

Vergaderjaar 2007–2008

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 59

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2008

Op 20 juni jl. heeft de SER het advies «Duurzame globalisering: een wereld te winnen» uitgebracht. Voor dit advies had het kabinet vorig jaar bij de SER een aanvraag ingediend, waarover ik u heb geïnformeerd (kamerstuk 31 200 XIII, nr. 42).

Bijgaand treft u een eerste globale kabinetsreactie op het SER-advies aan. Het kabinet is voornemens om in het najaar uitgebreider op het advies terug te komen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

Globale kabinetsreactie op SER-advies «Duurzame globalisering: een wereld te winnen»

Inleiding

Eind april 2007 heeft het kabinet bij de SER een adviesaanvraag ingediend over globalisering met als doel meer inzicht te krijgen in de economische en maatschappelijke effecten van het globaliseringsproces. In aansluiting hierop heeft Minister Donner in september 2007 aan de SER gevraagd ook de *Decent Work Agenda* van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) bij het advies te betrekken.

Nederland is van oudsher een open en internationaal georiënteerde economie. Dit heeft sterk bijgedragen aan de welvaart en werkgelegenheid in ons land. Ook is onze economie gewend zich aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. In de samenleving bestaan echter zorgen over het hoge tempo van de vereiste aanpassingen onder invloed van de globalisering. Gevreesd wordt voor een groeiende groep verliezers in de Nederlandse maatschappij en elders in de wereld. Als gevolg van de onzekerheden rond de globalisering kan het draagvlak in de samenleving voor de openheid van onze economie afnemen, mogelijk uitmondend in een roep om protectiemaatregelen. Daarom heeft het kabinet de SER gevraagd om in te gaan op:

- de betekenis van globalisering en open markten voor de Nederlandse economie
- de omstandigheden waaronder globalisering optimaal bijdraagt aan ons welzijn en duurzame ontwikkeling
- de juiste antwoorden op ongunstige effecten van de globalisering

Op 20 juni jl. heeft de SER het advies «Duurzame globalisering: een wereld te winnen» vastgesteld. Het kabinet heeft grote waardering voor dit advies. Het is voor de eerste keer dat in ons land een dergelijke breed gedragen en integrale visie op globalisering verschijnt. Deze brief geeft een globale reactie op het advies, met name op de analyse van de economische en maatschappelijke ontwikkelingen. In het najaar zal het kabinet uitgebreider op het SER-advies terugkomen.

Globalisering is geen «zero-sum game...»

De SER zet in zijn advies uiteen dat wij ons zouden moeten instellen op een versnelling in de aanpassing van onze economie. De wereldeconomie bevindt zich midden in een proces van verbreding en verdieping van de globalisering. De verbreding van de globalisering betreft de opkomst (vanaf ongeveer 1980) van diverse niet-westerse landen als toonaangevende mondiale exporteurs van industrieproducten. Hierbij gaat het in de eerste plaats om China, maar ook India, Brazilië en Rusland komen op als nieuwe dominante spelers in de wereldeconomie. Volgens de SER heeft de Nederlandse economie zich tot nu toe met succes aangepast aan deze ontwikkeling. De afgelopen decennia zijn inkomens en werkgelegenheid ruimschoots toegenomen. De opkomst van nieuwe economieën blijkt allerminst een *zero-sum game* te zijn, waarbij «winst» voor hen «verlies» voor ons betekent. Ook ons land deelt mee in de baten van de globalisering. Tegelijkertijd accentueert de globalisering uitdagingen op het gebied van energie- en grondstoffenschaarste, voedselvoorziening en klimaatverandering.

...maar er is geen sprake van een «free lunch»

Naast deze verbreding is er volgens de SER ook sprake van een verdiepingsslag van de globalisering. Moderne communicatiemiddelen – zoals internet en mobiele telefonie – verspreiden zich over de gehele wereld. Hierdoor en door efficiëntere transportmethoden wordt het makkelijker bedrijfsprocessen op te splitsen in werkzaamheden die op afstand van elkaar worden uitgevoerd. Dit geeft extra impulsen aan de internationale uitbesteding van industriële en dienstenactiviteiten. Met het oog hierop kan ons land zich het beste specialiseren in hoogwaardige activiteiten die aansluiten bij onze hoge productiviteit en kennisintensiteit. Bovendien vergroot deze trend de noodzaak van een aantrekkelijker vestigingsklimaat in Nederland: zowel om nieuwe bedrijven aan te trekken als bestaande bedrijven te behouden. Op beleidsterreinen als het onderwijs, innovatie, fiscaliteit en mobiliteit zullen wij volgens de SER de vinger aan de pols moeten houden om blijvend van de globalisering te kunnen profiteren. De SER noemt met nadruk het belang van voldoende publieke en private investeringen in research & ontwikkeling¹. Daarnaast moeten wij er rekening mee houden dat het ondernemingsklimaat van steeds meer landen aan aantrekkingskracht zal winnen dankzij een hoger scholingsniveau, betere infrastructuur en minder bureaucratie.

Het kabinet onderkent de noodzaak van continue investeringen in het Nederlandse vestigingsklimaat en innovatievermogen om in deze veranderende wereld competitief te blijven. Van belang is ook dat wij nog sterker van de globalisering profiteren dankzij onze *mainports* (Rotterdamse haven, Schiphol) en sterke internetinfrastructuur. Dit kan door meer aan de internationale handels- en datastromen gerelateerde hoogwaardige diensten te verlenen. Daarnaast kan de overheid, waar nodig, het bedrijfsleven behulpzaam zijn om de kansen te benutten die de opkomende landen bieden voor afzet van onze hoogwaardige producten en diensten.

De overheid behoudt ruimte om mensen toekomstperspectief te bieden

Bij de voortdurende aanpassingen gaan banen verloren en vallen mensen terug in inkomen, bijvoorbeeld door verplaatsing van bedrijfsactiviteiten. Vooral mensen die niet meer aan gelijkwaardig werk kunnen komen, kunnen volgens de SER als verliezers van de globalisering beschouwd worden. De SER laat aan de hand van diverse studies zien dat het hier om beperkte groepen werknemers gaat. Veel meer mensen moeten naar een andere baan omzien vanwege technische vernieuwingen van productieprocessen of veranderingen in bestedingspatronen, los van de globalisering. De meeste mensen kiezen voor een andere baan waarin zij – mede dankzij globalisering – productiever zijn.

Het kabinet ziet het als een overheidstaak om zoveel mogelijk mensen op de arbeidsmarkt te houden en, indien nodig, de inspanningen voor het begeleiden van werk naar werk te intensiveren. In dit verband neemt de SER een belangrijke misvatting weg, namelijk dat de globalisering ons de mogelijkheid ontnemt om te kiezen voor solidariteit op gebied van werk en inkomens. De globalisering noodzaakt weliswaar tot aanpassingen, zowel binnen het bedrijfsleven als het overheidsbeleid, maar laat ons land zowel bestuurlijk als financieel de ruimte om te kiezen voor een hoog niveau van werkgelegenheid en een goede sociale zekerheid. Ook blijven wij in staat tot goede publieke voorzieningen op andere terreinen, zoals onderwijs, gezondheidszorg, natuur en milieu. Het kabinet wil de beleidsruimte optimaal benutten om de zorgen van mensen over hun toekomstperspectief of dat van hun kinderen weg te nemen.

¹ M.b.t. arbeidsmarktdynamiek en verzekeringselementen grijpt de SER voornamelijk terug op het advies Welvaartsgroei voor en door iedereen uit 2006. Voor een nadere standpuntbepaling wacht de SER ook het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie af en de separate kabinetsreactie daarop.

De EU biedt een uniek kader om doelstellingen voor duurzaam globaliseren te realiseren

De Europese samenwerking verdient volgens de SER extra aandacht om succesvol in te spelen op de verbreding en verdieping van de globalisering. EU-samenwerking is een uniek instrument om belangen en waarden waar Nederland aan hecht, in een globaliserende wereldconomie te behartigen. In dit verband kent het kabinet, evenals de SER, veel waarde toe aan de Lissabonstrategie, gericht op structurele hervormingen, (ecologische) duurzaamheid en sociale cohesie. Terecht wijst de SER op de bijzondere betekenis van de uniforme interne markt voor de versterking van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven in de EU-lidstaten. Het kabinet kan zich goed vinden in de aanbevelingen van de SER om resterende knelpunten op de interne markt weg te nemen, zoals op het vlak van arbeidsmobiliteit, grensoverschrijdende diensten en ondernemen in andere landen. Ook is het kabinet het eens met de SER dat de in maart jl. door de EU-top overeengekomen «vijfde vrijheid van kennis» snel handen en voeten moet worden gegeven. Dit met name waar het gaat om EU-afspraken voor snelle en transparante procedures voor kennismigratie van werkenden, studerende en onderzoekers.

Ook refereert de SER aan de toonaangevende rol die de EU speelt als wereldwijde normzetter voor o.a. technische standaarden, accountancy-regels, voedselveiligheid en milieuvoorschriften. De leidende rol van de EU draagt volgens de SER bij aan een *race to the top* van internationale normen. Het kabinet meent dat de EU zich moet blijven inzetten voor een internationale rol van de communautaire standaarden op diverse gebieden. Daarmee bevordert de EU een stelsel van multilaterale afspraken dat past bij de voortgaande economische integratie en het toenemende aantal grensoverschrijdende vraagstukken in de wereld, zoals op het gebied van energie en klimaatverandering.

Meer multilaterale inspanningen nodig voor duurzaam globaliseren

Terecht besteedt de SER ruime aandacht aan de internationale sociale dimensie van globalisering. De economische groei in opkomende landen schept mogelijkheden voor betere leef- en werkomstandigheden voor de bevolking in deze landen. Om dit te kunnen realiseren, is wereldwijd een actieve opstelling nodig, zeker ook van nationale overheden en de internationale gemeenschap. Het kabinet is het eens met de SER dat de globalisering een sociaal gezicht kan worden gegeven door de *Decent Work Agenda* van de ILO in haar volle breedte uit te voeren. Het gaat hierbij om de naleving van fundamentele arbeidsnormen, inzake de vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen, de bestrijding van dwangarbeid, kinderarbeid en discriminatie in beroep en beroepsuitoefening. Daarnaast gaat het om het creëren van productieve en vrij gekozen werkgelegenheid, het verbeteren van de sociale bescherming en het versterken van de dialoog met en tussen de sociale partners in deze landen.

Onder meer op gebied van de fundamentele arbeidsnormen laten de omstandigheden in opkomende landen vaak nog veel te wensen over. Volgens de SER moet de inzet niet zijn om landen hiervoor te straffen, maar om hen te ondersteunen bij de ratificatie en implementatie van ILO-verdragen. Eventueel zouden sanctiemaatregelen als uiterste middel kunnen worden overwogen. Het gaat dan om landen zoals Birma, die zich ongevoelig tonen voor lichtere drukmiddelen en aangeboden hulp van de internationale gemeenschap in de wind slaan.

Behalve sociale problemen vragen ook andere vraagstukken, zoals op het gebied van milieu en dierenwelzijn, aandacht om de globalisering in de richting van meer duurzame ontwikkeling te sturen. De SER pleit ervoor om de ruimte die een scala aan multilaterale instellingen en multilaterale milieuovereenkomsten verschaffen voor duurzaam globaliseren, ten volle te benutten. Ook staat de SER uitvoerig stil bij de rol die handelsmaatregelen kunnen spelen in relatie tot multilaterale samenwerking op de verschillende terreinen van mondiale duurzaamheid. In grote lijnen kan het kabinet zich vinden in de conclusies en aanbevelingen ter zake. De SER stelt voor om de ruimte te onderzoeken die het recht van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), bijvoorbeeld door een extensievere uitleg van de uitzonderingsbepalingen in artikel XX (GATT), laat voor het nemen van eenzijdige maatregelen gericht op *non trade concerns*. Wel moet volgens de SER behoedzaam worden omgesprongen met eenzijdige maatregelen en de doeltreffendheid daarvan worden afgewogen. Het kabinet sluit zich daarbij aan en meent ook dat de bevordering van mondiale duurzaamheid het noodzakelijk kan maken om ruimte die de WTO laat voor maatregelen betreffende het internationale handelsverkeer, te benutten. Hierbij zal, mede gelet op de communautaire handelspolitieke bevoegdheid, primair worden gehandeld in Europees verband. Zo wordt er in EU-kader onderhandeld over duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en biovloei-stoffen op de Europese markt, waarbij minimumeisen worden gesteld aan de CO₂-besparing, de bescherming van biodiversiteit en koolstofvoorraden.

In een aparte brief «Handel en *Non-Trade Concerns*» zal het kabinet binnenkort een bredere kabinetsvisie geven op de rol van de handelspolitiek ter bevordering van duurzaam globaliseren.

Verder waardeert het kabinet de steun van de SER voor zijn initiatieven om de ergste vormen van kinderarbeid te bestrijden. Inmiddels heeft de EU besloten tot een onderzoek naar de mogelijkheden om met gedwongen kinderarbeid gemaakte producten van de markt te weren.

Het bedrijfsleven gaat meer invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid

De SER onderkent dat het bedrijfsleven in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor onder andere de arbeidsomstandigheden in hun vestigingen en bij zakelijke partners. Zonder actieve aandacht kunnen productieomstandigheden vooral bij toeleveranciers en bij onderaannemers van die toeleveranciers tekortschieten. De SER wil met het initiatief «Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen» een eigen bijdrage leveren aan een grotere ketenverantwoordelijkheid onder het Nederlandse bedrijfsleven. De SER zal met name de toepassing van de richtsnoeren van de Internationale Kamer van Koophandel voor ketenverantwoordelijkheid bevorderen. De SER wil uiterlijk eind 2008 op schrift hebben wat van het Nederlandse bedrijfsleven wordt verwacht op gebied van ketenbeheer en hoe deze verwachtingen waargemaakt kunnen worden. Bedrijven zullen in hun reguliere (of aparte maatschappelijke) jaarverslagen over hun invulling van ketenverantwoordelijkheid moeten rapporteren. In dit verband verzoekt de SER aan de Raad van de Jaarverslaggeving om aanbevelingen te doen voor inzichtelijke rapportages over internationaal ketenbeheer. De SER zal de voortgang aan de hand van deze rapportages beoordelen en verdere aanbevelingen doen. Tussen medio 2011 en medio 2012 zal de SER de werking van het eigen initiatief evalueren. Vertrouwend op de effectiviteit ervan acht de SER een wetgevingsinitiatief op het terrein van ketenverantwoordelijkheid tot de afronding van de evaluatie onnodig.

Het kabinet verwelkomt de voorgenomen inspanningen van de in de SER vertegenwoordigde partijen en wil het SER-initiatief «Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen» de ruimte laten om zich in de praktijk te bewijzen. De vorderingen zullen nauwlettend worden gevolgd vanwege het grote belang dat het kabinet toekent aan grotere ketenverantwoordelijkheid onder het Nederlandse bedrijfsleven. Tekortschietend ketenbeheer, bijvoorbeeld vanwege kinderarbeid, kan men melden aan het onafhankelijke Nationaal Contactpunt (NCP) in het kader van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Binnenkort zal het kabinet in een aparte brief aangeven welke andere initiatieven bij zouden kunnen dragen aan bevordering van de ketenverantwoordelijkheid.

Alle landen moeten van globalisering kunnen profiteren

Ten slotte behandelt de SER het belang van deelname aan de wereld economie voor economische groei. Vooral in een groot aantal Afrikaanse landen zijn de eigen mogelijkheden om te exporteren en buitenlandse investeringen aan te trekken, te weinig tot ontwikkeling gekomen. Hierdoor hebben de Afrikaanse landen, naar het oordeel van de SER, de armoede in hun land minder goed kunnen bestrijden. Zonder dat dit een afdoende oplossing zal zijn voor hun sociale problemen, verdienen deze landen meer ruimte voor afzetmogelijkheden op de markten van ontwikkelde en opkomende economieën. Het kabinet zet zich dan ook nog steeds in voor een succesvolle afronding van de Doha-ronde waardoor de exportmogelijkheden voor de minst ontwikkelde landen zullen worden verruimd.

Conclusie

Nederland heeft al decennia lang baat bij globalisering. Ook staat Nederland goed in de startblokken om de komende jaren te blijven profiteren van globalisering. Zoals het SER-advies aangeeft, is globalisering niets nieuws. Het hoge tempo en de grote reikwijdte van globalisering zijn dat echter wel. Nederlanders maken zich daar zorgen over, waardoor draagvlak voor openheid van onze economie geen automatisme meer is. Het kabinet vindt dit verontrustend, omdat profijt van de globalisering alleen mogelijk is als wij ons niet naar binnen keren. Dit was de belangrijkste reden voor de adviesaanvraag aan de SER.

Het kabinet is het zeer eens met het advies, dat duidelijk maakt dat Nederland veel voordelen behaalt door globalisering. Tegelijkertijd stelt het ook vast dat deze voordelen wereldwijd ongelijk zijn verdeeld: de globalisering kent verliezers. Het advies appelleert hierbij aan verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven. Het kabinet deelt de visie van de SER dat duurzaam globaliseren vraagt om een actieve en betrokken overheid om te voorkomen dat globalisering leidt tot een tweedeling van winnaars en verliezers onder de bevolking. Bovendien mogen wij de sterke positie van Nederland in de wereld niet als een gegeven beschouwen. Comparatieve voordelen kunnen immers veranderen. De overheid zal daarom de versnelling van het specialisatieproces als gevolg van de globalisering moeten faciliteren.

De SER weerspreekt het beeld dat er door globalisering niets meer te kiezen valt en dat de internationale vervlechting de nationale beleidsruimte sterk inperkt. Het kabinet is het hier zeer mee eens. Dit kabinet gebruikt de nationale beleidsruimte om de samenleving te voorzien van een goed toekomstperspectief, een goede sociale zekerheid en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Ook heeft het duidelijke keuzes gemaakt

om de nationale sterktes (sleutelgebieden) verder uit te bouwen en te gelde te maken op internationale markten¹.

De toenemende vervlechting van landen en markten biedt niet alleen internationale kansen, maar scheidt ook internationale verantwoordelijkheden. Het kabinet juicht het initiatief van de SER toe om een actievere rol te vervullen bij maatschappelijk verantwoord ondernemen en ketenbeheer. Daarnaast maakt de schaal van veel maatschappelijke vraagstukken internationale samenwerking noodzakelijk voor het bereiken van oplossingen. Globalisering hebben we nodig om de wereldwijde armoede met succes te bestrijden, sociale misstanden op te heffen en de klimaatverandering aan te pakken. Het kabinet ziet de bevordering van mondiale duurzaamheid als richtinggevend voor samenwerking in communautair en multilateraal verband. De EU verschaft ons een uniek kader om doelstellingen voor duurzaam globaliseren te realiseren. Ook de ruimte die multilaterale instellingen, zoals de ILO, UNEP, UNDP en Wereldbank, en multilaterale overeenkomsten, waaronder CBD (biodiversiteit), CITES (bedreigde soorten), Kyoto (CO₂) en Montreal (Ozon) verschaffen voor duurzaam globaliseren, dient volledig te worden benut. Daarnaast zal het kabinet er zich voor inzetten om, waar dit noodzakelijk en effectief is, gebruik te maken van de ruimte die het EU-recht en het WTO-recht bieden voor handelspolitieke maatregelen ter bevordering van duurzaam globaliseren.

Het SER-advies geeft helder aan dat Nederland prima meezeilt op de golven van globalisering, en ook dat ons land zelf aan het roer staat en de koers bepaalt. Dit kabinet onderschrijft dat en voert een actief beleid, opdat iedereen kan profiteren van duurzaam globaliseren. Alleen dan zal er voldoende draagvlak zijn voor globalisering. Het kabinet zal de effecten van de globalisering op economie en samenleving nauwlettend blijven volgen en daarover een actieve dialoog voeren met de bevolking.

¹ In dit verband zijn onder meer relevant de Lange Termijn Strategie Nederland Ondernemend Innovatieland 2008, de Beleidsbrief Internationaal Ondernemen 2008 en de Industriebrief 2008.