal dat straks niet meer het geval zijn. De initiatiefnemer verwacht bovendien dat het aannemen van de wet ertoe zal leiden dat veel meer bedrijven zich aan zullen sluiten bij de convenanten, omdat zij inzicht moeten krijgen in hun keten. Ook verwacht de initiatiefnemer in sectoren waar geen IMVO convenant wordt overwogen initiatieven om een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen alleen gericht op kinderarbeid. Het uitbreiden van deze gezamenlijke plannen van aanpak naar een volwaardig convenant zal een kleine stap zijn.

De AMvB's die worden opgesteld, zullen invloed hebben op hoe bedrijven omgaan met hun zorgplicht voor andere IMVO risico's dan kinderarbeid. Wat de initiatiefnemer betreft worden de AMvB's dan ook in nauw overleg met sociale partners en andere betrokken organisaties zoals kinderrechtenorganisaties opgesteld.

De leden van de D66-fractie gaan daarnaast graag in op de administratieve lasten die voortvloeien uit het wetsvoorstel. In de beantwoording van de vragen in het voorlopig verslag heeft de initiatiefnemer gesteld dat de regering onderzoek heeft gedaan naar de administratieve lasten. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat de administratieve lasten per onderneming € 98 tot € 787 zijn. Het genoemde onderzoek is echter noch door de regering, noch door de initiatiefnemer bij de stukken gevoegd. Het is voor de leden van de D66-fractie niet duidelijk waarop de voornoemde berekening is gebaseerd. De leden van de D66-fractie zouden er prijs op stellen het genoemde onderzoek te kunnen raadplegen. Kunnen de initiatiefnemer en/of de regering het genoemde onderzoek waarin wordt geconcludeerd dat de mogelijk administratieve lasten € 98 tot € 787 euro per onderneming zijn alsnog ter beschikking stellen?

De regering is hier in haar brief reeds op ingegaan. De genoemde kosten zijn gebaseerd op een bedrijf dat zich al aan de OESO richtlijnen houdt. De initiatiefnemer is van mening dat de administratieve lasten in dat geval nog veel lager zijn dan door de regering gesteld, omdat de gevraagde verklaring in de voorliggende wet eenregelig kan zijn. Dit in tegenstelling tot de gevraagde verklaring die de Britse wet eist, die veel inhoudelijker moet zijn.

Attje Kuiken