

Hoofdstuk 3

Due diligence inzake mensenrechten in de strijd tegen economische uitbuiting en mensenhandel¹⁸¹

Lang werd ervan uitgegaan dat ondernemingen geen of nauwelijks maatschappelijke verantwoordelijkheden hadden. De laatste decennia is die visie gewijzigd en is het idee over de rol en de verantwoordelijkheden die ondernemingen binnen de maatschappij hebben grondig aan het veranderen. Er is een groeiende consensus dat de bescherming van mensenrechten een plicht is voor zowel overheden als bedrijven. Mee door de globalisering, het toenemende belang en de impact van grote ondernemingen en de complexe productieketens wint het principe van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (MVO) als het gaat over mensenrechten, milieu en klimaat wereldwijd aan belang. Internationale instanties zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Verenigde Naties (VN) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) beschouwen daarbij “*human rights due diligence*” als een sleutelement bij de concretisering van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen.

In deze tekst gaat Myria dieper in op het principe van *due diligence* inzake mensenrechten. Daarbij worden, naast het bestaande internationale regelgevende kader, de bestaande initiatieven in Europa, die in onze buurlanden en de stand van zaken in België onder de loep genomen. Waar mogelijk wordt de link gelegd met mensenhandel en economische uitbuiting en wordt er onderzocht hoe dat principe ook in België zou kunnen worden aangewend in het kader van de strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (of *corporate social responsibility*): een begrip dat wordt gebruikt om aan te geven dat bedrijven in het kader van hun activiteiten en in hun relaties met andere partijen vrijwillig aandacht schenken aan sociale kwesties en het milieu.¹⁸²

ESG-criteria of doelstellingen (*environmental, social and governance*) zijn de criteria die toelaten om het duurzaamheidsbeleid van een onderneming te meten.

Gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*): het proces dat organisaties moeten doorlopen om vast te stellen wat de huidige en potentiële toekomstige negatieve gevolgen inzake mensenrechten zijn in het kader van hun eigen activiteiten, binnen hun toeleveringsketen en met andere zakelijke relaties, en hoe ze die kunnen voorkomen en beperken. Daarbij leggen zij rekenschap af over de manier waarop ze dat alles aanpakken.

¹⁸¹ Myria heeft het in deze tekst over de begrippen mensenhandel en economische uitbuiting. Mensenhandel is het werven, vervoeren, huisvesten, opvangen van een persoon over wie men controle heeft met de bedoeling hem werk te laten verrichten of diensten te laten leveren in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. Economische uitbuiting slaat op “verzwaarde economische uitbuiting” die ruimer is dan mensenhandel. Onder meer sociale dumping, illegale tewerkstelling en andere inbreuken tegen het sociaal strafrecht vallen daaronder. Zie deel 1, hoofdstuk 1, punt 1.

¹⁸² Definitie zoals gebruikt door de Europese Commissie in haar *Een vernieuwde EU-strategie 2011-2014 ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen*.

1. Internationale initiatieven rond ondernemingen en mensenrechten en het principe van *human rights due diligence*

Op internationaal niveau zijn er tal van initiatieven rond MVO en *due diligence*. Zij zijn niet bindend (*soft law*) maar hebben vaak een groot aanzien, zoals de initiatieven van de VN en de OESO.

In 1976 al keurde de **OESO** de **richtlijnen voor multinationale ondernemingen**¹⁸³ goed die aanbevelingen bevatten over maatschappelijk verantwoord ondernemen op het vlak van mensenrechten, arbeidsbetrekkingen, milieu, fiscaliteit, ... Binnen de **Verenigde Naties** kwam de discussie rond maatschappelijk duurzaam ondernemerschap medio de jaren 2000 in een stroomversnelling. In 2011 nam de Mensenrechtenraad unaniem de **UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR)**¹⁸⁴ aan, die bestaan uit 31 richtsnoeren over ondernemingen en mensenrechten. Deze richtlijnen steunen op drie pijlers (**protect, respect and remedy**):

Ondernemingen moeten binnen hun eigen activiteiten en in hun keten de negatieve gevolgen voor mensenrechten in kaart brengen en maatregelen nemen.

1. De **plicht van de staat** om personen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door derden, waaronder ondernemingen, en de personen achter deze ondernemingen (*state duty to protect*);
2. De **verantwoordelijkheid van ondernemingen** om de mensenrechten te respecteren (*corporate responsibility to respect*);
3. De **toegang tot effectieve remediëring** voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen (*access to effective remedy*).

Om aan de verantwoordelijkheid binnen de tweede pijler te voldoen, moeten ondernemingen een gepaste zorgvuldigheid rond mensenrechten nastreven. Dat is de "**human rights due diligence**" (**HRDD**). In het Nederlands heeft men het ook wel over een verplichting tot **gepaste of redelijke zorgvuldigheid**, of over een **zorgvuldigheidsplicht** of **ketenverantwoordelijkheid**.

Deze zorgvuldigheidsplicht is het proces waarbij ondernemingen binnen hun activiteiten de huidige en potentiële toekomstige negatieve gevolgen voor de mensenrechten in kaart moeten brengen, die voorkomen of beperken en rekenschap moeten afleggen over de wijze waarop deze negatieve gevolgen worden aangepakt. Deze inspanning moet continu zijn. De toepassing ervan zal afhankelijk zijn van de context, de grootte en de aard van de activiteiten van de ondernemingen, de complexiteit van de keten, en de relaties met andere actoren. De zorgvuldigheidsplicht moet worden toegepast in het kader van de eigen activiteiten maar ook binnen de filialen en de toeleveringsketen (de onderaannemers). Dit houdt onder meer in dat ondernemingen regelmatig moeten rapporteren over financiële en niet-financiële informatie.¹⁸⁶

Figuur 1¹⁸⁵

Pijler 1	Pijler 2	Pijler 3
Statelijke plicht om te beschermen	Verplichting van ondernemingen om de mensenrechten te respecteren	Toegang tot effectieve remediëring voor slachtoffers
Beleid, wetgeving, regulering	Zorgvuldigheidsplicht rond mensenrechten	Toegang tot gerechtelijke of niet-gerechtelijke remediëring

183 OESO, Guidelines for multinational enterprises. De richtlijnen werden al meermaals geactualiseerd, de laatste keer in juni 2023.

184 UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR).

185 Bron van figuur: European Parliament, DG external policies, Implementation of the UN Guiding Principles on business and human rights, 2017.

186 UNGP 17.



Due diligence vormt een continu proces dat bestaat uit zes stappen die in de afbeelding hierboven worden weergegeven.¹⁸⁷

In het kader van de UNGP heeft de VN Mensenrechtenraad een werkgroep ondernemingen en mensenrechten opgericht. Die werkgroep ziet toe op de toepassing van de UNGP-richtsnoeren en heeft het idee van **Nationale Actieplannen** (NAP's) gelanceerd. België heeft zijn eerste **Nationaal Actieplan (NAP) Ondernemingen en Mensenrechten** goedgekeurd in juli 2017.¹⁸⁸

De VN werken sinds 2014 aan een bindend VN-verdrag inzake bedrijven en mensenrechten. Een derde ontwerp van dat Verdrag is in 2021 voorgesteld.¹⁸⁹

Het principe van passende zorgvuldigheid is ook opgenomen in de aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) "*Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*" uit 2017.¹⁹⁰ Die verklaring biedt multinationals, regeringen, werkgevers- en werknemersorganisaties richtsnoeren op het vlak van de beginselen die vervat zijn in internationale arbeidsverdragen. Ze verwijst onder meer naar de uitbanning van gedwongen en verplichte arbeid, het respecteren van de arbeidsvoorwaarden en

leefomstandigheden en het naleven van veiligheids- en gezondheidsnormen.

2. Europese initiatieven: duurzaamheidsrapportering en human rights due diligence

Ook op Europees niveau kwam er meer aandacht voor MVO en *due diligence*. Grote drama's waarbij Europese bedrijven betrokken waren, zoals de ramp van het Rana Plaza in 2013 in Bangladesh, en de publieke verontwaardiging daarover hebben dat proces nog versneld.

De EU heeft in het laatste decennium reglementering aangenomen, die soms bindend is, die moet garanderen dat Europese ondernemingen niet (onrechtstreeks)

¹⁸⁷ Deze afbeelding komt uit het document *OESO Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, gepubliceerd op 6 juni 2019. Het is een document dat bedrijven praktische handvatten geeft om verantwoord ondernemen in de praktijk toe te passen.

¹⁸⁸ Zie *infra* voor meer info.

¹⁸⁹ Zie *draft VN-verdrag*. Er wordt momenteel verder onderhandeld over een vierde draft.

¹⁹⁰ IAO, *Driepartijenverklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie*.

bijdragen tot mensenrechtenschendingen of milieuschendingen.

In een onderzoek van het Fundamental Rights Agency (FRA) in 2017¹⁹¹ werden er incidenten onderzocht waarbij Europese bedrijven zich schuldig maakten aan mensenrechtenschendingen. Uit de gegevens die daarbij werden verzameld bleek dat de op een na meest voorkomende soort schending slechte arbeidsvoorwaarden betrof. Werknemers vormen een van de drie categorieën slachtoffers die het meest betrokken waren bij schendingen, zowel rechtstreekse werknemers van bedrijven als de werknemers in de aannemersketen.

Transparantie en het vrijgeven van informatie zijn essentieel om schendingen te voorkomen en het risico daarop te beperken en vormen een van de basisprincipes van MVO. De **richtlijn 2014/95 over niet-financiële rapportering (NFRD)**¹⁹² verplicht sommige grote bedrijven om informatie te verstrekken over de effecten van hun activiteiten op het milieu, op sociale en personeelsaangelegenheden, op de eerbiediging van mensenrechten en op de bestrijding van corruptie en omkoping, en over welk beleid zij daarrond voeren, met inbegrip van de toegepaste zorgvuldigheidsprocedures. Ze moeten daarnaast aangeven wat de resultaten zijn van hun beleid en welke risico's er met deze aangelegenheden verbonden zijn.¹⁹³

Dat kan investeerders, consumenten, beleidsmakers en andere belanghebbenden helpen om de niet-financiële prestaties van grote ondernemingen te evalueren. Het zou voor een voortdurende monitoring moeten zorgen en het maatschappelijk verantwoord ondernemen moeten aanmoedigen. België zette deze richtlijn om.¹⁹⁴

Deze richtlijn was nog heel vrijblijvend waarbij ondernemingen veel vrijheid kregen inzake de manier waarop ze rapporteerden. De richtlijn werd in 2022 herzien en resulteerde in de **richtlijn met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen**

(*corporate sustainability reporting directive (CSRD)*)¹⁹⁵. Onder deze nieuwe richtlijn moeten zowel grote ondernemingen¹⁹⁶ als bepaalde kleine en middelgrote ondernemingen¹⁹⁷ (met uitzondering van micro-ondernemingen) rapporteren. Het gaat om de 50.000 grootste ondernemingen van de EU. Zij moeten onder meer rapporteren over bepaalde sociale factoren en mensenrechtenfactoren zoals arbeidsomstandigheden en de eerbiediging van de mensenrechten in tal van mensenrechtenverdragen. Deze informatie moet betrekking hebben op de effecten van de onderneming op personen, met inbegrip van werknemers en in voorkomend geval ook over dwangarbeid en kinderarbeid in hun waardeketen.

Een meerwaarde van de nieuwe richtlijn is dat ze een gestandaardiseerd meetinstrument invoert volgens nieuwe Europese standaarden (*European Sustainability Reporting Standards (ESRS)*). Dat zijn de technische vereisten waaraan de duurzaamheidsrapporten moeten voldoen en ze bestaan uit twaalf standaarden. Die bieden een houvast aan bedrijven over hoe ze hun rapportering aan de slag moeten gaan. Een van deze standaarden gaat ook over de arbeidsomstandigheden van de eigen werknemers en de werknemers in de toeleveringsketen.¹⁹⁸

De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) hebben in juli 2021 richtsnoeren over passende zorgvuldigheid gepubliceerd om EU-ondernemingen te helpen het risico op dwangarbeid in het kader van hun eigen activiteiten en in hun toeleveringsketens aan te pakken in overeenstemming met de internationale normen.¹⁹⁹

Uit een studie van de Europese Commissie in 2020 bleek dat zelfregulering en de vrijwillige initiatieven, zoals gedragscodes rond *due diligence* in de bedrijfswereld, niet volstaan. Nauwelijks een op de drie bedrijven voldoet vrijwillig aan een zorgplicht inzake mensenrechten.²⁰⁰ Bovendien wil de EU zorgen voor een harmonisering omdat alsmaar meer lidstaten zelf wetgeving rond

De grotere ondernemingen moeten rapporteren over sociale factoren en mensenrechten volgens nieuwe Europese standaarden.

191 Onderzoek van de FRA in 2017 op vraag van de Europese Commissie: *Business-related human rights abuse reported in the EU and available remedies*.

192 Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen.

193 Art. 1 richtlijn 2014/95/EU.

194 Zie *infra*.

195 Richtlijn 2022/2464 van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. Deze moet worden omgezet door de lidstaten tegen 6 juli 2024.

196 Meer dan 250 werknemers, een omzet van meer dan 40 miljoen euro en een winst van meer dan 20 miljoen euro.

197 Als ze minstens 1) meer dan tien werknemers, 2) een omzet van meer dan 700.000 euro, 3) een winst van meer dan 350.000 euro hebben.

198 De ESRS werden op 31 juli 2023 aangenomen door de Europese Commissie. EFRAG, *Draft ESRS social standards S1: own workers* en *Draft ESRS social standards S2: workers in the value chain*. Zie EFRAG, *First Set of draft ESRS*.

199 Europese Commissie, *Nieuwe EU-richtsnoeren helpen ondernemingen dwangarbeid te bestrijden*.

200 Nauwelijks 37% voldoet vrijwillig aan de zorgplicht, zie *Study on due diligence requirements through the supply chain. Part I, Synthesis report*. Dat is ook de conclusie van KnowTheChain, *Closing the gap, evidence for effective human rights due diligence from five years measuring company efforts to address forced labour*, 2022.

een gepaste zorgvuldigheidsplicht invoeren, wat kan leiden tot een versnipperde markt en ongelijke mededingingsvoorwaarden voor ondernemingen binnen de interne Europese markt.²⁰¹

Daarom onderhandelt de EU momenteel over een **richtlijn rond passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (corporate sustainability due diligence directive (CSDDD))**.²⁰² De Europese Commissie kwam in februari 2022 met een voorstel, waarover de Raad en – recent in juni 2023 – het parlement een standpunt innamen.²⁰³ De drie voorstellen die nu op tafel liggen verschillen op tal van aspecten.²⁰⁴ Op het moment van de redactie van dit hoofdstuk²⁰⁵ waren de triloog-onderhandelingen over de richtlijn nog aan de gang. Een definitieve versie van de richtlijn wordt tegen het voorjaar van 2024 verwacht.²⁰⁶

Deze richtlijn zou grote en sommige middelgrote ondernemingen verplichten om een passende zorgvuldigheid na te streven op het gebied van mensenrechten en milieu door: 1) daarrond een beleidskader in te voeren, 2) de mogelijke negatieve impact te identificeren en passende maatregelen te nemen die de negatieve impact moeten voorkomen of beperken, 3) de effectiviteit van hun beleid en maatregelen te monitoren, 4) een interne klachtenprocedure in te voeren en 5) de informatie over passende zorgvuldigheid openbaar te maken. Het gaat om de negatieve effecten op het vlak van de mensenrechten en het milieu van hun eigen activiteiten of die van hun dochterondernemingen alsook van hun gevestigde zakelijke relaties binnen hun waardeketen. De zorgvuldigheidsplicht zou gelden ten aanzien van alle internationaal erkende mensenrechten.²⁰⁷ De richtlijn

zal mogelijk eveneens buiten de EU een impact hebben, aangezien ook ondernemingen van buiten de EU die toegang tot de EU-markt willen hebben aanpassingen zullen moeten doorvoeren. Verschillende actoren stellen dat deze richtlijn het potentieel heeft om een wereldwijde *gamechanger* te worden.²⁰⁸

De tekst stipuleert voorts dat een of meer nationale toezichthoudende autoriteiten zouden worden aangeduid om erop toe te zien dat ondernemingen hun zorgvuldigheidsverplichtingen naleven. Deze zouden inspecties kunnen doen, een onderzoek kunnen starten en indien nodig gepaste maatregelen afdwingen en administratieve geldboetes opleggen. De ondernemingen zouden aansprakelijk kunnen worden gesteld indien ze niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag hebben gelegd.

De EU voerde in 2014 ook de Maatschappelijk verantwoorde overheidsopdrachten (MVOO) of **Socially responsible public procurement (SRPP)** in via haar overheidsopdrachtenreglementering.²⁰⁹ Het centrale principe daarbij is dat overheden niet alleen tegen de laagste prijs of tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding inkopen, maar ook rekening houden met milieu- en sociale criteria, zoals de naleving van sociale rechten en arbeidsrechten.²¹⁰

Daarnaast zijn er tal van andere initiatieven, zoals initiatieven die gericht zijn op de controle van handel en import van bepaalde goederen en die daarbij een zorgvuldigheidsplicht invoeren zoals het voorstel van de Europese Commissie om producten die gemaakt zijn met dwangarbeid te bannen²¹¹ of de verordeningen met betrekking tot de ontginning van

201 De Franse *Loi relative au devoir de vigilance* en de Duitse *Sorgfaltspflichtengesetz* verschillen sterk wat het persoonlijke toepassingsgebied, de materiële vereisten en de handhavingsregeling betreft.

202 Deze richtlijn maakt deel uit van de Europese *Green Deal*, waarbij de EU streeft naar een duurzame toekomst. Zie *Een rechtvaardige en duurzame economie: Commissie komt met regels die bedrijven verplichten mensenrechten en milieu in mondiale waardeketens te eerbiedigen*.

203 De Europese Commissie heeft met het oog op de uitwerking van de tekst een raadpleging gehouden, die op 8 februari 2021 werd afgesloten. België heeft daaraan bijgedragen en heeft de invoering van een dergelijk Europees kader gesteund.

204 Meer bepaald welke ondernemingen (grote en kleinere ondernemingen) al dan niet aan deze verplichting moeten voldoen, of de financiële sector daaronder valt, en verschillende invulling van gepaste maatregelen, de mate waarin ondernemingen gerechtelijk kunnen worden vervolgd, de verschillende mate van remediëring en van financiële of niet-financiële herstelmaatregelen voor slachtoffers, de mate waarin de bestuurders en de directie van de onderneming mee verantwoordelijk zijn ...

205 Augustus 2023.

206 Voorstel van 23 februari 2022 van de Europese Commissie voor een richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937; zie ook het standpunt van de Raad van november 2022 en het standpunt van het Europees Parlement van 1 juni 2023.

207 De richtlijn wordt onder meer beschouwd als een aanvulling op de richtlijn ter bestrijding en voorkoming van mensenhandel en de sanctierichtlijn. Zie *toelichting* voorstel, p. 7. De richtlijn wordt bovendien gezien als een aanvulling op de Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan in de zin dat deze richtlijn voorziet in de aansprakelijkheid en sancties van rechtspersonen voor de strafbare feiten die in hun voordeel worden gepleegd door eenieder die in de rechtspersoon een leidende positie bekleedt of voor strafbare feiten die mogelijk werden gemaakt door het ontbreken van toezicht of controle, en als een aanvulling op de sanctierichtlijn, die de tewerkstelling verbiedt van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, met inbegrip van slachtoffers van mensenhandel en die in sancties en maatregelen voorziet tegen de werkgevers.

208 Zie onder meer KnowTheChain, *Closing the gap, evidence for effective human rights due diligence from five years measuring company efforts to address forced labour*, 2022.

209 Zie onder meer artikel 18, lid 2 van Richtlijn 2014/24/EU, artikel 36, lid 2 van Richtlijn 2014/25/EU, en artikel 30, lid 3 van Richtlijn 2014/23/EU. De lidstaten moesten deze omzetten tegen 18 april 2016. De richtlijn werd in België omgezet via de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

210 Zie Mededeling van de Commissie "Sociaal kopen – Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen (tweede editie)" van 26 mei 2021.

211 Voorstel van 14 september 2022 voor een Verordening inzake een verbod op met dwangarbeid vervaardigde producten op de markt van de Unie.

mineralen²¹² en de chemiesector²¹³ en de ontbossing.²¹⁴ Andere initiatieven zijn veeleer gericht op de zorgvuldigheidsplicht met betrekking tot financiële aspecten, zoals de EU Verordening rond duurzame financiële informatieverschaffing.²¹⁵

3. Bestaande regelgeving rond *due diligence* in andere landen

Terwijl in de meeste landen de initiatieven rond *due diligence* vooral gebaseerd waren op zelfregulering en vrijwillige acties van de bedrijfswereld is er een trend richting meer bindende regelgeving. Sommige landen hebben een algemene zorgvuldigheidsplicht ingevoerd voor ondernemingen (Frankrijk, Duitsland, Noorwegen²¹⁶), terwijl in andere landen de regelgeving veeleer beperkt blijft tot een bepaalde sector of een specifieke problematiek (Nederland, VK, California²¹⁷).²¹⁸

Al sinds 2015 bestaat in het **Verenigd Koninkrijk** de *Modern Slavery Act*²¹⁹ waarbij Britse ondernemingen een verklaring moeten opstellen waarin zij de maatregelen toelichten die ze hebben genomen om ervoor te zorgen dat er bij hun productie en in hun toeleveringsketens geen sprake is van mensenhandel. Als een onderneming geen verklaring inzake slavernij en mensenhandel indient, bestaat er in theorie een procedure die kan leiden tot het opleggen van een boete aan de onderneming. De verklaringen worden gepubliceerd in een online te raadplegen *Slavery Statement Registry*.²²⁰

Frankrijk heeft sinds 2017 de *Loi devoir de vigilance*.²²¹ Franse ondernemingen met meer dan 5.000 werknemers in eigen land of meer dan 10.000 werknemers wereldwijd zijn in dat kader gehouden door een zorgvuldigheidsplicht. Zij moeten jaarlijks een zorgvuldigheidsplan opstellen waarin ze de maatregelen beschrijven die zij nemen om de risico's te identificeren en om ernstige schade te voorkomen op het vlak van de grondrechten en vrijheden, de gezondheid en de veiligheid van personen en het milieu. Het gaat daarbij zowel om de eigen activiteiten als om die van de ondernemingen die rechtstreeks of onrechtstreeks onder hun controle vallen, hun onderaannemers en alle bedrijven waarmee zij een commerciële relatie aangaan. Elke belanghebbende kan een onderneming in gebreke stellen om de verplichtingen te laten respecteren. Daarbij kan ook elke ngo voor eigen rekening in rechte optreden om haar belangen te verdedigen.²²²

In **Duitsland** bestaat er sinds 1 januari 2023 een zorgvuldigheidsplicht²²³ voor Duitse ondernemingen met meer dan 3.000 werknemers in eigen land (en vanaf 2024 ook voor ondernemingen met meer dan 1.000 werknemers), alsook voor sommige buitenlandse ondernemingen met een vestiging in Duitsland. Deze ondernemingen moeten een vorm van risicomanagement implementeren, een gepaste en voortdurende monitoring van de risico's toepassen en gepaste preventiemaatregelen nemen tegen bepaalde milieu- en mensenrechtenschendingen (zoals kinderarbeid en dwangarbeid, discriminatie, inbreuken tegen arbeids- en gezondheidsrechten of het recht op een eerlijk loon, ...). Het gaat om de risico's bij de eigen activiteiten, die van handelspartners en directe en indirecte onderaannemers. Bedrijven moeten jaarlijks hun inspanningen bekendmaken op hun website en de bevoegde overheid daarover informeren. Er werden geen nieuwe burgerrechtelijke aansprakelijkheidsmechanismen ingevoerd, maar er is wel een nieuwe toezichthoudende instantie die toeziet

212 Verordening 2017/821 van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfram, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden.

213 Verordening nr. 1907/2006 van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

214 Europese Commissie, *Deforestation-free-products*.

215 Verordening (EU) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de sector van de financiële diensten.

216 Haavind, 16 maart 2022, *The new Norwegian Transparency Act enters into force on 1 July 2022*.

217 In Californië werd al in 2011 de *Transparency in supply chains Act* aangenomen waarbij bepaalde bedrijven transparant moeten zijn over hun inspanningen om mensenhandel uit hun keten te bannen.

218 Voor een overzicht, zie Boris Verbrugge, *Overview of legislative developments in the field of sustainability due diligence*, december 2022.

219 *Modern Slavery Act*, 2015. Er zijn momenteel debatten om de wet te hervormen en de aansprakelijkheid van bedrijven te vergroten. Zie *Modern Slavery Bill in the Queen's speech* van 2022.

220 *Slavery Statement Registry*.

221 *Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.

222 Voor een evaluatie van de wet, zie: *Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.

223 *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz)* van 16 juli 2021.

op de naleving van de verplichting. Zo nodig kan die sanctioneren.

In **Nederland** bestaat er sinds 2019 de Wet zorgplicht kinderarbeid.²²⁴ Elke in Nederland gevestigde onderneming die goederen of diensten aan Nederlandse eindgebruikers verkoopt of levert, verklaart in het kader van die wet dat zij een gepaste zorgvuldigheid nastreeft om te voorkomen dat die goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand komen. Een instantie is belast met het toezicht op de naleving. Elke belanghebbende kan een klacht indienen bij die toezichthouder. De toezichthouder publiceert de verklaringen in een openbaar register op zijn website en kan ook een boete opleggen. Daarnaast wordt er momenteel onderhandeld over een ontwerp van een algemenere zorgplichtwet.²²⁵

4. België en *due diligence*: een stand van zaken

Ook in België neemt de aandacht voor MVO, en specifiek voor ESG, toe. Hoewel België nog geen bindende zorgvuldigheidswet heeft, komt het publieke debat daarover op gang vanuit het middenveld en een deel van de bedrijfswereld. Ook zijn er al enkele politieke initiatieven geweest.

In het kader van de UNGP's heeft België zijn eerste **Nationaal Actieplan Ondernemingen en Mensenrechten (NAP)** goedgekeurd in juli 2017. Het bestaat uit 33 acties.²²⁶ Intussen gebeurde er in 2021 een evaluatie²²⁷ van de vooruitgang die de Belgische overheid en de ondernemingen hebben geboekt. Die evaluatie

dient mee als basis voor de huidige onderhandelingen over een tweede NAP. In deze evaluatie onderzoekt het NBA (*National Baseline Assessment*) in welke mate België tegemoetkomt aan de drie pijlers van de UNGP en concludeerde daarbij dat de implementatie van de UNGP's door de overheid en de bedrijven te beperkt en te vrijblijvend is.

Het NBA merkt op dat weinig bedrijven voldoen aan de *human rights due diligence*.²²⁸ Dat is enerzijds omdat België veel kleinere en middelgrote ondernemingen telt die daarbij meer moeilijkheden ondervinden en anderzijds omdat de overheid geen verplichte zorgvuldigheidstoets oplegt. Het regelgevende kader in België moedigt bedrijven onvoldoende aan om aandacht te hebben voor *due diligence*. België moet het evenwicht tussen vrijwillige acties en verplichte maatregelen herzien. En er dienen meer tools te komen om ondernemingen te helpen. Daarnaast moet België meer doen voor de effectieve toegang tot remediëring voor slachtoffers.²²⁹ Het NBA roept ook op om meer aandacht en bewustzijn te creëren rond MVO en *due diligence*, en dat vanuit de overheid, de werkgeversorganisaties, de vakbonden en het middenveld.

België zette in 2017²³⁰ de Europese richtlijn rond **duurzaamheidsrapportering**²³¹ om. Sindsdien zijn bepaalde grotere ondernemingen²³² verplicht om jaarlijks te rapporteren via een **verklaring van niet-financiële informatie (NFI-verklaring)** hoe zij omgaan met milieuaangelegenheden, sociale aangelegenheden en personeelsaangelegenheden, de eerbiediging van de mensenrechten en de bestrijding van corruptie en omkoping. In deze NFI-verklaring moet het volgende worden opgenomen: 1) een omschrijving van de activiteiten van de onderneming, 2) het gevoerde beleid en de toegepaste zorgvuldigheidsprocedures, 3) de resultaten van dat beleid, 4) de risico's die met deze aangelegenheden verbonden zijn en 5) de niet-financiële essentiële prestatie-indicatoren die relevant zijn voor de bedrijfsactiviteiten. De informatie over

224 De wet trad pas in werking op 1 januari 2022.

225 Voorstel van 1 november 2022 tot wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen.

226 Onder meer het respect voor de mensenrechten in overheidsopdrachten vergroten en controleren, het Belgische label voor sociaal verantwoorde productie evalueren, *due diligence* voor mensenrechten in bestuursorganen integreren, de maatschappelijke verslaggeving over mensenrechten bevorderen, maatschappelijk verantwoordelijke overheidsondernemingen promoten, een verantwoord beheer van de toeleveringsketens met een sectorale benadering stimuleren, ...

227 *National Baseline Assessment (NBA): National Baseline Assessment Business and Human Rights in Belgium, main report 2.0.*

228 NBA, *Executive summary*, p. 7 e.v.

229 De brochure *Toegang tot remediëring in België, UNGP in België, Gerechtelijke en buitengerechtelijke mechanismen van de staat die toegang bieden tot herstel en/of verhaal* wordt door de FRA wel als een *good practice* beschouwd.

230 Wet van 3 september 2017 betreffende de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote vennootschappen en groepen.

231 Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen. Zoals hoger al vermeld werd, is deze richtlijn onlangs gewijzigd door een nieuwe Richtlijn 2022/2464 van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. Deze moet worden omgezet door de lidstaten tegen 6 juli 2024.

232 Art. 3, 4°: Een vennootschap van Belgisch recht is verplicht een NFI-verklaring te doen als ze een organisatie van openbaar belang is; en een gemiddeld personeelsbestand heeft van meer dan 500 werknemers; en een balanstotaal heeft van meer dan 17.000.000 euro of een omzet haalt van meer dan 34.000.000 euro. Ook de moedervennootschap van een ondernemingsgroep is verplicht de NFI-verklaring te doen als ze meer dan 500 werknemers in dienst heeft.

zorgvuldigheidsprocedures moet ook betrekking hebben op de toeleveringsketen en de onderaannemingsketen van de onderneming.²³³ De verklaring moet worden opgenomen in het jaarverslag van de onderneming of in een afzonderlijk verslag.

Het Nationale Actieplan Mensenhandel 2021-2025 stelt dat de wet zou moeten worden aangepast zodat mensenhandel uitdrukkelijk wordt opgenomen als een van de aangelegenheden waarover ondernemingen moeten rapporteren.²³⁴ Een recent wetsvoorstel voorziet in een uitdrukkelijke rapportering rond risico's inzake mensenhandel en in een publicatie van de NFI-verklaring op de website van de onderneming.²³⁵

Volgens het NBA lijkt deze verplichting inzake duurzaamheidsrapportering nog niet het beoogde effect te hebben, gedeeltelijk omdat de Belgische omzetting niet helemaal zou voldoen aan de internationale standaarden.²³⁶ Verschillende Belgische bedrijven²³⁷, de vakbonden en het middenveld willen een stap verder gaan en zijn voorstanders van een nationaal wettelijk kader rond de zorgplicht.²³⁸ Ook in het regeerakkoord van 30 september 2020²³⁹ engageerde de federale regering zich om daarin een voorttrekkersrol te spelen op internationaal niveau.²⁴⁰

Het huidige Nationale Actieplan Mensenhandel 2021-2025 vermeldt dat België de Europese regelgeving steunt die zorgt dat ondernemingen een proces rond *due diligence* invoeren en zo economische uitbuiting helpen te voorkomen en de opdrachtgevers verantwoordelijker helpen te maken (in het kader van de toeleveringsketens).²⁴¹ Ook de Expertengroep inzake de bestrijding van mensenhandel van de Raad van Europa (GRETA) moedigt dat in aan in zijn laatste rapport over België van 2022.²⁴²

In de recente aanbevelingen van de Bijzondere parlementaire commissie inzake mensenhandel en mensensmokkel, waarvan de werkzaamheden in mei 2023 afgerond zijn²⁴³, worden grote bedrijven opgeroepen om bij hun onderaannemers aandachtig te zijn voor fenomenen van mensensmokkel, uitbuiting, mensenhandel en sociale dumping.

In 2021 werd er een **wetsvoorstel inzake een zorg- en verantwoordingsplicht voor ondernemingen** over hun hele waardeketen heen ingediend.²⁴⁴ Het is momenteel onzeker of deze wet er komt, aangezien België veeleer in afwachting is van een Europese richtlijn.

Het is essentieel dat via bindende regelgeving een kwalitatieve en effectieve zorgplicht met de nodige garanties wordt ingevoerd. Opdat een zorgplicht effectief zou zijn en niet zou verworden tot *whitewashing*, moeten er meerdere garanties zijn. Een daarvan is dat niet alleen de heel grote bedrijven een zorgplicht hebben maar ook de kleinere bedrijven, in verhouding tot hun mogelijkheden. Daarnaast moet de overheid toezien op de naleving via permanente controles en zorgen dat er desgevallend consequenties zijn, zoals boetes.²⁴⁵ Sommige actoren pleiten er ook voor dat ondernemingen moeten worden gedwongen tot transparantie en lijsten moeten vrijgeven met hun onderaannemers in de volledige aannemersketen.²⁴⁶

Ook de toegang tot effectieve remediëring voor slachtoffers is essentieel. Onder meer het FRA (Europese Agentschap voor Grondrechten) bevestigde dat in een uitgebreid rapport. De effectieve remediëring moet kunnen via de gerechtelijke weg, een burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedure, via een administratieve procedure of via buitengerechtelijke mechanismen die eerst kunnen worden aangewend om de rechten van slachtoffers af te dwingen en die vaak sneller,

Het is essentieel dat via bindende regelgeving een kwalitatieve en effectieve zorgplicht met de nodige garanties wordt ingevoerd.

233 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote vennootschappen en groepen, *Parl. St.*, Kamer, Zitting 2016-2017, Doc. 54 2564/001, p. 4.

234 Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, *Actieplan Strijd tegen Mensenhandel 2021-2025*, p. 34.

235 Zie wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen wat de bekendmaking van niet-financiële informatie door bepaalde grote vennootschappen en groepen betreft, *Parl. St.*, Kamer, Zitting 2022-2023, Doc. 55 2977/001.

236 *Belgian National Baseline Assessment (NBA) on Business and Human Rights*, 2021, p. 27.

237 *Zestig Belgische ondernemingen richten brief aan de bevoegde ministers met een vraag naar wetgeving rond due diligence*.

238 *Memorandum Essentiële bouwstenen voor een Belgische Zorgplichtwet*, oktober 2020.

239 Zie Regeerakkoord 2020, p. 89.

240 Resolutie van 14 januari 2021 betreffende de ondersteuning van een bindend VN-Verdrag inzake "Ondernemingen en Mensenrechten" en van een Europees initiatief inzake de zorgplicht, *Parl. St.*, Kamer, Zitting 2020-2021, Doc. 55 0524/005.

241 Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, *Actieplan Strijd tegen mensenhandel 2021-2025*, p. 32.

242 GRETA, *Evaluation report Belgium, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 20 oktober 2022, p. 40.

243 Zie *aanbeveling 69.1*. Zie deel 2, hoofdstuk 1, punt 2.

244 Wetsvoorstel van 2 april 2021 houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen.

245 Dit is ook de conclusie van de gespecialiseerde ngo KnowtheChain na een benchmark gedurende vijf jaar van grote multinationals, zie KnowTheChain, *Closing the gap, evidence for effective human rights due diligence from five years measuring company efforts to address forced labour*, 2022.

246 *Ibid.*, p. 19.

minder duur en gemakkelijker toegankelijk zijn. De FRA pleit in sommige gevallen ook voor een omkering van de bewijslast in dossiers waarin er al een begin van bewijs is van een mensenrechtenschending door een onderneming. Daarbij zou het dan aan de onderneming zijn om aan te tonen dat er geen schending was. Daarnaast blijft het heel moeilijk voor slachtoffers om een schending aan te tonen omdat het net de onderneming is die over alle informatie beschikt. Een deel van de informatie moet worden vrijgegeven via de rapportageverplichting. De FRA pleit daarnaast wel voor een verplichting tot "disclosure" van alle documenten van de onderneming die relevant zijn met betrekking tot een bepaalde schending. Daarnaast zou er ook een mogelijkheid moeten zijn tot collectief verhaal (*collective redress or representative actions*) van slachtoffers van schendingen door ondernemingen. Daarnaast kan een zorgplan van een onderneming het best worden uitgewerkt met de betrokkenheid van alle belanghebbenden (*stakeholder engagement*), zoals het middenveld en de werknemersorganisaties. Sommige organisaties pleiten eveneens voor de aansprakelijkheid van de bestuurders (*duty of directors*).²⁴⁷

Naar aanleiding van enkele grote dossiers²⁴⁸ inzake economische uitbuiting zet Vlaanderen nu de eerste stappen om binnen zijn bevoegdheid een **minimale zorgvuldigheidsplicht** in te voeren voor de (hoofd)aannemer met betrekking tot de illegale tewerkstelling van werknemers.²⁴⁹ Deze minimale zorgvuldigheidsplicht houdt in dat (hoofd)aannemers bepaalde informatie moeten opvragen van hun rechtstreekse onderaannemers om aan te tonen dat die aan de wettelijke voorschriften voldoen. Wanneer deze informatie illegale tewerkstelling aan het licht brengt, of wanneer er onvoldoende gegevens aanwezig zijn, wordt de (hoofd)aannemer verplicht om de rechtstreekse onderaannemer op het matje te roepen. Als de onderaannemer vervolgens niet ingaat op deze vraag, is de (hoofd)aannemer verplicht om de Vlaamse sociale inspectie daarvan op de hoogte te stellen.

Of uiteindelijk de (hoofd)aannemer mee aansprakelijk is voor inbreuken zal nog altijd geval per geval door de sociale inspectie worden beoordeeld op basis van meerdere factoren. Het is niet de bedoeling dat

ondernemingen zelf de rol van de inspectie op zich nemen, maar wel dat zij op basis van de ingebouwde zorgvuldigheidstoets op een eenvoudige manier sneller malafide onderaannemers kunnen detecteren. Momenteel kan de opdrachtgever of de hoofdaannemer worden aangesproken op inbreuken inzake illegale tewerkstelling op de werf door de onderaannemer, maar dat wordt uitgehold door de huidige bepaling die toelaat dat de aannemer of opdrachtgever via een eenvoudige contractuele clausule de aansprakelijkheid voor illegale tewerkstelling door de rechtstreekse contractant uitsluit.²⁵⁰

5. Andere initiatieven met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemerschap in België

In het kader van de OESO-richtlijnen werd er beslist dat elk land een **Nationaal Contactpunt (NCP) voor maatschappelijk verantwoord ondernemen** zou oprichten voor de toepassing van de richtlijnen. Het Belgische NCP²⁵¹ werd opgericht in de schoot van de FOD Economie en bestaat uit afgevaardigden van de federale en de gewestelijke overheden, werkgeversorganisaties en vakbondsorganisaties. Het NCP heeft twee kerntaken: 1) de bekendheid en de naleving van de richtlijnen vergroten en promoten en 2) een buitengerechtelijk mechanisme garanderen voor de onpartijdige beslechting van geschillen tussen partijen in het geval dat een Belgische onderneming de richtlijnen niet naleeft. Iedere organisatie of elk individu kan een klacht bij het NCP indienen wegens een vermeende schending van de OESO-richtlijnen door een onderneming of een organisatie. Het NCP biedt aan om tussen de partijen te bemiddelen.²⁵²

247 Zie onder meer FRA, *Business-related human rights abuse reported in the EU and available remedies* en *Business and human rights - access to remedy* en zie ook ENNHRI, *Statement on the proposal for a Corporate Sustainability Due Diligence Directive*.

248 Het persbericht van 20 januari 2023 verwijst daarbij naar de Borealis-zaak en de onregelmatigheden die vastgesteld zijn bij Antwerp Container Transport International (ACT) en BASF.

249 Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004 en het decreet van 22 december 2017 houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren, *Parl. St.*, VI. Parl. 2022-23, nr. 1.1805/1. Het decreet werd aangenomen op 25 oktober 2023.

250 Art. 23 van de wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en art. 12/4,§1 van de Wet Buitenlandse Arbeidskrachten.

251 Nationaal Contactpunt (NCP) voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

252 Zie "Een klacht neerleggen bij het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP)".

België voerde in 2002 al een **productlabel ter bevordering van een sociaal verantwoorde productie**²⁵³ in dat wordt toegekend door de minister van Economische Zaken aan ondernemingen die kunnen aantonen dat bij hun producten en diensten door heel hun productieketen heen de basisconventies van de IAO worden nageleefd. Dat label is gebaseerd op een ketenbenadering: de fundamentele arbeidsnormen moeten in heel de productieketen worden nageleefd. Zij mogen het “Belgisch sociaal label” op hun producten en diensten aanbrengen. De controle wordt uitgevoerd door een gecertificeerde controle-instelling. Dat label kwam evenwel nooit echt van de grond. Maar een tiental ondernemingen hebben het ooit aangevraagd.

Er bestaan verschillende **multi-stakeholder initiatieven**, zoals de zogeheten convenanten waarbij ondernemingen, de overheid, vakbonden en het middenveld samenwerken om wantoestanden, zoals mensenrechtenschendingen, te voorkomen.²⁵⁴

België ontwikkelde ook een **Toolbox Human Rights**²⁵⁵ waarin verschillende instrumenten verzameld zijn die ondernemingen helpen om hun verplichtingen inzake mensenrechten na te komen.

Overheden en overheidsbedrijven zijn grote afnemers van goederen en diensten. De overheid heeft daarbij een voorbeeldfunctie inzake het respect voor en de bescherming van mensenrechten, zowel wat betreft haar eigen overheidsbedrijven, bij het gunnen van overheidsopdrachten, als bij de toekenning van steun aan ondernemingen. In de wet van 17 juni 2016 inzake **overheidsopdrachten**²⁵⁶ wordt er bijzondere aandacht besteed aan de problematiek van economische uitbuiting en sociale dumping. Deze stelt dat ondernemers ertoe gehouden zijn alle toepasselijke verplichtingen op het gebied van het milieu-, sociaal en arbeidsrecht na te leven en na te doen leven door elke persoon die handelt als onderaannemer in welke fase dan ook, en door elke persoon die personeel tewerkstelt voor de uitvoering van de opdracht.²⁵⁷ Bovendien moet een kandidaat op elk moment van de procedure worden uitgesloten indien blijkt dat deze kandidaat in het verleden al is veroordeeld voor feiten van onder meer kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel of tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen.²⁵⁸ België zou

evenwel een nog ambitieuzer en effectiever beleidskader inzake overheidsaankopen en mensenrechten kunnen uitwerken.²⁵⁹ Nog te vaak worden deze verplichtingen maar op één ogenblik in het gunningsproces gecontroleerd, waardoor dat niet de gewenste impact heeft, namelijk dat de duurzaamheidsverplichtingen ook effectief deel gaan uitmaken van de bedrijfscultuur van het betrokken bedrijf.

6. Zorgvuldigheids- plicht, een middel in de strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting?

Hieronder gaat Myria na in welke mate de zorgvuldigheidsplicht zou kunnen helpen in de strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting.

De afgelopen jaren zijn er in België meerdere grote zaken van economische uitbuiting aan het licht gekomen. De onderzoeken naar sociale dumping en mensenhandel gaan daarbij vaak hand in hand. Geregeld zijn daarbij grotere en keurige ondernemingen betrokken, meestal in arbeidsintensieve sectoren.²⁶⁰ Zij doen, al dan niet met kennis, een beroep op onderaannemers die zich op hun beurt schuldig maken aan economische uitbuiting.

Onderaanneming wordt daarbij vaak niet meer gebruikt om specifieke taken uit te besteden aan een andere aannemer, maar als een verdienmodel door malafide werkgevers, waarbij er sprake is van sociale dumping en uitbuiting door zoveel mogelijk te besparen op de loonkosten. De winsten enerzijds en de risico's en verantwoordelijkheid anderzijds worden van elkaar afgesplitst en de arbeidsrechten en sociale zekerheidsbijdragen worden omzeild.²⁶¹

253 Wet van 27 februari 2002 ter bevordering van een sociaal verantwoorde productie.

254 Voorbeelden zijn TruStone en Beyond chocolate.

255 <https://bedrijven-mensenrechten.be>

256 De wet is in werking getreden op 30 juni 2017 en vormt een omzetting van de Europese richtlijnen (zie *supra*).

257 Art. 7 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

258 Art. 67.

259 B. Verbrugge, *Mensenrechten in overheidsaanbestedingen: opportuniteiten in regelgeving botsen op realiteiten in de aankooppraktijk*.

260 Zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 6.

261 The Left, *Subcontracting: exploitation by design, tackling the business model for social dumping*, 2022.

Ook criminele groeperingen spelen in op de stijgende vraag naar goedkope arbeidskrachten binnen meerdere lidstaten en maken misbruik van verschillen in de arbeidswetgeving om slachtoffers uit te buiten in de grijze zone tussen legale tewerkstelling en arbeidsuitbuiting. Uit de ervaring van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) blijkt dat er linken zijn met sociale fraude, waarbij er frauduleuze constructies worden opgezet om uitbuiting te verhullen. Daarbij worden er ook alsmear vaker banden met de georganiseerde misdaad vastgesteld.²⁶² Er wordt een kluwen aan onderaannemers en constructies gecreëerd via verschillende ondernemingen in het binnenland en soms ook in het buitenland. Op die manier probeert men bepaalde situaties van mensenhandel en economische uitbuiting te maskeren of zelfs te legitimeren. Dat door middel van illegale tewerkstelling, schijnzelfstandigheid, oneigenlijke detacheringen, postbusondernemingen in andere lidstaten, ...

In de praktijk is het moeilijk om te bewijzen dat de opdrachtgever of hoofdaannemer daarvan op de hoogte was. Soms zijn de opdrachtgevers of hoofdaannemers te goeder trouw en niet op de hoogte van de economische uitbuiting onderaan de keten. In andere gevallen zijn zij wel op de hoogte, of houden ze zich bewust onwetend omdat het vaak interessant is om bepaalde zaken niet te weten. En in nog andere gevallen dragen zij onrechtstreeks bij tot de malafide praktijken, doordat ze dusdanig scherpe prijzen hanteren. De opdrachtgevers blijven op deze manier buiten schot. Er geldt het vermoeden van onschuld en het is aan de overheid of aan de slachtoffers om te bewijzen dat de opdrachtgever op de hoogte was, wat in de praktijk bijzonder moeilijk en tijdrovend is.

De malafide praktijken zijn niet alleen dramatisch voor de slachtoffers die worden uitgebuit. Ze verstoren ook de markt en leiden tot oneerlijke concurrentie tegenover ondernemingen die wel te goeder trouw zijn.²⁶³

De zorgvuldigheidsplicht kan een sensibiliserend en responsabiliserend effect hebben.

6.1. | *Due diligence*, vooral een preventiemiddel

Due diligence zal mogelijk in de eerste plaats **een preventieve rol** hebben voor de ondernemingen zelf.

De ondernemingen worden namelijk verantwoordelijk gemaakt om zelf een controle uit te voeren rond de risico's (op mensenhandel en economische uitbuiting) bij hun eigen activiteiten en de activiteiten van hun onderaannemers (of van hun zakenrelaties) en om mogelijke risico's te beperken en daartegen op te treden. Door deze verplichting kunnen ondernemingen zich dus niet meer verbergen achter hun onwetendheid. Zij moeten aantonen dat ze er alles aan hebben gedaan om het te controleren en te voorkomen. Dat zou een sensibiliserend en responsabiliserend effect kunnen hebben voor ondernemingen, vooral als die te goeder trouw zijn.

Ondernemingen die te goeder trouw zijn, zullen mogelijk geïnformeerd kiezen om samen te werken met onderaannemers die aan hun verplichtingen voldoen.

Doordat de processen inzake *due diligence* publiek gemaakt worden, zou dat ook naar investeerders en de consumenten toe een sensibiliserend effect kunnen hebben. Het niet-naleven van de zorgvuldigheidsverplichting kan namelijk leiden tot ernstige reputatieschade voor bedrijven.

Het sensibiliserende effect zou nog sterker kunnen zijn indien bedrijven deze informatie op hun websites moeten publiceren en indien de informatie verzameld zou worden in een online register (cfr. *Slavery Statement Registry* in het Verenigd Koninkrijk).

Om een volledig zicht te krijgen op hun keten, zouden hoofdaannemers voor de controles, in aanvulling op eigen interne audits, ook een beroep moeten doen op (onafhankelijke, gecertificeerde) externe diensten. Op deze manier zou de controlefunctie op de keten niet alleen bij de overheid liggen maar ook bij de bedrijven via een soort zelfregulerend systeem.²⁶⁴

Tijdens de informele gespreksronde die Myria ter voorbereiding van het jaarverslag had met uiteenlopende actoren in de strijd tegen mensenhandel met het oog

²⁶² Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), Activiteitenverslag 2018, p. 14. Zie deel 1, hoofdstuk 1, titel 1.

²⁶³ Zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 6.

²⁶⁴ Zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 6.

op economische uitbuiting gaf een arbeidsauditeur aan dat er een soort onafhankelijke externe dienst zou kunnen worden opgericht die toeziet op de zorgvuldigheidsplicht. Hij maakte de vergelijking met een externe dienst voor preventie en bescherming op het werk. Een vergelijkbare externe dienst zou kunnen worden opgericht voor de zorgplicht, die bedrijven helpt met de controle op de naleving van deze zorgplicht. Indien de verplichtingen niet worden nageleefd binnen de keten van onderaannemers, verwittigt de dienst het betrokken bedrijf of de betrokken opdrachtgever. Zo kunnen opdrachtgevers zich niet meer verstoppen achter hun onwetendheid. Ook de GRETA leek iets dergelijks te suggereren²⁶⁵, namelijk onafhankelijke audits in de ondernemersketen en een monitoring van de werkplaats.

Een andere arbeidsauditeur opperde dat een zorgvuldigheidsplicht eveneens nuttig zou kunnen zijn op het niveau van de sociale secretariaten. Indien zij onregelmatigheden zouden opmerken, zouden ze die kunnen signaleren aan de bevoegde diensten.

Om de samenwerking en de communicatie met de toezichthoudende overheid en andere externe actoren te faciliteren zouden grotere en middelgrote ondernemingen een contactpunt of contactpersoon kunnen aanduiden die bevoegd is voor het zorgvuldigheidsbeleid. Deze dienst of persoon zou alle informatie rond de maatregelen inzake *due diligence* van het bedrijf kunnen centraliseren en het aanspreekpunt hiervoor kunnen zijn zowel intern als extern.

Het is essentieel dat de verplichting inzake *due diligence* effectief deel gaat uitmaken van een ondernemingsbeleid. De verplichting inzake *due diligence* zal niet tot het gewenste resultaat leiden indien bedrijven dat maar beschouwen als een 'one shot'-document, als een voorwaarde waaraan ze jaarlijks op een moment van controle moeten voldoen. Het zal pas een impact hebben als *due diligence* werkelijk deel gaat uitmaken van hun bedrijfscultuur.

De zorgvuldigheidsverplichting kan worden gekoppeld aan de ketenaanpak om zo hoger op te geraken bij de verantwoordelijken.

6.2. | De rol van *due diligence* bij een repressieve aanpak en bewijsgaring

De zorgvuldigheidsplicht zou een bijkomend hulpmiddel kunnen zijn binnen de bestaande opsporings- en vervolgingssystemen inzake mensenhandel en economische uitbuiting.

a. | *Due diligence* koppelen aan de ketenaansprakelijkheid in de strijd tegen mensenhandel

De zorgvuldigheidsverplichting en de verplichting inzake duurzaamheidsrapportage zouden kunnen worden gekoppeld aan de ketenaanpak om op die manier hoger op te geraken bij de verantwoordelijken in de keten.

In de praktijk worstelen magistraten vooral met de zware bewijslast om aan te tonen dat men hoger op wel degelijk op de hoogte was van de wanpraktijken.

Voor bepaalde situaties bestaat er al een wettelijke **ketenaansprakelijkheid** zoals de hoofdelijke aansprakelijkheid voor alle loonschulden in bepaalde sectoren²⁶⁶ of de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers.²⁶⁷ Maar ook daar is de aansprakelijkheid hoger op in de keten in de praktijk vaak beperkt of kunnen opdrachtgevers zich vrijpleiten indien ze een schriftelijke verklaring hebben waarin de rechtstreekse onderaannemer bevestigt dat hij geen onderdanen van derde landen in onwettig verblijf tewerkstelt en zal tewerkstellen.²⁶⁸ De huidige regelgeving rond de hoofdelijke aansprakelijkheid voor hoofdaannemers volstaat vaak niet om hen verantwoordelijk te stellen.²⁶⁹

265 GRETA, *Guidance note on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation*, september 2021, p. 18: *Conduct or require independent supply chain audits and workplace monitoring, and ensure that companies are held accountable in case of human rights abuses.*

266 De programmawet van 29 maart 2012 heeft in de Loonbeschermingswet de ketenaansprakelijkheid ingevoerd voor bepaalde sectoren: de schoonmaak, bewaking, bouw, transport, elektriciens, metaalsector, stoffering en houtbewerking, land- en tuinbouw en bepaalde werken in de voedingsnijverheid en -handel.

267 Zie wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (sanctiewet).

268 In het Nationale Actieplan Strijd tegen mensenhandel 2015-2019 was er sprake van een wetsontwerp rond de hoofdelijke aansprakelijkheid van de opdrachtgevers die een beroep doen op tussenpersonen die zich inlaten met mensenhandel. De wet zou voorzien in sancties op het vlak van de burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid wanneer de opdrachtgever wist of had moeten weten dat zijn tussenpersoon personen uitbuitte in arbeidsomstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. Het is nooit tot een wetsontwerp gekomen bij gebrek aan een politiek akkoord. Zie Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, *Actieplan Strijd tegen mensenhandel 2015-2019*, p. 11 e.v. Zie ook Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2010, Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, p. 98 e.v.

269 Zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 6.

Er gaan meerdere stemmen op voor een strengere ketenaansprakelijkheid.²⁷⁰

Door de zorgvuldigheidsplicht te koppelen aan de hoofdelijke aansprakelijkheid in de volledige keten van onderaannemingen zou men mogelijk wel een interessant bijkomend instrument kunnen hebben om hogerop te klimmen op de ketenladder.

Door de zorgvuldigheidsplicht en de rapportageverplichting kan een opdrachtgever zich niet meer verstoppert achter onwetendheid. Hij moet zijn eigen activiteiten en die in zijn keten controleren. Hij is op de hoogte of had op de hoogte moeten zijn van de problematische arbeidsomstandigheden. Eventueel kan op die manier het aspect "wetens en willens" worden aangetoond en zou hij kunnen worden vervolgd voor mededaderschap aan een misdrijf van mensenhandel of voor andere feiten van economische uitbuiting. Het zou dan aan de opdrachtgever zijn om aan te tonen dat hij niet op de hoogte was van de uitbuitingssituatie.²⁷¹

Tijdens de informele gespreksronde ter voorbereiding van het jaarverslag met verschillende actoren was het concept van de zorgvuldigheidsplicht niet zo gekend. Toch meenden enkele magistraten er een bijkomend hulpmiddel in te zien. Enkele arbeidsauditeurs opperden dat het belangrijk zou zijn dat de zorgvuldigheidsplicht en de duurzaamheidsrapportering ook door kleinere bedrijven zouden worden nageleefd, meer bepaald de bedrijven die het dichtst staan bij de werknemers die effectief worden tewerkgesteld. In de praktijk stelden sommigen vast dat het vooral kleinere ondernemingen waren die het niet zo nauw namen met de arbeidsomstandigheden.

Het Belgische wetsvoorstel rond een zorgplicht bepaalt, in tegenstelling tot het voorstel van Europese richtlijn, dat alle in België gevestigde of actieve ondernemingen gehouden zijn door een zorgvuldigheidsplicht. Ook kleine en middelgrote ondernemingen hebben een zorgplicht. De omvang van de verplichtingen moet wel in verhouding staan tot de grootte, de middelen, de mogelijkheid om kennis te hebben van de risico's en om effectieve maatregelen te nemen, en de mogelijke negatieve

impact van een onderneming. Van ondernemingen die actief zijn in risicovolle sectoren of regio's wordt er dus met het oog op de zorgplicht een grotere inspanning gevraagd. De proportionaliteit van de verplichtingen doet evenwel geen afbreuk aan de aansprakelijkheid voor de impact van de bedrijfsactiviteiten.²⁷²

b. | *Due diligence* als bewijsgaring

De meegedeelde informatie in het kader van de *due diligence* en de rapportageverplichting kan ook van nut zijn tijdens het onderzoek door de inspectiediensten, parketten en arbeidsauditoraten in het kader van de **bewijsgaring** in een onderzoek.²⁷³

In het Brugse transportdossier dat ook in dit jaarverslag besproken wordt, kon Myria vaststellen dat de opdrachtgever een consultancybedrijf vroeg om een audit uit te voeren. Tijdens deze audit werden zware afwijkingen vastgesteld, waarna correctie maatregelen werden geëist en genomen.²⁷⁴

Tot slot zou een kwalitatieve duurzaamheidsrapportage nuttig kunnen zijn met het oog op een effectieve remediëring voor slachtoffers. De informatie kan slachtoffers helpen als bewijsmateriaal bij verhaal en herstel in een gerechtelijke of een buitengerechtelijke procedure.

c. | *Due diligence* in het kader van de detectie van probleemsituaties

De informatie die verstrekt wordt in het kader van de duurzaamheidsrapportage kan ook worden gebruikt in het kader van de **detectie van probleemsituaties**. Opdrachtgevers die bij controles de niet-naleving van bepaalde regels en problemen bij de onderaannemer vaststellen zouden die kunnen signaleren aan de bevoegde instanties, een vergelijkbare situatie als bij de meldingsplicht aan de inspectiediensten in het Vlaamse ontwerpdecreet inzake de minimale zorgplicht bij illegale tewerkstelling.

Daarnaast zou een **toezichthoudende instantie** (waarin de Europese richtlijn momenteel voorziet en

270 Zie recent nog de vraag van arbeidsauditeur Filiep De Ketelaere en de burgemeester van Gent naar aanleiding van economische uitbuiting van Bulgaarse arbeiders in Gent. *VRT NWS*, Gent draaischijf voor sociale uitbuiting van Bulgaren: "Echte maffiapraktijken, ik kreeg 50 euro per week" en *VRT NWS*, Gent vraagt regering om bedrijven die meedoen aan sociale uitbuiting via onderaannemers harder aan te pakken. Zie ook Verslag namens de Bijzondere commissie belast met de evaluatie van de wetgeving en het beleid inzake mensenhandel en mensensmokkel, 12 juni 2023, *Parl. St.*, Kamer, DOC 55 2530/002, aanbeveling 67.

271 Zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 6.

272 Wetsvoorstel van 2 april 2021 houdende de instelling van een zorg- en verantwoordingsplicht voor de ondernemingen, over hun hele waardeketen heen en Memorandum Essentiële bouwstenen voor een Belgische Zorgplichtwet, oktober 2020.

273 Dat werd nuttig geacht door een bevraagde arbeidsauditeur.

274 Zie deel 1, hoofdstuk 2. En zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 6.

die in Duitsland is geïmplementeerd) kunnen instaan voor de finale controle van het zorgvuldigheidsproces. Bij niet-naleving zou deze instantie boetes of andere maatregelen (een vordering tot staking of een uitsluiting van overheidsopdrachten) kunnen opleggen. De toezichthoudende overheid die bij controles onregelmatigheden vaststelt kan die doorgeven aan de bevoegde instanties, zoals de inspectiediensten, voor verder onderzoek.

d. | *Due diligence* in het kader van bestuurlijke maatregelen

Volgens een andere arbeidsauditeur zou *due diligence* ook een interessant element kunnen zijn binnen een **bestuurlijke aanpak**. Zo zou een stad of een gemeente het vergunningsbeleid voor ondernemingen afhankelijk kunnen maken van de naleving van een zorgvuldigheidsplicht.²⁷⁵ Beroepsfederaties zouden hun beleid en de criteria waaraan ondernemingen moeten voldoen om een bepaalde vergunde activiteit uit te mogen oefenen ook kunnen laten afhangen van het vervullen van een zorgvuldigheidsplicht.

Conclusies

Myria heeft met deze analyse een begin van een antwoord willen geven op de vraag in welke mate een dwingende zorgvuldigheidsplicht voor Belgische ondernemingen, die er hoe dan ook op korte of middellange termijn zal komen door de omzetting van de Europese richtlijn, zou kunnen helpen in de strijd tegen mensenhandel. Hoewel dat middel niet voor alle situaties van mensenhandel en economische uitbuiting zal kunnen worden toegepast, meent Myria toch dat het in de eerste plaats een nuttig sensibiliserend middel kan zijn.

Eenzijds voor ondernemingen die te goeder trouw zijn en die hun eigen activiteiten en de activiteiten binnen hun keten onder de loep moeten nemen. Ze kunnen daarbij met een kritische blik hun aannemers uitkiezen en aanmoedigen om regels met betrekking tot correcte arbeidsomstandigheden na te leven. Als een toezichthoudende overheid boetes en andere maatregelen oplegt voor de niet-naleving van de verplichtingen, zullen ook andere ondernemingen een

incentive krijgen om correcte arbeidsvoorwaarden te garanderen.

Anderzijds heeft het sensibiliserende aspect ook een effect op investeerders, consumenten en het brede publiek doordat zij op basis van de vrijgegeven informatie weloverwogen keuzes kunnen maken over de bedrijven waarmee ze in zee willen gaan. Bedrijven die hun verplichtingen niet naleven kunnen in die zin ernstige reputatieschade oplopen.

Alhoewel het nog heel theoretisch blijft, meent Myria dat de zorgvuldigheidsplicht ook in een repressieve context een interessant middel zou kunnen zijn in de strijd tegen mensenhandel, in de mate dat die plicht zou worden gekoppeld aan een hoofdelijke aansprakelijkheid van de opdrachtgever. Het komt de bedrijven toe om aan te tonen dat zij niet op de hoogte waren of konden zijn van de arbeidsomstandigheden in strijd met de menselijk waardigheid binnen hun keten. De informatie die ze daarrond moeten vrijgeven kan helpen bij onderzoeken naar mensenhandel.

Om te garanderen dat een zorgvuldigheidsplicht kan helpen in de strijd tegen mensenhandel, mag het volgens Myria geen louter *aanvinkvakje* worden voor ondernemingen. Een zorgvuldigheidsplicht moet worden gekoppeld aan enkele noodzakelijke garanties, niet in het minst een effectieve remediëring voor slachtoffers. In die zin lijkt het nuttig dat de Belgische overheid er zich bij de omzetting van een dergelijke verplichting van vergewist hoe effectief die is in de andere landen die al een dergelijke wetgeving hebben.

Op basis van deze analyse kan Myria het volgende concluderen:

- België moet het evenwicht tussen vrijwillige acties en verplichte maatregelen herzien.
- België heeft nood aan dwingende regelgeving rond een gepaste zorgvuldigheidsplicht, bovenop de vrijwillige initiatieven.
- België kan een voortrekkersrol spelen tijdens de onderhandelingen over de Europese richtlijn en pleiten voor de nodige garanties voor een effectieve en kwalitatieve richtlijn om *greenwashing* en *whitewashing* te voorkomen.
- Bij de omzetting van de richtlijn garanderen dat er zodanige controles worden ingebouwd dat *due diligence* voor bedrijven geen eenmalig *“aanvinkvakje”* wordt waaraan ze jaarlijks bij controles moeten voldoen, maar zorgen dat het effectief deel gaat uitmaken van hun bedrijfscultuur.

²⁷⁵ Zie deel 1, hoofdstuk 4, punt 3.

- België zou ter voorbereiding van eigen regelgeving de effectiviteit van de systemen in de andere landen kunnen analyseren, zodat België het beste systeem kan kiezen.
- Bij de omzetting van de richtlijn duurzaamheidsrapportage expliciet in de Belgische wet verwijzen naar mensenhandel, zoals voorzien in het Nationale Actieplan Mensenhandel. En daarbij bepalen dat de NFI-verklaringen online worden gepubliceerd op de website van de onderneming.
- De Belgische overheid moet ondernemingen ondersteunen en tools aanbieden die helpen om hun verplichtingen rond de zorgvuldigheidsplicht na te leven.
- Magistraten zouden moeten worden gesensibiliseerd rond het concept van *due diligence* en moeten worden aangemoedigd om gebruik te maken van de NFI-verklaringen van bedrijven bij hun strafonderzoek.
- In de mogelijkheid voorzien van een *due diligence*-voorwaarde binnen een bestuurlijke context en bij het gunnen van overheidsopdrachten.
- De beroepsfederaties zouden het afleveren van vergunningen afhankelijk kunnen maken van een verplichting inzake *due diligence*.