

26485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen
33625 Hulp, handel en investeringen
Nr. 174 Brief van de ministers voor Buitenlandse Handel en
 Ontwikkelingssamenwerking en van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2013

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de Minister van Economische Zaken, het Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten aan.

De operationalisering van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* is voor Nederland een belangrijke prioriteit. De Europese Commissie heeft de lidstaten van de Europese Unie in haar mededeling over maatschappelijk verantwoord ondernemen in oktober 2011 uitgenodigd een plan te ontwikkelen voor de nationale uitwerking van de *UN Guiding Principles*.

Dit actieplan en de in juni aan Uw Kamer aangeboden brief ‘Maatschappelijk verantwoord ondernemen loont’¹ is tevens een reactie op de moties Smeets/Gesthuizen (Kamerstuk 26 485, nr. 119), Mulder (Kamerstuk 26 485, nr. 158), Verhoeven/Sjoerdsma (Kamerstuk 26 485, nr. 157) en Sjoerdsma cs. (Kamerstuk 33 625, nr. 11).

De minister voor Buitenlandse
Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

E.M.J. Ploumen

De minister van Buitenlandse Zaken,

F.C.G.M. Timmermans

¹ Maatschappelijk verantwoord ondernemen loont, Kamerstuk 26485, nr. 164, juni 2013.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Nederland bevordert de eerbiediging van mensenrechten door het bedrijfsleven. Doel is mensenrechtenschendingen door bedrijven, rechtstreeks of in productieketens te voorkomen. In deze brief zet het kabinet uiteen wat het bestaand beleid is, wat de consultaties over het Ruggie-beleidskader hebben opgeleverd en welke aanvullende stappen worden gezet. Voorop staat dat bedrijven een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om in het buitenland dezelfde mensenrechtennormen te hanteren als in Nederland.

Wat is het Ruggie-beleidskader?

Professor John Ruggie presenteerde in 2008 als VN Speciaal Vertegenwoordiger bedrijfsleven en mensenrechten het *Protect, Respect and Remedy*-beleidskader voor de verhouding tussen bedrijfsleven en mensenrechten. Het beleidskader mondde in 2011 uit in de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* (hierna: de *UN Guiding Principles*).² Deze principes zijn in juni 2011 unaniem door de VN-Mensenrechtenraad bekrachtigd.

De principes bevestigen:

- de bestaande verplichtingen van staten om mensenrechten en fundamentele vrijheden te beschermen en te realiseren (1^e pijler, *State Duty to Protect*);
- de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren (2^e pijler, *Business Responsibility to Respect*);
- de noodzaak te voorzien in effectieve maatregelen voor herstel en/of verhaal bij inbreuken hierop (3^e pijler, *Access to Remedy*).

De verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren is onder Nederlands voorzitterschap in de Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-richtlijnen) opgenomen.

Ruggie geeft aan dat de *UN Guiding Principles* van toepassing zijn op alle staten en alle bedrijven. Ze zijn opgesteld om de rechten van individuen en gemeenschappen te realiseren en zo een bijdrage te leveren aan verduurzaming van de globalisering. De verantwoordelijkheden van staten en bedrijven zijn door Ruggie onderscheiden, maar tegelijk ook verbonden. Zo verwachten Nederlandse bedrijven dat de Nederlandse overheid helpt bij het vastleggen van lokale regelgeving die voldoet aan de internationale arbeidsnormen.

Waarom dit actieplan?

De operationalisering van de *UN Guiding Principles* is voor Nederland een belangrijke prioriteit. De Europese Commissie heeft de lidstaten van de Europese Unie (EU) in haar mededeling over MVO in oktober 2011 uitgenodigd een plan te ontwikkelen voor de nationale uitwerking van de *UN Guiding Principles*³. Ook de

² John Ruggie (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations*

'Protect, Respect and Remedy' Framework.

³ A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 681 final

Tweede Kamer heeft hierom verzocht. Voorts is het actieplan aangekondigd in het Nationaal Actieplan Mensenrechten dat op 10 december jl. naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Het proces om te komen tot dit actieplan is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerd. Hiervoor is medio 2012 een interdepartementale werkgroep gevormd met de Ministeries van Economische Zaken, Financiën, Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De *UN Guiding Principles* zijn vergeleken met het huidige beleid en op basis van interviews en consultatiebijeenkomsten met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, uitvoeringsorganisaties en andere experts zijn de belangrijkste standpunten en ideeën voor dit actieplan geïnventariseerd.

Hoofdstuk 2. Huidig beleidskader

Nederland voert reeds een actief beleid om de eerbiediging van mensenrechten door het bedrijfsleven te bevorderen en om mensenrechtenschendingen door bedrijven, rechtstreeks of in hun keten, te voorkomen. Het kabinet verwacht dat bedrijven in het buitenland, zeker wanneer zij opereren in een situatie van gebrekkige regelgeving en/of handhaving, dezelfde normen nastreven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en mensenrechten als in Nederland.

Zoals aangegeven in de beleidsnota over hulp en handel ‘Wat de wereld verdient’⁴ is internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) een voorwaarde voor duurzame en inclusieve groei. Bedrijven hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor wat speelt in hun productieketen en voor werk met fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Om schendingen in hun productieketen op het gebied van arbeidsomstandigheden, kinderarbeid, milieu, corruptie en mensenrechten zoveel mogelijk te voorkomen verwacht het kabinet dat bedrijven handelen volgens de OESO-richtlijnen. Het kabinet spreekt bedrijven daar ook op aan.

In de kabinetsbrief ‘Maatschappelijk verantwoord ondernemen loont’⁵ is aangegeven wat de taken van de overheid zijn op het gebied van IMVO:

- Zorgen dat de kaders voor MVO zo helder mogelijk zijn en dat bedrijven daarover worden voorgelicht;
- Het bevorderen van een gelijk speelveld voor Nederlandse ondernemers;
- Het aanspreken van andere overheden op hun verantwoordelijkheden, onder meer door middel van economische diplomatie;
- Het bevorderen van transparantie en stakeholderdialoog;
- Het geven van het goede voorbeeld, zoals via het duurzaam inkopen beleid.

De brief ‘MVO loont’ gaat ook over het bevorderen van de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren, de 2e pijler van het Ruggie-beleidskader.

Het beste resultaat wordt bereikt als partijen met verschillende belangen en doelgroepen een gezamenlijke agenda hebben en met elkaar samenwerken. Waar de overheid toegevoegde waarde heeft, wil het kabinet partijen en belangen bijeen brengen. Bijvoorbeeld door via de Sector Risico Analyse een *due diligence* check te doen op de

⁴ Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen, Kamerstuk 33 625, nr. 1, april 2013

⁵ Maatschappelijk verantwoord ondernemen loont, Kamerstuk 26 485, nr. 164, juni 2013.

risicovolle sectoren van het Nederlands bedrijfsleven en bedrijven en maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden in deze sectoren hun krachten te laten bundelen. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.

De mensenrechtenbrief ‘Respect en recht voor ieder mens’⁶ bevestigt het belang van de integrale implementatie van het Ruggie-beleidskader en benoemt de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven in dit kader. Geloofwaardigheid is een belangrijk element in het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens kan monitoren of relevante wetgeving strookt met de Nederlandse verplichtingen op mensenrechtengebied en is hierover ook in dialoog met bedrijven en andere niet-statelijke actoren. Het College voor de Rechten van de Mens monitort het beleid, levert vanuit zijn onafhankelijke positie advies en doet onderzoek naar mensenrechtenvraagstukken.

Afspraken ter verbetering van de arbeidsomstandigheden in de land- en tuinbouwsector

Het kabinet heeft afspraken gemaakt met de Land- en tuinbouworganisatie (LTO) en het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL) over de aanpak van misstanden op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de land- en tuinbouwsector. De afspraken gelden voor de risicosectoren champignonteelt, aardbeienteelt, glastuinbouw en boomkwekerijen. Er is onder andere afgesproken dat supermarkten niet meer zullen afnemen van telers die gebruik maken van uitzendbureaus zonder NEN-certificaat. En inkopers van supermarkten zullen expliciet aandacht besteden aan arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden bij het kiezen van hun leverancier. Zij krijgen hiervoor voorlichting van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ondertussen werkt SZW aan het aanpassen van de regelgeving zodat opgelegde boetes openbaar kunnen worden gemaakt.

⁶ Respect en recht voor ieder mens, Kamerstuk 32 735, nr. 78, juni 2013

Hoofdstuk 3. Uitkomsten consultatie en beleidsreactie

In het consultatieproces zijn 50 vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, uitvoeringsorganisaties en andere experts gevraagd naar hun ideeën en standpunten over de implementatie van het Ruggie-beleidskader. Om de inbreng zo onafhankelijk mogelijk te organiseren is een externe expert gevraagd om interviews af te nemen. Er is daarbij gestreefd naar een evenwichtige afspiegeling van relevante organisaties.

De uitkomsten van de interviews en mogelijke opties voor het actieplan zijn besproken met de geïnterviewden tijdens drie bijeenkomsten met respectievelijk maatschappelijke organisaties en andere experts, bedrijfsleven en uitvoeringsorganisaties. In al deze bijeenkomsten bleek grote betrokkenheid en interesse voor het onderwerp en brede consensus over het belang en de inhoud van de *UN Guiding Principles*. Maar de meningen verschillen over de uitwerking en prioriteiten.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste uitkomsten van het consultatieproces en de beleidsreactie hierop. Vijf hoofdpunten kwamen uit de consultaties naar voren.

1. Actieve rol overheid
2. Beleidscoherentie
3. Vertaalslag *due diligence*
4. Transparantie en rapportage
5. Remediemogelijkheden

Over de punten 1 tot 3 bleek tijdens de consultatie brede overeenstemming. Over de punten 4 en 5 verschillen de meningen.

1. Actieve rol overheid

Uit de consultaties blijkt dat de overheid meer verantwoordelijkheid moet nemen bij de implementatie van het Ruggie-beleidskader. Het algemene beeld is dat de overheid haar rol teveel ziet als faciliterend en reactief. Geïnterviewden ervaren regelmatig gebrek aan deelname van de overheid bij multistakeholder- of sectorinitiatieven. Ook duurt het lang voordat een standpunt wordt ingenomen of noodzakelijke medewerking wordt verkregen. De overheid moet zich proactief opstellen om haar *Duty to Protect* vorm te geven. De meningen verschillen over hoe die verantwoordelijkheid precies ingevuld moet worden.

Zoals aangegeven in de kabinetsbrief ‘MVO loont’ en uitgewerkt onder punt 3 over de vertaalslag van *due diligence* ligt de uitdaging voor de komende jaren in het tijdig identificeren van risico’s in ketens van Nederlandse bedrijven. Het kabinet wil geen incidentmanagement voor incidentele belangen, maar wil werken aan structurele oplossingen in internationale ketens.

Samenwerking met Nederlandse textielsector

De brancheorganisaties van Nederlandse textielbedrijven hebben op het congres ‘Groen is de rode draad’ op 20 juni jl. een actieplan gepresenteerd om misstanden in de productieketen van kleding aan te pakken. Het plan richt zich op structurele

verbeteringen in de textiel- en kledingsector wereldwijd op het vlak van MVO. Daarbij zijn de OESO-richtlijnen en het Ruggie-beleidskader leidend.

In het actieplan staat dat eind 2014 minimaal 50% van de bij de brancheorganisaties aangesloten leden het actieplan ondertekend moet hebben en/of moet deelnemen aan een project om een doelstelling uit dit actieplan te realiseren. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft textielbedrijven opgeroepen zich aan het plan te committeren en is in gesprek met de sector over de uitwerking van het plan en over de mogelijkheid tot een MVO-convenant te komen op textiel. Het actieplan van de brancheorganisaties is hiervoor een goed startpunt.

Gelijk speelveld

Het bedrijfsleven pleitte in de consultaties voor een actieve rol van de overheid om te komen tot een internationaal gelijk speelveld voor bedrijven. Het maatschappelijk middenveld steunt deze gedachte met sterke nadruk op universele mensenrechtennormen.

Nederland ziet een belangrijke rol voor de OESO weggelegd om afspraken te maken over een gelijk speelveld. Het kabinet heeft de OESO de komende vier jaar een speciaal vertegenwoordiger voor de OESO-richtlijnen ter beschikking gesteld in de rol van voorzitter van de OESO Werkgroep over MVO met als doel bij te dragen aan een gelijk speelveld en het vergroten van het gezag van de OESO-richtlijnen. Deze voorzitter leidt de *Pro Active Agenda* van de OESO-richtlijnen.

Voor het kabinet is het bevorderen van een gelijk speelveld één van de hoofdtaken op het gebied van IMVO. Nederland zet zich hiervoor in via de multilaterale instellingen. Zo vraagt Nederland in multilaterale fora zoals de EU, OESO, ILO en VN consequent aandacht voor de *UN Guiding Principles* en bepleit dat deze leidend moeten zijn in het beleid van de lidstaten. Nederland maakt zich ook sterk voor universele ratificatie en tenuitvoerlegging van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO: het verbod op kinderarbeid, het verbod op dwangarbeid, non-discriminatie en de vrijheid van (vak)vereniging. De fundamentele en prioritaire verdragen van de ILO ondersteunen het functioneren van het stelsel van mondiale arbeidsnormen en zijn cruciaal voor een gelijk speelveld.

De Pro Active Agenda van de OESO-richtlijnen

De *Pro Active Agenda* is in 2011 in de OESO-richtlijnen opgenomen om de richtlijnen voor specifieke sectoren of situaties samen met alle betrokken landen nader te duiden. In het kader van deze agenda wordt in OESO-verband met de financiële sector gewerkt aan verheldering van de toepasbaarheid van de OESO-richtlijnen voor de financiële sector. Met de grondstoffensector wordt met de verschillende belanghebbenden gewerkt aan een handboek hoe mijnbouw en oliebedrijven *stakeholder engagement* zouden kunnen gebruiken bij hun MVO-beleid. Samen met de FAO wordt gewerkt aan een handboek voor de agrosector hoe zij handen en voeten kunnen geven aan de MVO-eisen die aan die sector worden gesteld, zoals ketenverantwoordelijkheid en verantwoord investeren in grond. Samen met de ILO wordt in het voorjaar van 2014 een *high level forum* georganiseerd over MVO in de textielsector. Op het gebied van conflictmineralen is er een zeer succesvolle multistakeholder aanpak ter bestrijding van de financiering van de burgeroorlog in Congo.

Mensenrechten in handelsmissies

Het aan de orde stellen van mensenrechten tijdens handelsmissies is door veel geïnterviewden genoemd als voorbeeld van de proactieve houding van de overheid om haar *Duty to Protect* vorm te geven.

Het stimuleren van IMVO tijdens handelsmissies is voor het kabinet essentieel en daarom is IMVO een vast onderdeel van handelsmissies. Het kabinet verwacht van bedrijven die meegaan met een missie dat zij inzicht verwerven in de (potentiële) maatschappelijke effecten van hun bedrijfsvoering in het betreffende land, waaronder de effecten op mensenrechten, en dat zij een beleid hebben om negatieve effecten te vermijden.⁷

Handelsmissie Indonesië

Premier Rutte leidde van 20 tot 22 november 2013 een handelsmissie naar Indonesië samen met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Economische Zaken. Tijdens de missie bracht premier Rutte in zijn gesprek met de Indonesische president Yudhoyono ook mensenrechten ter sprake. Premier Rutte opende een forum over duurzame productie en handel, georganiseerd samen met het Initiatief Duurzame Handel (IDH). De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking nam deel aan dit forum en sprak met vertegenwoordigers van de Indonesische overheid, maatschappelijke organisaties en de private sector over het belang van duurzame handel en productie van palmolie en papierpulp.

2. Beleidscoherentie

Uit de consultaties komt het beeld naar voren dat de overheid soms verschillende signalen afgeeft ten aanzien van MVO en mensenrechten. Bijvoorbeeld wat de leidende normen zijn en welk ministerie verantwoordelijk is voor welk deel van het beleid. Maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties vinden coherentie zeer belangrijk. In de consultaties werd specifiek aandacht gevraagd voor internationale beleidscoherentie en het opnemen van de *UN Guiding Principles* in handels- en investeringsakkoorden.

Het kabinet erkent het belang van eenduidigheid over mensenrechten in relatie tot ondernemen en het consequent doorvoeren en implementeren van zijn eigen beleid, zowel nationaal als internationaal.

In de kabinetsbrief 'MVO loont' is het kader voor MVO verduidelijkt. De OESO-richtlijnen bieden een overkoepelend kader voor wat de Nederlandse overheid verwacht van bedrijven op het vlak van Internationaal MVO. In de OESO-richtlijnen zijn andere relevante richtlijnen zoals de 'ILO-normen'⁸ en de voor bedrijven bedoelde *Guiding Principles* op het vlak van de 'responsibility to respect' verwerkt. Van staatsdeelnemingen wordt verwacht dat zij de OESO-richtlijnen naleven en rapporteren over hun MVO-beleid⁹. Om de vorderingen te monitoren zijn staatsdeelnemingen standaard opgenomen in de Transparantiebenchmark. Ook van bedrijven waarin de overheid op andere wijze investeert, zoals via exportvergunningen, wordt verwacht dat zij de OESO-richtlijnen naleven.

⁷ Maatschappelijk verantwoord ondernemen in economische missies, Kamerstuk 26 485, nr. 166, juli 2013

⁸ De International Labour Organization (ILO) heeft een aantal fundamentele normen (conventies) op het gebied van arbeidsomstandigheden ontwikkeld. Het gaat om het recht op organisatie en collectieve onderhandeling en het recht op bescherming tegen kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie, aangevuld met enkele normen met betrekking tot werktijden, beloning en het arbeidscontract.

⁹ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Kamerstuk 28 165, nr. 165, oktober 2013

MVO en mensenrechten is een vast onderdeel van de voorbereiding en jaarlijkse terugkomdagen voor de uitgezonden attachés en diplomaten op de posten. Daarnaast wordt een *e-learning* cursus ontwikkeld voor de internationaal opererende ambtenaren en uitvoeringsorganisaties om goede en eenduidige voorlichting te geven over mensenrechten en bedrijfsleven.

Duurzaam Inkoopbeleid

Bij toepassing van de zogenaamde sociale voorwaarden van het landelijke beleid voor Duurzaam Inkopen verlangt de overheid van de aan hen leverende bedrijven dat ze mensenrechten respecteren¹⁰. Sinds 1 januari 2013 worden de sociale voorwaarden in alle Europese aanbestedingen van de rijksoverheid toegepast. Gemeenten, provincies en waterschappen worden gestimuleerd om de sociale voorwaarden ook toe te passen. Leveranciers kunnen op verschillende manieren voldoen aan de gestelde sociale voorwaarden. Bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij een betrouwbaar multistakeholder keteninitiatief (keurmerken of certificeringsinstituut) of een risicoanalyse te doen als ze vermoeden dat er risico's zijn.

Uit de consultaties is gebleken dat het duurzaam inkoopbeleid negatief wordt beoordeeld ten aanzien van effectieve implementatie van sociale en mensenrechten criteria. Bedrijven denken vaak dat er geen risico's zijn. Bedrijven die aan de overheid leveren zouden een risicoanalyse moeten maken en laten zien dat ze mensenrechten respecteren conform de *UN Guiding Principles*. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal bij de evaluatie van de toepassing van de sociale voorwaarden in het duurzaam inkoopbeleid in 2014 kijken of dit beleid in lijn is met de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles*. Ook wordt bezien of het rijksbeleid ook door de gemeenten, provincies en waterschappen kan worden toegepast.

Internationale fora

Tijdens de consultaties is met betrekking tot internationale beleidscoherentie benadrukt dat Nederland zich moet inzetten in multilaterale fora, zoals de EU en de VN, om de *UN Guiding Principles* als referentiekader te nemen. Ook is door verschillende groepen opgemerkt dat Nederlandse sector- en multistakeholder initiatieven internationaal verbreed moeten worden. Dit vergroot de effectiviteit van deze initiatieven. Zowel vanuit het bedrijfsleven, vanwege het gelijke speelveld, als vanuit maatschappelijke organisaties, vanwege de grotere effectiviteit, is er belang bij een Europese aanpak voor bedrijfsleven en mensenrechten.

In de EU-mededeling over MVO heeft de Commissie het voortouw gelegd bij de EU-lidstaten. Zo wordt onder meer opgeroepen tot maatregelen ter bevordering van MVO en nationale actieplannen op basis van de *UN Guiding Principles*. Het rapport met de EU-prioriteiten voor de implementatie van de *UN Guiding Principles* is nog niet verschenen.

¹⁰ Duurzame ontwikkeling en beleid, Kamerstuk 30 196, nr. 33, mei 2008.

Het kabinet ziet de *UN Guiding Principles* als integraal onderdeel van het buitenlands- en mensenrechtenbeleid. De overheid kan bij de sector- en multistakeholder initiatieven een rol spelen door direct te schakelen met overheden in andere landen, zaken aan te kaarten in multilaterale fora en via ambassades. Het kabinet zal zich inzetten om MVO en mensenrechten op de Europese agenda te houden. In aanloop naar het Nederlands EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 zal met gelijkgezinde lidstaten overlegd worden over de inzet in Europa om te komen tot een gelijk speelveld en de effectiviteit van multistakeholder initiatieven te vergroten. Eén van de onderwerpen waar het kabinet aandacht voor zal vragen is de noodzaak tot samenwerking op internationaal MVO vanwege groter maatschappelijk effect en gelijk speelveld voor het bedrijfsleven en de uitwerking van de *UN Guiding Principles*. Nederland zal met een groep gelijkgezinde landen een voortrekkersrol spelen om de overige EU-lidstaten hierin mee te krijgen.

Als aandeelhouder bij de internationale financiële instellingen dringt Nederland aan op meer systematische aandacht voor mensenrechten en effectieve interne controlemechanismen om de naleving van mensenrechten bij projecten te waarborgen. Zo pleit Nederland bij de herziening van de *Safeguard Policies* van de Wereldbank voor meer systematische aandacht voor mensenrechten. Ook via programma's van multilaterale instellingen draagt Nederland bij aan het bevorderen van mensenrechten, zoals in het *Better Work* programma.

Better Work

Het *Better Work* programma van de ILO en de *International Finance Corporation* (IFC) is gericht op verbetering van de arbeidsomstandigheden in de textielsector in een aantal landen. Het *Better Work* programma wordt publiek-privaat gefinancierd en heeft voor zichtbare verbeterde en veiligere arbeidsomstandigheden gezorgd in Cambodja, Haïti, Indonesië, Jordanië, Lesotho, Nicaragua en Vietnam door de samenwerking tussen werkgevers en werknemers op fabrieksniveau te regelen en te ondersteunen. *Better Work* richt zich op directe interventies in fabrieken. Daarbij weet het globale arbeidsnormen te vertalen in concrete acties, onder meer door sociale dialoog op de werkvloer te bevorderen.

Handel- en investeringsakkoorden

Het opnemen van de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles* in handels- en investeringsakkoorden is als concrete suggestie genoemd tijdens de consultaties. Het kabinet zet in op duidelijke afspraken over de relatie tussen handel, investeringen en duurzaamheid in handels- en investeringsakkoorden. Nederland dringt binnen de EU aan op het opnemen van een hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling met mechanismen voor monitoring en handhaving. De inzet is dat partijen, onder meer, hun ILO-verplichtingen op het gebied van bestrijding van dwangarbeid en kinderarbeid herbevestigen en samenwerken op dit vlak. Ook moeten afspraken worden gemaakt over samenwerking en bevordering van MVO, bijvoorbeeld via de OESO-richtlijnen. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is voor Nederland essentieel onderdelen van een akkoord.

De inzet van de EU is dat elk handelsakkoord wordt gekoppeld aan een bredere partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst waarin, onder andere, de mensenrechten-verplichtingen van staten worden herbevestigd. Door de koppeling van het handelsakkoord en de samenwerkingsovereenkomst kan het handelsakkoord in het uiterste geval worden opgeschort bij mensenrechtenschendingen.

Vrijhandelsakkoord tussen de EU, Peru en Colombia

In het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Peru en Colombia zijn de eerbiediging van mensenrechten en de ontwikkeling van een duurzame economie uitgangspunt. Het akkoord bevat een hoofdstuk Handel en Duurzame Ontwikkeling met bepalingen over toezicht en implementatie. De bescherming en bevordering van arbeids- en milieunormen vormen daarbij de basis. Onderdeel hiervan vormen afspraken over de promotie en implementatie van internationaal erkende ILO-arbeidsstandaarden. In het akkoord is opgenomen dat de Colombiaanse overheid jaarlijks het maatschappelijk middenveld moet consulteren over de implementatie van dit hoofdstuk uit het vrijhandelsakkoord. Daarnaast kunnen deze organisaties hierover ook op eigen initiatief adviezen en aanbevelingen geven.

De bestaande Nederlandse bilaterale investeringsakkoorden bieden aan partijen de beleidsruimte om op niet-discriminerende basis maatregelen te nemen ter bescherming van publieke belangen, zoals mensenrechten, arbeidsomstandigheden en milieu. Sinds het verdrag van Lissabon heeft de EU de exclusieve bevoegdheid op het gebied van buitenlandse directe investeringen. Door deze verschuiving van competentie, die niet alle investeringsaspecten omvat, onderhandelt de EU samen met de lidstaten over EU investeringsverdragen. Voorzien is dat in elk EU-investeringsakkoord een apart hoofdstuk over milieu, arbeid, duurzaamheid en transparantie zal komen, waarin uitgebreider wordt ingegaan op deze kwesties. Nederland is een groot voorstander dat dergelijke hoofdstukken in alle toekomstige EU investeringsbeschermingsovereenkomsten opgenomen worden.

3. Vertaalslag *due diligence*

In de consultaties is opgebracht dat de overheid een vertaalslag moet maken van de *UN Guiding Principles* naar begrijpelijke taal voor bedrijven. Bedrijven ervaren dat de overheid niet concreet maakt wat er qua *due diligence* van ze verwacht wordt.

Kernconcept in de *UN Guiding Principles* is *due diligence*. Professor Ruggie beschrijft wat daar onder dient te worden verstaan. Kort gezegd komt het neer op:

- In beeld brengen wat de huidige en potentiële effecten van een onderneming op mensenrechten zijn en je de bevindingen eigen maken;
- Actie ondernemen en nagaan of die acties succesvol zijn;
- Naar buiten brengen hoe de effecten worden aangepakt. Effecten komen niet alleen rechtstreeks voort uit de eigen bedrijfsvoering, maar kunnen ook ontstaan via de handelsketen.
- *Due diligence* is geen eenmalige activiteit; het is een voortdurend proces.

Bij de herziening van de OESO-richtlijnen in 2011 is de aanbeveling tot het doen van *due diligence* verbreed naar het MVO-domein. In alle communicatie en voorwaarden voor het bedrijfsleven gaat de overheid uit van de OESO-richtlijnen als referentiekader voor Internationaal MVO. Bedrijven dienen rekening te houden met de effecten die zij op de samenleving kunnen hebben. Hiermee is *due diligence* het belangrijkste nieuwe element voor het MVO-beleid voor internationaal opererende bedrijven en/of bedrijven met internationale ketens. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor *due diligence* als onderdeel van goed ondernemerschap. Maar wat voor een specifiek bedrijf het meest effectieve *due diligence* proces is, is mede afhankelijk van de omvang van het bedrijf, de aard van de handelsrelaties en de sectoren en landen waarin het opereert.

Bewustmaking van bedrijven

De voorlichtingsstrategie zoals beschreven in de kabinetsbrief 'MVO loont' heeft als doel bedrijven bewust maken van de noodzaak van *due diligence*. Het internationaal opererend MKB heeft vooral behoefte aan praktische informatie, zoals bleek uit eerder onderzoek.¹¹ Er bestaan verschillende hulpmiddelen om bedrijven te helpen

hun *due diligence* in de praktijk te brengen en nieuwe worden ontwikkeld, o.a. door de SER. De overheid heeft ook een rol om de beschikbare informatie en hulpmiddelen toegankelijk te maken zodat ondernemers duidelijkheid hebben over waar ze welke informatie vandaan kunnen halen. Het kenniscentrum MVO Nederland speelt een belangrijke rol voor Nederlandse bedrijven op het vlak van MVO. Daarnaast zijn ook Agentschap NL en ambassades belangrijke informatiebronnen voor internationaal actieve bedrijven. Het kabinet ondersteunt de SER door middel van een subsidie voor workshops om bedrijven te helpen om hun MVO-beleid op het terrein van mensenrechten nog beter vorm te geven en hen te begeleiden bij het inventariseren en prioriteren van de risico's die zij lopen. De workshops worden verzorgd door SHIFT, een non-profit organisatie, die met steun van professor Ruggie is opgericht om bedrijven en overheden te ondersteunen bij de praktische vertaling van de *UN Guiding Principles*. Daarnaast is de SER subsidie verstrekt voor onderzoek naar de toepasbaarheid van de ISO 31000 standaard voor risicomanagement ten behoeve van MVO-*due diligence*.

Het is van belang alle beschikbare informatie over *due diligence* voor bedrijven toegankelijk te maken. De Europese Commissie heeft *Sector Guidances* opgesteld voor drie sectoren: ICT, olie en gas en uitzendarbeid. Deze handleidingen geven bedrijven advies hoe ze hun verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren in de alledaagse bedrijfsvoering kunnen implementeren. Bij elke stap is samengevat wat de *UN Guiding Principles* van hen verwachten en wordt een scala van benaderingen en voorbeelden gegeven hoe deze in de praktijk gebracht kunnen worden. Vanuit de Europese Commissie is ook een gids opgesteld voor het MKB¹², en een aantal case studies uitgewerkt. Zoals eerder aangegeven heeft de OESO een handboek voor verantwoorde toeleveringsketens van mineralen uit conflictgebieden gemaakt en werkt aan een handreiking voor verantwoorde investeringen in agrarische ketens. Global Compact Nederland publiceerde in 2010 de resultaten van een pilot onder tien Nederlandse bedrijven over de toepassing van het Ruggie-beleidskader.¹³ Met Global Compact Nederland wordt gesproken over een vervolgguitgave.

MVO-risicochecker

Voor bedrijven die zelfstandig aan de slag willen met *due diligence* heeft MVO Nederland, met subsidie van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de MVO-risicochecker¹⁴ ontwikkeld. Deze internettool geeft op basis van de sector en een land waarin een bedrijf actief is indicaties van maatschappelijke effecten waarmee rekening gehouden moet worden. Door samenwerking van MVO Nederland met de uitvoerder van de Sector Risico Analyse worden de gegevens waarop deze beide instrumenten zijn gebaseerd op elkaar afgestemd. Met deze gegevens worden door MVO Nederland in de loop van 2014 (sectorale) 'thema-wereldkaarten' gemaakt: grafisch inzichtelijke wereldkaarten die met kleurcoderingen indiceren hoezeer een bepaald thema (bijvoorbeeld kinderarbeid, of discriminatie van vrouwen) in bepaalde landen of regio's speelt.

Een suggestie tijdens de consultaties was om onderwijsinstellingen te betrekken bij het overbrengen van kennis. De doelstelling is dat toekomstige ondernemers en

¹¹ Good Company (2010) Verslag Evaluatie van de promotionele taak van het NCP 2007-2010. Kamerstuk 26485, nr. 101.

¹² Europese Commissie (2012) My Business and Human Rights: a guide to human rights for small and medium-sized enterprises.

¹³ Global Compact (2010) How to do business with respect for human rights

¹⁴ <http://www.mvorisicochecker.nl>

managers aan het eind van hun opleiding kennis hebben van bedrijfsverantwoordelijkheid voor maatschappelijke effecten. Het kabinet ziet hierin toegevoegde waarde en onderzoekt in welke opleidingen kennis over bedrijfsethiek en MVO meegenomen zou moeten worden.

Bewustmaking door ambassades

Ambassades zijn als spin in het web richting bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties bij uitstek in staat om Nederlandse bedrijven in het buitenland te informeren over de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles* in de lokale context. De afgelopen jaren is op een groot aantal ambassades ingezet op bevordering van mensenrechten in het kader van internationaal ondernemen. Zo organiseerde de ambassade in Astana (Kazachstan) in maart 2013 een ronde tafel bijeenkomst over MVO. De bijeenkomst was een succes, mede door grote deelname van Kazachstaanse bedrijven, overheidsagentschappen, ministeries en parlement. De ambassades brengen Nederlandse en lokale ondernemers en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact en geven actief voorlichting over MVO, mensenrechten thema's, de OESO-richtlijnen en de procedures van het Nationaal Contact Punt (NCP). Hierbij hebben de ambassades ook een rol in het specifiek wijzen op aanwezige risico's. Het MVO-paspoort, een handleiding over MVO voor ambassades waarin de OESO-richtlijnen, mensenrechten en *due diligence* aan bod komen, wordt geactualiseerd.

Sector Risico Analyse

Tijdens de consultaties is naar voren gebracht dat de overheid bedrijven moet helpen om mensenrechtenrisico's te identificeren, gebaseerd op een proactieve aanpak. Zoals aangekondigd in de MVO-beleidsbrief is de Sector Risico Analyse gestart om te bepalen in welke sectoren het grootste risico is op negatieve maatschappelijke effecten en in welke sectoren het bedrijfsbeleid ten aanzien van die risico's prioritair versterking behoeft. Dit is onderdeel van de *due diligence* die de Nederlandse overheid toepast op haar eigen bedrijfsleven. Hiermee helpt de overheid het bedrijfsleven bij het invullen van diens verantwoordelijkheid om MVO-*due diligence* te doen. Bij de analyse zullen zowel het bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties intensief worden betrokken. Het kabinet gaat op basis van deze analyse met de geïdentificeerde sectoren in gesprek om te bezien hoe de situatie verbeterd kan worden. Hierbij kunnen ook mensenrechtenkwesaties aan de orde zijn. De Tweede Kamer zal begin 2014 worden geïnformeerd over de voortgang van het project.

Als er specifieke kwesaties spelen op gebied van mensenrechten en het Nederlandse bedrijfsleven, zal het kabinet proactief de dialoog aangaan met de betrokken bedrijven.

Landroof Brazilië

Versillende Nederlandse financiële instellingen werden via een investeringsrelatie recent in verband gebracht met landroof in Brazilië. De minister voor Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking is hierop direct in gesprek gegaan met betrokken instellingen in Brazilië en in Nederland heeft ze gesproken met hoge vertegenwoordigers van ABN Amro Bank, ABP, Aegon, FMO, ING Bank, de Nederlandse Vereniging van Banken, Pensioenfederatie, Pensioenfonds Zorg en Welzijn en de Rabobank. Tijdens dit overleg is er onder meer gesproken over grotere transparantie van leningen en beleggingen. Verder is er een constructieve gedachtenwisseling geweest over deelname van Nederlandse financiële instellingen aan een multi-stakeholderoverleg over betere land(gebruiks)rechten.

Met een aantal sectoren wil de overheid afspraken maken over de verdere uitwerking van *due diligence*. Afspraken zijn in voorbereiding met bijvoorbeeld de textielsector en de energiebedrijven. De overheid is daarbij bereid belemmeringen weg te nemen die de bedrijven ervaren. Het kan daarbij gaan om ondersteuning bij het internationaal opschalen van initiatieven, zoals bijvoorbeeld bij de steenkooldialoog via het *Better Coal Initiative*, of het bepleiten van een internationaal gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven. Hoe dit soort ‘MVO-convenanten’ er uit zullen gaan zien, hangt af van de aard van de problematiek, de organisatiegraad van de sector en of ingezet wordt op inspanningsverplichtingen of resultaatsverplichtingen. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Economische Zaken hebben de Sociaal Economische Raad (SER) om advies verzocht over effectieve MVO-afspraken met het bedrijfsleven. Dit advies zal naar verwachting begin 2014 gereed zijn. Medio 2014 zal bekend zijn met welke sectoren de overheid in gesprek zal gaan over het maken van afspraken.

Opschaling *Better Coal Initiative* en textielsector Bangladesh

Het *Better Coal Initiative* is door bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties opgezet en wordt door het kabinet actief gepromoot bij andere Europese landen. Zo heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het belang van het initiatief benadrukt en deze landen opgeroepen het initiatief actief te steunen. Ook op gebied van de textielsector in Bangladesh zet het kabinet zich in op opschaling met andere landen en internationale organisaties, om zo effectief mogelijk te kunnen zijn.

Due diligence overheid

In de consultaties is opgebracht dat de overheid *due diligence* op haar eigen activiteiten moet toepassen zoals in geval van ondersteuning van bedrijven met subsidies of andere financieringsvormen voor buitenlandse activiteiten, exportkredietverzekeringen en handelsmissies. Bij deze vormen van ondersteuning vraagt de overheid de bedrijven om *due diligence* te doen.

De overheid hanteert bij overheidsondersteuning al langere tijd IMVO-kaders voor de risicobeoordeling (*due diligence*) van aanvragen. Afhankelijk van de doelstelling en de aard van het instrument verschillen de IMVO-kaders. Zo is het IMVO-kader voor een handelsmissie anders dan voor een projectsubsidie of exportkredietverzekering. De beoordeling vindt plaats op basis van het risicoprofiel van het project/instrument. Dit houdt in dat projecten met grote risico's een grondiger beoordeling krijgen dan projecten met beperkte risico's.

Bedrijven dienen altijd hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun activiteiten. De IMVO-toetsingskaders geven de bedrijven daarvoor aanwijzingen. Deelname aan een MVO-convenant zal bedrijven die ondersteuning van de overheid wensen vanzelfsprekend helpen om aan de IMVO-toetsingskaders te voldoen.

1.1 IMVO bij de exportkredietverzekeringen (EKV)

In het MVO-beleid voor de EKV wordt geborgd dat zowel de overheid als bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen voor MVO. Bedrijven die gebruik maken van de EKV ondertekenen een inspanningsverklaring ten aanzien van de OESO-richtlijnen. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een *due diligence* risicobeoordeling op de aanvragen voor een verzekering ligt bij de

uitvoerder, Atradius DSB. De Nederlandse exporteurs, die gebruik maken van de EKV, zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie die daarvoor nodig is. Zijn zij hiertoe niet in staat, dan wordt een exporttransactie niet in verzekering genomen.

De internationale afspraken over het *due diligence* proces voor de EKV zijn vastgelegd in de *Common Approaches* van de OESO¹⁵. De *Common Approaches* gelden voor alle OESO-landen en borgen ten aanzien van de milieu- en sociale beoordeling een gelijk speelveld tussen de verschillende exportkredietverzekeraars van lidstaten. In het kader van de *Common Approaches* hebben de OESO-landen in de *Export Credits Group* met elkaar afgesproken dat projecten, waar mogelijk milieu- en sociale effecten optreden, standaard getoetst worden aan de *IFC Performance Standards*. De *OESO Export Credits Group*, waarin alle OESO-lidstaten met EKV faciliteiten vertegenwoordigd zijn, werkt een aanpak uit voor de beoordeling van project gerelateerde mensenrechten. Nederland neemt actief deel aan deze expertgroep die doorlopend werkt aan verbetering van de risicobeoordeling.

Juridisch bindende maatregelen

Uit de consultaties blijkt dat er geen consensus is over de vraag in hoeverre de zorgplicht van Nederlandse bedrijven ten aanzien van MVO afdoende in de wet is geregeld, dan wel of een explicitering nodig is. Een onafhankelijke commissie zal gevraagd worden om daarnaar onderzoek te doen. In het onderzoek zullen worden betrokken:

- Relevante Nederlandse regelgeving en hoe daaraan in de jurisprudentie uitleg wordt gegeven;
- De situatie in omringende landen (gelijk speelveld);
- De effecten van de regelgeving voor bedrijven en het vestigingsklimaat.

4. Transparantie en rapportage

Tijdens de consultaties is door meerdere partijen aangedragen dat bedrijven gestimuleerd en/of verplicht zouden moeten worden om te rapporteren over hun mensenrechtenbeleid en de resultaten daarvan. Tegelijk is benadrukt dat rapportage in verhouding moet staan tot wat het oplevert en dat er rekening gehouden moet worden met administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

In de *UN Guiding Principles* wordt aandacht besteed aan het belang van transparantie en rapportage. De verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren vereist niet alleen interne processen om (risico's op) negatieve maatschappelijke effecten op te sporen en te minimaliseren ('*knowing*'), maar ook communicatie hierover naar direct betrokken partijen en andere belanghebbenden, zoals investeerders ('*showing*'). Op deze wijze leggen bedrijven rekenschap af van hun beleid en faciliteren zij de dialoog met alle belanghebbenden.

Transparantie en stakeholderdialoog

Transparantie en stakeholderdialoog zijn wezenlijke elementen van MVO. Het kabinet ziet het als zijn taak transparantie en dialoog te bevorderen. Van bedrijven wordt verwacht dat ze kunnen aantonen dat ze mensenrechten respecteren. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld via bijeenkomsten of overleg met belanghebbenden of formele, publieke rapportage. Voor het kabinet is het belangrijk dat de gevraagde informatie leidt tot effectieve communicatie met de relevante stakeholders.

¹⁵ <http://www.oecd.org/tad/xcred/commonapproaches.htm>

In de MVO-convenanten met de in het Sector Risico Analyse project geselecteerde sectoren zal transparantie, dialoog met belanghebbenden en monitoring van gemaakte afspraken onderwerp van aandacht zijn.

Rapportage

Zoals in de kabinetsbrief ‘MVO loont’ aangegeven, steunt het kabinet het voorstel van de Europese Commissie voor wijziging van het jaarrekeningrecht op het vlak van niet-financiële rapportage. Dit voorstel betreft verplichte verslaglegging van grote bedrijven over mensenrechten, milieu, sociale en werknemersaspecten en corruptie. Het voorstel richt zich voor Nederland op ongeveer 600 bedrijven, die gezamenlijk een grote maatschappelijke impact vertegenwoordigen. De richtlijn zorgt op Europees niveau voor een gelijk speelveld. Bovendien blijven de administratieve lasten voor het bedrijfsleven beperkt door de vormvrijheid van de rapportageplicht en het ‘pas toe of leg uit’ beginsel.

Nederland kent een actief stimuleringsbeleid op het vlak van maatschappelijke verslaglegging via de Transparantiebenchmark. Deze benchmark wordt jaarlijks in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd en rangschikt de circa 500 grootste Nederlandse bedrijven naar de mate waarin zij transparant zijn over duurzaam ondernemen en MVO. De criteria van de Transparantiebenchmark zijn geactualiseerd en in lijn gebracht met internationale ontwikkelingen zoals de *UN Guiding Principles* en het wetgevend voorstel van de Europese Commissie over de Europese Jaarrekeningrichtlijn. Ook voor wat betreft de doelgroep zal de Transparantiebenchmark vanaf nu aansluiten op de 600 bedrijven uit het wetgevend voorstel van de Europese Commissie.

Het kabinet steunt het groeiende aantal internationale initiatieven tot bevordering van transparantie door middel van belastingrapportages. Het kabinet neemt actief deel aan de discussie in de EU over een eventuele uitbreiding van deze rapportageplicht voor internationaal opererende bedrijven naar belastingbetalingen aan landen waar zij activiteiten ontplooiën. Daarbij heeft Nederland aandacht voor de mogelijk negatieve economische consequenties van publieke beschikbaarheid van deze informatie en voor een goede afstemming met bestaande transparantieverplichtingen. Het kabinet blijft van bedrijven aandacht vragen voor de naleving van het principe uit de *Corporate Governance Code* waarin staat dat bestuurders en commissarissen MVO bij hun taakvervulling betrekken. Het kabinet heeft aangegeven dat MVO onderdeel dient uit te maken van de ondernemersgeest. Daarbij is van belang dat serieus aandacht wordt besteed aan MVO binnen de bestaande structuren en verantwoordelijkheden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen en dat zij meer inzicht geven over het gevoerde MVO beleid in hun verslaglegging.

Birma

Sinds het opheffen van economische sancties is er veel belangstelling vanuit het internationale bedrijfsleven om in Birma te investeren. Ondanks de positieve ontwikkelingen en hervormingen staat Birma nog voor grote uitdagingen, waaronder op het gebied van mensenrechten.

Per 1 juli 2013 is in de VS wetgeving van kracht die bedrijven die boven \$500.000 investeren in Birma verplicht jaarlijks te rapporteren over hun activiteiten, inclusief hun *due diligence* beleid. Nederland vindt het nuttig hierover in OESO-verband ervaringen uit te wisselen. Om verantwoorde investeringen te bevorderen steunt Nederland het *Myanmar Responsible Business Resource Centre*, een lokaal platform voor de ontwikkeling en coördinatie van de capaciteit ten aanzien van bedrijfsleven en

mensenrechten tussen alle relevante actoren in Birma. Het platform richt zich op het bevorderen en mogelijk maken van verantwoorde investeringen in Birma in overeenstemming met de *UN Guiding Principles*. Via het ter beschikking stellen van kennis, tools en training waarmee bedrijven, investeerders, overheden en maatschappelijk middenveld in Birma hun respectieve rollen kunnen vervullen en door, via dialoog en consensus, effectiviteitscriteria overeen te komen ten aanzien van het respecteren van mensenrechten door bedrijven en investeerders.

Tijdens de consultaties is opnieuw aandacht gevraagd voor de invoering van de Wet Openbaarheid Productie en Ketens (WOK). Deze wet zou zeker moeten stellen dat consumenten, burgers, maatschappelijke organisaties en andere partijen die bedrijven vragen stellen over de manier waarop hun producten en diensten tot stand komen, op die vragen antwoord krijgen. Op basis van uitkomsten van onderzoek door het onderzoeksbureau EIM¹⁶ concludeerde het toenmalige kabinet in 2009 dat de voorgestelde WOK technisch uitvoerbaar lijkt, maar dat de wet waarschijnlijk zal leiden tot hoge kosten voor het bedrijfsleven en dat invoering mogelijk zal stuiten op internationaal juridische belemmeringen.

In dit licht acht het kabinet invoering van een dergelijke wet niet opportuun en wijst op de toenemende beschikbaarheid van informatie over ketens door instrumenten als het Initiatief Duurzame Handel (IDH) en het Sector Risico Analyse Project. Ook de SER besteedt de nodige aandacht aan het bevorderen van ketenverantwoordelijkheid en –transparantie in de commissie Internationaal MVO. Bovendien bestaat de mogelijkheid om bij het NCP een melding te doen over bedrijven die onvoldoende transparant zijn voor een constructieve MVO dialoog.

5. Remediemogelijkheden

In de consultaties kwam naar voren dat de overheid een belangrijke taak heeft bij het scheppen en bekendmaken van remediemogelijkheden ter invulling van de 3^e pijler van het Ruggie-beleidskader. Suggesties die werden gedaan variëren van het meer bekend maken van bestaande remediemogelijkheden, bijvoorbeeld via de ambassades, tot het bevorderen van klachtenmechanismen op bedrijfsniveau en het stimuleren van een goede dialoog tussen bedrijven en gemeenschappen met een neutrale begeleider of facilitator. In dit verband werd ACCESS Facility genoemd als initiatief dat als onderdeel van het actieplan ondersteund zou kunnen worden.

ACCESS Facility

ACCESS Facility is in december 2012 opgericht en richt zich op het ontwikkelen van kennisopbouw en verbeteren van toegang tot effectieve (buiten)gerechtelijke geschillenbeslechting in relaties tussen bedrijven en gemeenschappen. Vanuit de overtuiging dat de meest effectieve en duurzame oplossingen lokaal gevonden kunnen worden ondersteunt en faciliteert ACCESS Facility lokale geschillenbeslechtings-mechanismen. Dit vanuit de overtuiging dat bedrijven en hun belanghebbenden alleen gebruik zullen maken van dialoog en bemiddeling als ze vertrouwen hebben in de wijze waarop deze mechanismen zijn vormgegeven en functioneren.

Het kabinet ziet hierin duidelijk toegevoegde waarde en geeft vanuit het Mensenrechtenfonds startfinanciering aan ACCESS Facility.

Ruggie geeft in de toelichting op de principes in de 3^e pijler aan dat klachtenmechanismen verschillende vormen kunnen aannemen, maar allemaal met het doel schendingen ongedaan te maken of te corrigeren. Het kan gaan om excuses, schadeloosstelling, rehabilitatie, financiële of niet-financiële genoegdoening, veroordelingen, maar ook preventieve maatregelen om herhaling te voorkomen. Met

¹⁶ EIM (2008) De Wet Openbaarheid Productie en Ketens (WOK): Onderzoek naar de juridische, technische en economische haalbaarheid en een inventarisatie van opinies.

klachtenmechanisme wordt iedere gangbare juridische of niet-juridische procedure bedoeld, al dan niet van de overheid, om het indienen van klachten over mensenrechtenschendingen door bedrijven en herstel en/of verhaal mogelijk te maken.

Juridische mechanismen

Op basis van het Nederlands civiele recht kunnen slachtoffers van schendingen die in Nederland hebben plaatsgevonden bij de civiele rechter schadevergoeding vorderen. De rechter kan het bedrijf sommen de schending te staken en tot vergoeding van de schade aan de benadeelde over te gaan, als sprake is van een onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). Het Nederlandse strafrecht biedt beperkte mogelijkheden voor schadeloosstelling.

In 2009 is door prof. mr. A.G. Castermans en dr. J.A. van der Weide van de Universiteit Leiden onderzoek verricht naar de juridische verantwoordelijkheid van Nederlandse moedervenootschappen voor betrokkenheid van hun dochterondernemingen bij schendingen van mensenrechten.¹⁷ Bedrijven maken in de praktijk vaak gebruik van een concernstructuur. Daarbij staat een moedervenootschap aan het hoofd van een groep van dochtervenootschappen. De dochtervenootschappen kunnen in verschillende landen zijn gevestigd. Ook binnen een concern geldt dat iedere juridisch een zelfstandige rechtspersoon verantwoordelijkheid draagt voor haar eigen handelen. Elke rechtspersoon is aansprakelijk voor eventuele schade die uit zijn eigen handelen voortvloeit.

Uit de regels van het internationale privaatrecht volgt dat een geschil over schade wordt beoordeeld aan de hand van het recht van het land waar die schade zich heeft voorgedaan. Wanneer de betreffende schade is opgetreden als gevolg van het handelen van een buitenlandse dochteronderneming van een Nederlandse moedervenootschap, wordt ook de eventuele aansprakelijkheid van die Nederlandse moedervenootschap beoordeeld naar het recht van het land waar de schade zich heeft voorgedaan. Indien de betreffende dochtervenootschap in een ander land is gevestigd, wordt de aansprakelijkheid van de Nederlandse moedervenootschap beoordeeld naar het recht van dat andere land. Een Nederlandse civiele rechter kan zich bevoegd verklaren als er voldoende binding is met een Nederlandse (rechts)persoon.

In de consultaties is door enkele geïnterviewden geopperd om meer mogelijkheden te bieden om inzicht te krijgen in de juridische en organisatorische structuur van concerns en de zeggenschapsverhoudingen alsmede om transparantie te bevorderen ten aanzien van de impact van het bedrijfshandelen op mensenrechten. Over de informatieverplichtingen van bedrijven wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd door de Minister van Veiligheid en Justitie.

Niet-juridische mechanismen

Ruggie geeft in de *UN Guiding Principles* aan dat niet juridische remediemechanismen kunnen bijdragen aan een snellere, mogelijk effectievere, en

¹⁷ Castermans, A.G. en J.A. van der Weide, 'De juridische verantwoordelijkheid van Nederlandse moederbedrijven voor de betrokkenheid van dochters bij schendingen van fundamentele, internationaal erkende rechten', Rijksuniversiteit Leiden, 15 december 2009.

meer directe genoegdoening van slachtoffers. Ze zijn daarmee een belangrijke aanvulling op juridische procedures, die vaak tijdrovend en kostbaar zijn.

Het Nationaal Contact Punt (NCP) OESO-richtlijnen ondersteunt bedrijven om de OESO-richtlijnen in praktijk te brengen. Wanneer er verschillen van inzicht bestaan tussen bedrijven en belanghebbenden over de toepassing van de richtlijnen kan dit door alle partijen bij het NCP worden gemeld. Indien de vermeende schending als ontvankelijk wordt beoordeeld, zal het NCP op onafhankelijke wijze proberen te bemiddelen tussen de meldende partijen en het bedrijf in kwestie. Het NCP kan worden beschouwd als een overkoepelend extern remediemechanisme: het staat open voor alle belanghebbenden en is gebaseerd op onafhankelijke bemiddeling. Aan het eind van het traject komt het NCP met een eindverklaring waarin het verloop van het proces beschreven wordt en hoe de oplossing zich tot de OESO-richtlijnen verhoudt. Het is mogelijk dat partijen overeenkomen dat er remedie (inclusief compensatie) door het bedrijf wordt geboden als onderdeel van de overeenkomst en dat op deze wijze genoegdoening tot stand komt. Ook als betrokken partijen niet tot een oplossing komen publiceert het NCP een eindverklaring. In dat geval geeft het NCP, naast een beschrijving van het proces, een aanbeveling over de vermeende schending van de OESO-richtlijnen, op basis van zijn inzicht in de feitelijke omstandigheden. Die mening zal vooral toekomstgericht zijn, in de vorm van aanbevelingen om toekomstige omstrede situaties te vermijden. De behandeling van een melding door het NCP is geen gerechtelijke procedure. Een eindverklaring is geen bestuursrechtelijk besluit waartegen in beroep kan worden gegaan.

Op verzoek van de Tweede Kamer is onderzocht op welke wijze het functioneren van het NCP verder versterkt zou kunnen worden. Daarbij is een vergelijking gemaakt met NCP's in het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Denemarken. Bij dat onderzoek is informatie gebruikt uit een groot aantal interviews met bedrijven, werknemersorganisaties, maatschappelijke organisaties en overheidsvertegenwoordigers die betrokken zijn bij het werk van het NCP. Specifiek is bekeken of het NCP zelfstandig de bevoegdheid zou moeten hebben om ook zonder meldingen onderzoek te doen naar mogelijke schendingen van de OESO-richtlijnen door Nederlandse bedrijven.

Uit de interviews is gebleken dat de betrokkenen over het algemeen redelijk tevreden zijn over het functioneren van het NCP. Ook is gebleken dat de wijze waarop de NCP's zijn georganiseerd verband houdt met de landen specifieke maatschappelijke en economische ordening. Zo verschilt bijvoorbeeld de Nederlandse keuze om het NCP niet uit ambtelijke leden samen te stellen, maar uit onafhankelijke leden met een brede maatschappelijke inbedding, van het Britse model waarbij een stuurgroep boven het uit ambtelijke leden bestaande NCP is geplaatst.

Er is geen principieel verschil tussen de aard van de verklaringen die de verschillende NCP's kunnen doen over hen voorgelegde meldingen. Het Deense NCP heeft als enige de mogelijkheid om uit eigen beweging onderzoek te doen naar de betrokkenheid van bedrijven bij misstanden in internationale ketens. Er is niet vastgelegd welke criteria van toepassing zijn voor het al dan niet starten van een dergelijk onderzoek. Desgevraagd kon het Deense NCP ook niet aangeven op grond waarvan het zelf initiatief zou nemen tot onderzoek. Er is tot op heden nog geen gebruik gemaakt van deze onderzoeksmogelijkheid.

Het kabinet vindt een vergelijkbare ongeclausuleerde onderzoeksmogelijkheid voor het Nederlandse NCP ongewenst. Uit de interviews bleek daar ook onvoldoende draagvlak voor te zijn. Het Nederlandse NCP kan al aanvullend onderzoek doen in het kader van meldingen. Eigen onderzoek zou ertoe kunnen leiden dat het NCP door het bedrijfsleven als ‘niet neutraal’ wordt beschouwd. Er is bij een kwestie die niet op basis van een melding van belanghebbenden, maar op basis van eigen onderzoek van het NCP wordt opgepakt bovendien geen officiële ‘tegenpartij’ voor het bemiddelingsproces met het betreffende bedrijf.

Hier dient te worden vermeld dat het Nederlandse NCP in de praktijk reeds op verzoek van maatschappelijke organisaties en/of bedrijven MVO-dialogen faciliteert die niet plaatsvinden in het kader van een formele melding volgens de door de OESO beschreven procedure. Partijen proberen langs deze weg tot verbeteringen te komen, soms mede om een eventuele officiële melding bij het NCP te voorkomen.

Proactief onderzoek naar mogelijke risico’s in de productieketens van Nederlandse bedrijfssectoren vindt op dit moment plaats in de Sector Risico Analyse die in hoofdstuk 3 is beschreven. Op basis van deze analyse zal met een aantal sectoren MVO-convenanten worden gesloten. Aan de SER is verzocht om in het door de ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken aangevraagde briefadvies over de wijze waarop effectieve MVO afspraken met bedrijfssectoren gesloten kunnen worden, expliciet aandacht te besteden aan de rol die het NCP als facilitator of geschillenbeslechtsmechanisme bij die afspraken zou kunnen vervullen.

Het kabinet krijgt de mogelijkheid om in zwaarwegende situaties het NCP te vragen om een bedrijfsoverstijgend onderzoek te doen naar MVO kwesties, waarbij een advies van het NCP nodig is om de maatschappelijke dialoog te ondersteunen. Ter bevordering van het internationaal gelijk speelveld zullen de uitkomsten van een dergelijk onderzoek in de MVO-werkgroep van de OESO onder de aandacht worden gebracht van alle landen die de richtlijnen onderschrijven. Aangezien het NCP een gelimiteerde capaciteit heeft en de Sector Risico Analyse reeds systematisch kijkt naar risico’s in Nederlandse sectoren, zal een dergelijk onderzoek naar schatting niet vaker dan 1 keer per jaar aan de orde zijn. De voorwaarden voor deze mogelijkheid zullen verder worden uitgewerkt in het aangepaste Instellingsbesluit van het NCP dat de Kamer voor de zomer van 2014 toekomt.

Het genoemde onderzoek naar het functioneren van het NCP geeft aanleiding tot een aantal aanpassingen in het Instellingsbesluit van het NCP. Het verdient de voorkeur om het overleg dat het NCP reeds structureel voert met maatschappelijke organisaties en werkgevers- en werknemersorganisaties een formele basis te geven in het Instellingsbesluit. Daarbij zal worden aangegeven over welke zaken het NCP met zijn stakeholders in ieder geval overleg voert. Voor de zomer van 2014 zal de Tweede Kamer een voorstel daartoe met toelichting ontvangen van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Nederland zal in 2014 samen met ACCESS Facility een conferentie organiseren over juridische en niet-juridische klachtenmechanismen.

Project vergroten toegankelijkheid en effectiviteit niet-juridische klachtenmechanismen

Nederland steunt via het Mensenrechtenfonds een project van SOMO (2012-2015) gericht op capaciteitsversterking van organisaties ten aanzien van klachtenmechanismen op het gebied van MVO en mensenrechten (*‘Grievance Mechanisms and Human Rights, Improving the accessibility and effectiveness of grievance mechanisms on business and human rights’*).

Het programma richt zich op het vergroten van de toegankelijkheid en de effectiviteit van niet-juridische klachtenmechanismen, zoals het NCP, en klachtenprocedures op bedrijfsniveau. In september vond in Jakarta een training plaats voor maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van vakbonden met als doel deelnemers beter uit te rusten met kennis en vaardigheden van niet-juridische klachtenmechanismen. Daarnaast wordt bij een aantal sectorale initiatieven gelobbyd om hun interne klachtenmechanismen te versterken.

Klachtenmechanismen van bedrijven

Wanneer een bedrijf vaststelt dat het oorzaak is of bijgedragen heeft aan een mensenrechten-schending, dan wordt het geacht te zorgen voor herstel en/of verhaal. Klachtenmechanismen op bedrijfsniveau kunnen hiervoor een effectief middel zijn. De procedure dient in overeenstemming te zijn met de OESO-richtlijnen en gebaseerd op dialoog en betrokkenheid in het zoeken van acceptabele oplossingen. De regeling mag de toegang tot juridische of niet-juridische klachtenprocedures, waaronder die van het NCP en de reguliere rechtssystemen, niet op voorhand uitsluiten.

Rechtsbijstand fonds

Tijdens de consultaties is de suggestie gedaan de financiële ondersteuning van vermeende slachtoffers om een proces te voeren uit te breiden. Voorgesteld werd een fonds op te richten om bij te dragen in de proceskosten, inclusief het verzamelen van bewijs en het doen van onderzoek. Vermeende slachtoffers hebben doorgaans minder middelen ter beschikking om een rechtszaak te voeren dan een bedrijf.

Het kabinet is van mening dat het oprichten van een fonds niet noodzakelijk is omdat de reguliere rechtsbijstand mogelijkheden biedt voor ondersteuning bij de proceskosten. Ook niet-Nederlandse ingezetenen kunnen, in geval van schadeclaims tegen moederbedrijven in Nederland, hierop aanspraak maken.

De toegang tot het rechtssysteem is niet in ieder land even groot. Nederland zet zich ervoor in om het ondernemersklimaat en in het bijzonder de nationale juridische infrastructuur van landen te versterken en slachtoffers voldoende toegang te bieden tot remediemogelijkheden. Deze steun kan bestaan uit capaciteitsontwikkeling of strategische partnerschappen met organisaties zoals de *International Development Law Organization* (IDLO).

Regelgeving met extraterritoriale werking

In de consultaties is gebleken dat er verschil van mening is over de vraag of het Nederlandse rechtssysteem open moet staan voor civiele of strafrechtelijke processen tegen Nederlandse bedrijven in geval van vermeende mensenrechtenschendingen door buitenlandse dochterondernemingen. Aan de ene kant werd opgemerkt dat Nederland zich internationaal sterk zou moeten maken voor een internationaal verdrag met extraterritoriale werking ten aanzien van internationale misdrijven om te komen tot meer harmonie in het kader van een gelijk speelveld. Aan de andere kant werd benadrukt dat het principe van extraterritorialiteit ertoe zou leiden dat het Nederlandse rechtssysteem zich boven het rechtssysteem zou plaatsen van het land waar de vermeende schending plaatsvond.

Het kabinet wijst erop dat alleen extraterritorialiteit niet voldoende is: voor een goede werking is vereist dat een vonnis ter plaatse ten uitvoer kan worden gelegd. Het is niet aan Nederland om voor andere landen te bepalen of dat mogelijk is. Het kabinet is er daarom niet van overtuigd dat regelgeving met extraterritoriale effecten

zal bijdragen aan het voorkomen van mensenrechtenschendingen door buitenlandse bedrijven in de landen waar zij actief zijn. Ook internationaal bestaat onvoldoende steun voor een internationaal juridisch bindend instrument.

Hoofdstuk 4. Actiepunten

In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke aanvullende stappen het kabinet neemt als uitkomst van de consultatie. Hieronder de verschillende punten op een rij:

Beleidscoherentie:

- Er zal met gelijkgezinde lidstaten overlegd worden over gezamenlijke prioriteiten en inzet in Europa, in aanloop naar het Nederlands EU-voorzitterschap in 2016.
- Er wordt een *e-learning* cursus ontwikkeld voor de departementen en uitvoeringsorganisaties om goede en eenduidige voorlichting te geven over mensenrechten en bedrijfsleven.
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties zal bij de evaluatie van de toepassing van de sociale voorwaarden in het duurzaam inkoopbeleid in 2014 kijken of dit beleid in lijn is met de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles*. Ook wordt gezien of het rijksbeleid ook door de gemeenten, provincies en waterschappen kan worden toegepast.

Vertaalslag *due diligence*:

- Het kabinet gaat in gesprek met onderwijsinstellingen die management gerelateerde studies aanbieden om bedrijfsethiek en/of MVO in het vaste curriculum op te nemen.
- Het kabinet ondersteunt de SER door middel van een subsidie voor workshops voor bedrijven om ze te helpen hun MVO-beleid op het terrein van mensenrechten beter vorm te geven en ze te begeleiden bij het inventariseren en prioriteren van de risico's. Ook is de SER subsidie verstrekt voor onderzoek naar de toepasbaarheid van de ISO 31000 standaard voor risicomanagement ten behoeve van MVO-*due diligence*.
- Met Global Compact Nederland wordt gesproken over een vervolgvitgave van de publicatie '*How to Do Business with Respect for Human Rights*' (2010).
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal op korte termijn een interdepartementale cursus verzorgen voor ambtenaren voor wie de *UN Guiding Principles* in hun werk relevant zijn en een (opfris)cursus aanbieden voor uitvoeringsorganisaties over de betekenis van de OESO-richtlijnen voor bedrijven.
- In 2014 zal een onafhankelijke commissie bezien of de zorgplicht van bedrijven voor MVO in het Nederlandse recht is geregeld op een wijze die in lijn is met de *UN Guiding Principles*. De commissie betreft daarbij relevante jurisprudentie, de situatie in omliggende landen en het vestigingsklimaat.

Transparantie en rapportage:

- In de MVO-convenanten met de in het Sector Risico Analyse project geselecteerde sectoren zal transparantie, dialoog met belanghebbenden en monitoring van gemaakte afspraken onderwerp van aandacht zijn.
- Het kabinet blijft van bedrijven aandacht vragen voor de naleving van het principe uit de *Corporate Governance Code* waarin staat dat bestuurders en commissarissen MVO bij hun taakvervulling betrekken en dat zij in hun verslaglegging meer inzicht geven over het gevoerde MVO-beleid.

Remediemogelijkheden:

- Nederland geeft startfinanciering aan ACCESS Facility.
- Nederland zal in 2014 samen met ACCESS Facility een conferentie organiseren over juridische en niet-juridische klachtenmechanismen.
- In zwaarwegende situaties kan het kabinet het NCP vragen om een bedrijfsverstijgend onderzoek te doen naar MVO kwesties, waarbij een advies van

het NCP nodig is om de maatschappelijke dialoog te ondersteunen. De voorwaarden voor deze mogelijkheid zullen verder worden uitgewerkt in het aangepaste Instellingsbesluit van het NCP dat de Kamer voor de zomer van 2014 toekomt.

- De SER is verzocht om in het door de ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken aangevraagde briefadvies over de wijze waarop effectieve MVO afspraken met bedrijfssectoren gesloten kunnen worden, expliciet aandacht te besteden aan de rol die het NCP als facilitator of geschillenbeslechtingmechanisme bij die afspraken zou kunnen vervullen.