

Vergaderjaar 2013–2014

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2014

Graag informeer ik u hierbij, mede namens de bewindspersonen van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Infrastructuur en Milieu, over het nieuwe Instellingsbesluit Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (Instellingsbesluit NCP 2014) dat op korte termijn in de Staatscourant wordt gepubliceerd.

De OESO-richtlijnen, kaders voor internationaal verantwoord ondernemen

Nederland voert een actief beleid om Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) te bevorderen. IMVO is van groot belang in productieketens die zich over de hele wereld uitstrekken. Het draagvlak voor globalisering is mede afhankelijk van verantwoord ondernemende bedrijven.¹ De Nederlandse regering onderschrijft daarom de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (verder: OESO-richtlijnen of de Richtlijnen). De OESO-richtlijnen bevatten beginselen en normen voor goed gedrag, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetgeving en internationaal erkende normen. Ze bieden een overkoepelend kader voor wat de Nederlandse overheid in ieder geval verwacht van bedrijven op het vlak van onder meer arbeidsomstandigheden, het tegengaan van kinderarbeid, milieuschade, corruptie en schendingen van mensenrechten, rechtstreeks of in hun keten.

In 2011 zijn de OESO-richtlijnen aangepast, onder andere naar aanleiding van het werk van John Ruggie op het vlak van bedrijfsleven en mensenrechten, dat later uitmondde in de UN Guiding Principles on Business and

¹ SER, Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen, adviesnr. 2008/06

Human Rights.² De Richtlijnen worden momenteel onderschreven door 46 landen. De OESO-richtlijnen vereisen dat alle deelnemende overheden een Nationaal Contactpunt (NCP) inrichten om de kennis over en de naleving van de Richtlijnen door multinationale ondernemingen te bevorderen.

Daartoe heeft een NCP twee hoofdtaken: het uitdragen van de Richtlijnen en het behandelen van specifieke gevallen waar behoefte is aan duidelijkheid over de toepassing van de Richtlijnen.

Het NCP stimuleert en ondersteunt bedrijven om de OESO-richtlijnen in de praktijk te brengen. Belanghebbenden kunnen bij het NCP een melding doen van vermeende schendingen van de toepassing van de Richtlijnen. Het NCP behandelt deze meldingen, probeert geschillen hierover op te lossen en geeft toekomstgericht advies om de effectieve naleving van de Richtlijnen te bevorderen. Het NCP vormt in die zin een sluitstuk op het Nederlandse IMVO-beleid. Het feit dat er meldingen van vermeende schendingen kunnen worden gedaan bij een geschillenbeslechtingsmechanisme is een onderscheidend kenmerk van de OESO Richtlijnen ten opzichte van andere MVO-gedragscodes.

De werkzaamheden van een NCP dienen, conform de procedurevoorschriften van de Richtlijnen³, te beantwoorden aan de volgende basiscriteria, teneinde de gelijkwaardigheid van het functioneren van de NCP's wereldwijd te bevorderen:

- **Zichtbaarheid:** wat betekent dat het NCP groot belang hecht aan zijn voorlichtende taak om de bekendheid van de OESO-richtlijnen en de toepasbaarheid ervan te vergroten.
- **Toegankelijkheid:** wat inhoudt in dat het NCP goed bereikbaar is en open staat voor overleg met partijen en stakeholders.
- **Transparantie:** wat betekent dat het NCP duidelijkheid over het proces van behandeling en bemiddeling nastreeft. Het betekent niet dat het NCP de inhoud van bemiddeling bekend maakt, aangezien bemiddeling gebaat is bij vertrouwelijkheid.
- **Verantwoording:** wat betekent dat het NCP actief naar buiten treedt om de bekendheid van de Richtlijnen te vergroten en helder communiceert over zijn activiteiten, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag of via het uitwisselen van ervaringen tussen NCP's onderling.

In het geval van de behandeling van een melding van (vermeende) schending van de Richtlijnen, geldt dat het NCP op onpartijdige, navolgbare, billijke en met de principes en normen van de Richtlijnen overeenkomende wijze bijdraagt aan de oplossing van problemen die in specifieke gevallen ontstaan bij de toepassing van de Richtlijnen.

Het Nederlandse NCP: internationaal vooraanstaand

De samenstelling en de institutionele inrichting van de NCP's is overgelaten aan het inzicht van de landen zelf. Het Nederlandse NCP werd ingericht in 2000. Bij de eerste inrichting bestond het uit een interdepartementaal ambtelijk comité. Na een grondige beleidsevaluatie is in december 2006 besloten de inrichting van het Nederlandse NCP te herzien. Er werd gekozen voor een NCP met onafhankelijke leden dat zelf verantwoordelijk is voor zijn werkwijze en besluitvorming, en dat functioneert in lijn met de procedurele aanwijzingen in de

² John Ruggie (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework.

³ Deze zijn afgeleid van de effectiviteitscriteria die John Ruggie ontwikkelde voor geschillenbeslechtingsystemen.

OESO-richtlijnen. De taakuitoefening van het NCP in die vorm is geëvalueerd voor de periode 2007–2010. Naar aanleiding daarvan is in het Instellingsbesluit NCP 2011 voorzien in een verlenging van de instelling van het NCP. De structurele inrichting en taken zijn daarin onveranderd gebleven, er zijn slechts enkele aanpassingen gemaakt met betrekking tot de benoeming en het ontslag van de leden van het NCP en de werkwijze van het NCP.

Het Nederlandse NCP geldt internationaal als een *best practice* en het model met onafhankelijke leden heeft internationaal navolging gekregen. Tegelijkertijd zijn sinds de hervorming van het Nederlandse NCP in andere landen, deels geïnspireerd door het Nederlandse voorbeeld, NCP's opgericht met ook andere vooruitstrevende elementen in de werkwijze. Het is een uitdaging voor een NCP om in een globaliserende wereld optimaal te blijven functioneren, daarom is mede op verzoek van de Tweede Kamer onderzocht op welke wijze het functioneren van het Nederlands NCP verder versterkt zou kunnen worden. Daarbij is gekeken naar de organisatie van NCP's in het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Denemarken en is gesproken met diverse stakeholders en het NCP zelf. In het Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten⁴ (NAP) werd geconcludeerd dat de resultaten van het onderzoek aanleiding geven tot een aantal aanpassingen in het Instellingsbesluit ter versterking van het NCP en werd reeds ingegaan op een aantal mogelijke veranderingen.

Om tot een gedegen en toekomstbestendig Instellingsbesluit NCP 2014 te komen dat aansluit bij de ontwikkelingen in het internationale domein en de ambitieuze agenda van Nederland op het gebied van IMVO, zijn de onafhankelijke NCP-leden, de ambtelijke adviserende NCP-leden en vertegenwoordigers van de Nederlandse belanghebbenden betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe besluit. Het Instellingsbesluit dat nu gepubliceerd is, is tot stand gekomen na overleg met deze partijen.

Het nieuwe Instellingsbesluit draagt bij aan een NCP dat goed toegerust is om zijn functie uit te kunnen oefenen en zorgt voor de verdere verfijning en versterking van het werk van het NCP. De volgende vernieuwingen, die deels al in praktijk gebracht werden, zijn vastgelegd:

- Mogelijkheid tot een meer expliciete rol voor het NCP in het interpreteren van de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, bijvoorbeeld bij het sluiten van IMVO-convenanten en de mogelijkheid voor het kabinet om aan het NCP bedrijfsoverstijgend onderzoek te vragen;
- Ruimte voor het NCP om dialoog over de Richtlijnen te begeleiden, ook wanneer die dialoog niet plaatsvindt op basis van de formele melding van een (vermeende) schending van de OESO-richtlijnen bij het NCP;
- Formalisering overleg NCP met belanghebbenden, in het bijzonder VNO-NCW, OECD Watch en FNV (mede namens overige vakbonden);
- Mogelijkheid voor het NCP om advies in te winnen bij andere vakdepartementen, in aanvulling op de reeds bestaande advisering door de adviserende ambtelijke leden van BZ, EZ, SZW en I&M.

Taken en rollen van het NCP: ambitieus en toekomstgericht

Het NCP heeft tot doel de naleving van de Richtlijnen door internationaal opererende ondernemingen te bevorderen. In de Richtlijnen is ook aangegeven welke taken het NCP moet hebben. Deze houden in: het informeren over en promoten van de Richtlijnen, alsook het bijdragen aan de oplossing van problemen die in specifieke gevallen ontstaan bij de

⁴ Kamerstuk 26 485, nr. 174.

implementatie van de Richtlijnen (de behandeling van een melding van een vermeende schending van de Richtlijnen). In het nieuwe Instellingsbesluit is een taakomschrijving aan het Nederlandse NCP gegeven die zo veel mogelijk aansluit bij de meer proactieve insteek van NCP's die de OESO bij de update van de Richtlijnen in 2011 voorstond. Dit past tevens bij de ambitie om de voortrekkersrol van het NCP te bestendigen en hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wensen van de Kamer, de NCP-leden en overige belanghebbenden:

1. het uitdragen en interpreteren van de inhoud en betekenis van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen om te stimuleren dat bedrijven deze toepassen;
2. het behandelen van meldingen van vermeende schendingen van (onderdelen van) de richtlijnen en het faciliteren van een dialoog om vermeende schendingen van (onderdelen van) de richtlijnen op te lossen.

De verschillende nieuwe en al bestaande wijzen waarop deze taken worden ingevuld, licht ik hieronder toe.

Bedrijfsoverstijgend onderzoek

Naar het Nederlandse NCP is vaker verwezen als een «best practice». Andere NCP's die in 2010 het functioneren van het Nederlandse NCP evalueerden, spraken van zo een hoge standaard bij het Nederlandse NCP dat het moeilijk was om aanbevelingen voor verbetering te maken.⁵ Zowel het kabinet als het NCP zelf zien graag dat het NCP deze leidende rol blijft houden. Hierbij past een proactieve houding van het NCP binnen zijn interpreterende taak die aansluit bij de proactieve agenda van de OESO. In deze proactieve agenda worden NCP's aangemoedigd om te participeren in breder gedragen initiatieven die risico's voor bepaalde producten, regio's, sectoren of industrieën identificeren en hierop reageren. Het NCP kan al op verzoek van betrokkenen helpen om de Richtlijnen te interpreteren voor bepaalde situaties of in bepaalde sectoren. Nieuw wordt dat wanneer ernstige misstanden voortduren en dergelijke initiatieven niet van de grond komen, het kabinet zelf het initiatief kan nemen om het NCP te vragen een bedrijfsoverstijgend onderzoek te doen. Het gaat dan om zwaarwegende omstandigheden, waarbij Nederland (via Nederlandse bedrijven of bedrijven in hun keten) nadrukkelijk betrokken is. Het onderzoek dient ter duiding en interpretatie van de Richtlijnen voor een bepaalde situatie of sector en beoogt een advies te geven waardoor misstanden in de toekomst kunnen worden voorkomen. Bovendien dient het ter ondersteuning van een maatschappelijk dialoog over de kwestie.

Op verzoek van de Franse overheid deed het Franse NCP na de Rana Plaza ramp in Bangladesh onderzoek naar de invulling van ketenverantwoordelijkheid door de Franse textielsector. Dit is een goed voorbeeld van bedrijfsoverstijgend onderzoek, zoals dat ook door het kabinet gevraagd zal kunnen worden. Om tot aanbevelingen te komen voerde het Franse NCP eerst literatuuronderzoek uit naar de situatie in Bangladesh, de specifieke eigenschappen van de textiel- en kledingbranche en de problemen waar deze keten mee te maken heeft. Daarnaast werd met tientallen belanghebbenden en specialisten gesproken, waaronder vertegenwoordigers van Franse textielbedrijven en retailers, maar ook met academici, niet-gouvernementele organisaties, consumentenorganisaties en de Franse en internationale werkgeversorganisaties en vakbonden. In totaal werden dertig (vaak plenaire) sessies gehouden. Ook in de Nederlandse context zal het bedrijfsoverstijgende onderzoek moeten worden uitgevoerd op basis van bestudering van openbare bronnen en

⁵ OESO peer review, een vrijwillige beoordeling van het Nederlandse NCP, 15 maart 2010.

vrijwillige medewerking van partijen. Het NCP is immers geen inspectie of enquêtecommissie.

Bedrijfsoverstijgend onderzoek draagt bij uitstek bij aan de taak van het NCP om de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen uit te dragen en te interpreteren. Ter bevordering van een 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. Het kabinet bepaalt wanneer er sprake is van een zwaarwegende situatie en het van maatschappelijk belang is om het NCP te vragen bedrijfsoverstijgend onderzoek te doen. Wetende dat de Sector Risico Analyse reeds is opgezet om onvoorziene risico's in Nederlandse sectoren op te sporen en dat een bedrijfsoverstijgend onderzoek capaciteit vraagt van het NCP, zal het kabinet waarschijnlijk niet vaker dan eens per jaar om een bedrijfsoverstijgend onderzoek vragen.

De rol van het NCP bij IMVO-convenanten

Aan de SER is gevraagd om advies te geven over de rol die het NCP als facilitator of geschillenbeslechtsmechanisme zou kunnen vervullen bij het afsluiten van effectieve MVO afspraken met bedrijfssectoren naar aanleiding van de Sector Risico Analyse (de IMVO-convenanten). De SER heeft ervoor gekozen een advies op hoofdlijnen te geven. In ieder geval stelt de SER dat het voor de hand ligt dat het NCP, als «hoeder» van de OESO-richtlijnen in Nederland, wordt betrokken bij de IMVO-convenanten. Met het nieuwe Instellingsbesluit wordt het mogelijk dat partijen in het kader van het opstellen van IMVO-convenanten de hulp inroepen van het NCP bij het interpreteren van de te maken afspraken in het licht van de Richtlijnen. Ook dit sluit aan bij de proactieve agenda van de OESO.

Het voeren van dialogen

Sinds de aanpassing van de Richtlijnen in 2011 hebben NCP's meer ruimte gekregen om te opereren als informele probleemoplossers in disputen over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het Nederlandse NCP faciliteert in de praktijk reeds op verzoek van maatschappelijke organisaties en/of bedrijven MVO-dialogen. Deze vinden plaats buiten 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. Dit past goed bij de Nederlandse manier van problemen oplossen: in gesprek er samen uitkomen. Het Nederlandse NCP heeft de laatste tijd weinig formele meldingen ontvangen, wat een gevolg kan zijn van het tijdig faciliteren van dialoog.

Behandelen van meldingen

Al vanaf de oprichting heeft het NCP tot taak specifieke gevallen waar behoefte is aan duidelijkheid over de toepassing van de Richtlijnen te behandelen. Wanneer er in specifieke gevallen problemen bij de implementatie van de Richtlijnen door een bedrijf ontstaan, kunnen belanghebbenden hierover een melding doen bij het NCP. Wanneer de melding ontvankelijk is, behandelt het NCP de melding met als doel te helpen bij het oplossen van de problemen. Het behandelen van de melding is gebaseerd op consensusgerichte, niet-conflictueuze middelen zoals verzoening of bemiddeling, waarbij het NCP een onafhankelijke positie heeft. Aan het eind van het traject komt het NCP met een eindverklaring waarin het verloop van het proces beschreven wordt en hoe de op de toekomst gerichte oplossing zich tot de OESO-richtlijnen verhoudt. Het is mogelijk dat partijen overeenkomen dat er remedie 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, een partij niet heeft willen meewerken aan de procedures of indien een melding wordt ingetrokken nadat het NCP zijn «goede diensten» heeft aangeboden, publiceert het NCP een eindverklaring. In dat geval geeft het NCP, naast een beschrijving van het proces, een aanbeveling over de oplossing van de vermeende schending en de implementatie van de OESO-richtlijnen, op basis van het verkregen inzicht in de feitelijke omstandigheden. Die aanbevelingen beschrijven hoe de OESO-richtlijnen in de toekomst beter toegepast kunnen worden.

Voorlichting

Het NCP draagt sinds zijn oprichting de OESO-richtlijnen op verschillende manieren uit. Zo is op zijn website (www.oesorichtlijnen.nl) informatie over de Richtlijnen en over de werkwijze van het NCP te vinden. Hierop staan ook de eindverklaringen na een melding en nieuwsberichten over de activiteiten van het NCP. De onafhankelijke leden van het NCP geven presentaties en voorlichting over de OESO-richtlijnen in binnen- en buitenland. Ook worden er twee keer per jaar brede stakeholderbijeenkomsten georganiseerd om belanghebbenden, bedrijven en andere geïnteresseerden bij elkaar te brengen en te informeren over ontwikkelingen bij het NCP en over de OESO-richtlijnen. Hier worden belanghebbenden (vertegenwoordigers van bedrijven, brancheverenigingen, vakbonden en maatschappelijke organisaties) onder andere geïnformeerd over specifieke thema's in het kader van de OESO-richtlijnen, de procedure van de behandeling van meldingen, resultaten van afgeronde meldingen en aanbevelingen die daaruit voortvloeien, promotieactiviteiten en internationale bijeenkomsten in OESO-kader.

Samenstelling NCP: onafhankelijk, bekwaam en goed geadviseerd

De adviserende leden

Hoewel het Nederlandse NCP bestaat uit onafhankelijke leden, is het NCP gebaat bij advies van andere partijen, die kunnen fungeren als klankbord en kunnen bijdragen aan het vergroten van draagvlak voor het werk van het NCP. Er zijn adviserende leden aangesteld; dit zijn ambtelijke leden die de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Sociale Zaken en Werkgelegenheid vertegenwoordigen. Zij adviseren de onafhankelijke NCP-leden in het uitvoeren van hun taak over onder andere de interpretatie en het uitdragen van de Richtlijnen. Dit systeem functioneert goed, maar met het oog op eventuele toekomstige MVO-discussies in het domein van vakdepartementen die nu nog geen adviserende leden leveren, is de tekst in het Instellingsbesluit aangepast. In voorkomende gevallen kunnen de NCP-leden en adviserende leden er nu voor kiezen om een collega van een ander ministerie om advies te vragen.

Overleg met belanghebbenden

Een klankbord wordt niet alleen gevonden in de ambtelijke adviserende leden. Zoals eerder beschreven werd in het NAP, voert het NCP al structureel overleg met maatschappelijke organisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties: het zogenoemde NCP+. Momenteel worden zij vertegenwoordigd door OECD Watch, VNO-NCW en FNV. Voor deze samenstelling is gekozen omdat die een afspiegeling is van de overlegstructuur die in OESO-verband wordt gehanteerd. Binnen de werkgroep

maatschappelijk verantwoord ondernemen werkt de OESO namelijk met drie adviescommissies; OECD Watch, BIAC (*Business and Industry Advisory Committee to the OESO*) en TUAC (*Trade Union Advisory Committee to the OESO*).

Het overleg met de vertegenwoordigers van de belanghebbenden wordt door iedereen gewaardeerd en versterkt de kwaliteit van het werk van het NCP. De belanghebbenden vormen een klankbord en kunnen advies geven aan de NCP-leden. De bijeenkomsten komen draagvlak voor de OESO-richtlijnen ten goede. Het NCP kan ook advies inwinnen over zijn eigen werkwijze en andere onderwerpen die voortvloeien uit zijn taken, zoals het voorlichtingsprogramma en lessen die getrokken kunnen worden uit de behandeling van meldingen. In het nieuwe Instellingsbesluit heeft het overleg met de belanghebbenden nu een formele basis gekregen. Het NCP komt ten minste vier keer per jaar samen met de belanghebbenden.

Ten slotte merk ik op dat het kabinet de OESO-richtlijnen als het normatieve kader voor IMVO ziet en verwacht dat alle Nederlandse bedrijven de OESO-richtlijnen naleven, ongeacht in welk land zij hun activiteiten uitvoeren. Ik ben ervan overtuigd dat het NCP met dit nieuwe Instellingsbesluit zijn functie zo uit kan oefenen dat dit zal leiden tot verdere versterking van gezag en naleving van de OESO-richtlijnen. In 2015 zal ik in mijn verslag aan de Tweede Kamer ten behoeve van de beoordeling van het functioneren van het NCP tevens aandacht besteden aan de in deze brief genoemde vernieuwingen.

De Minister voor Buitenlandse Handelen Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen