

Vergaderjaar 2016–2017

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 245

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2017

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) nam in 1976 voor het eerst «Richtlijnen voor multinationale ondernemingen» aan. Naast de 34 leden van de OESO worden deze Richtlijnen onderschreven door twaalf niet-OESO landen, zoals Colombia en Roemenië. Landen die deze OESO-richtlijnen onderschrijven, dienen een Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-richtlijnen in te richten. De NCP's hebben de taak de effectiviteit van de richtlijnen te bevorderen. Zij hebben twee taken: 1) de bekendheid van de richtlijnen vergroten en 2) meldingen over mogelijke schendingen van (onderdelen van) de richtlijnen behandelen.

In het kader van het veertig jaar bestaan van de OESO-richtlijnen publiceerde de OESO Working Party on Responsible Business Conduct in de zomer van 2016 het rapport *Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015*¹. Dit rapport gaat in op het functioneren van de 46 NCP's in de wereld en doet aanbevelingen voor verbetering. Het rapport van de OESO Working Party is een goede aanleiding om de Tweede Kamer te informeren over het functioneren van het Nederlandse NCP in het licht van het functioneren van andere NCP's. Het kabinet voldoet zo aan de verplichting uit het Instellingsbesluit 2014, waarin is vastgelegd dat de Kamer iedere vier jaar over het functioneren van het NCP wordt ingelicht.

Het kabinet concludeert dat het Nederlandse NCP in hoge mate voldoet aan de verwachtingen die de OESO van NCP's heeft. Wel zijn er aandachtspunten waar het NCP de komende jaren mee aan de slag kan. Zo kan meer aandacht worden besteed aan het bekendmaken van de Richtlijnen aan midden- en kleinbedrijf (MKB) en kunnen de voorge-

¹ <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-report-15-years-National-Contact-Points.pdf> (ook in bijlage), Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

schreven termijnen voor het behandelen van een melding beter worden gehandhaafd.

Bekendheid van de OESO-richtlijnen vergroten

Het bekendmaken van de Richtlijnen en het reageren op vragen over de richtlijnen behoort tot de verantwoordelijkheden van een NCP. Er zijn drie doelgroepen: bedrijven, werknemersorganisaties, andere niet-gouvernementele organisaties en het publiek, overheden van landen die de Richtlijnen nog niet onderschrijven en andere NCP's. NCP's zijn volgens de OESO van fundamenteel belang voor de bekendheid van de OESO-richtlijnen. NCP's moeten daarbij werken volgens basiscriteria die zijn vastgelegd in de Richtlijnen: zichtbaarheid, toegankelijkheid, transparantie en verantwoording.

De OESO concludeert dat veel NCP's de basiscriteria hanteren en dat hierin afgelopen jaren significante vooruitgang in geboekt is, hoewel sommige NCP's achterblijven. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de conclusies van de OESO met betrekking tot het bekendmaken van de Richtlijnen door NCP's². Daarnaast is aangegeven hoe het Nederlandse NCP functioneert op deze onderdelen. Het Nederlandse NCP scoort op alle criteria goed. De OESO deed een aantal algemene suggesties voor verbetering, het Nederlandse NCP brengt veel aanbevelingen al in praktijk. De Nederlandse overheid financiert daarnaast een project (uitgevoerd door drie NGO's) dat tot doel heeft de NCP's in Centraal en Oost Europa toegankelijker en effectiever te maken in het oplossen van conflicten tussen bedrijven en gemeenschappen/individuele.

Ondanks de inzet van NCP's blijven de Richtlijnen en het NCP-mechanisme relatief onbekend, vooral bij kleine bedrijven, aldus de OESO. Kennis over de Richtlijnen is vaak beperkt tot experts op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Het is daarom van blijvend belang dat NCP's en betrokkenen de OESO-richtlijnen blijven uitdragen. Het Nederlandse NCP probeert MKB te betrekken bij diverse activiteiten, maar zou specifiek beleid kunnen ontwikkelen om juist deze groep te bereiken.

Hoewel het Nederlandse NCP goed scoort, zijn ook in Nederland de OESO-richtlijnen en het NCP-klachtenmechanisme relatief onbekend. Uit het onderzoek van de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO)³ bleek dat 47 procent van de grote Nederlandse bedrijven de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijft als referentiekader voor hun internationale activiteiten. Dit is een flinke stijging ten opzichte van 2012, toen de VBDO constateerde dat slechts 26 procent van de bedrijven refereerde naar de OESO-richtlijnen. Het NCP heeft, evenals het kabinet, naar aanleiding van de publicatie van het VBDO-onderzoek een brief geschreven naar alle bedrijven uit het onderzoek die de Richtlijnen nog niet onderschrijven. Het NCP geeft in zijn werkplan voor 2017 aan zich te willen concentreren op deze bedrijven en hen waar mogelijk te willen informeren en ondersteunen om hen te bewegen om zich aan de Richtlijnen te committeren.

De OESO signaleert daarnaast dat het voor veel NCP's lastig is duidelijk te maken wie zij zijn en wat zij doen. Volgens de OESO komt dit door de unieke structuur van NCP's, gericht op het bieden van niet-juridische oplossingen en zonder bevoegdheid om sancties op te leggen. Een bijkomend probleem lijkt de onduidelijkheid van de naam «National

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ <http://www.vbdo.nl/files/news/VBDORportOECDGuidelinesresearch.pdf>

Contactpunt» en de soms vage terminologie die gekozen is voor de werkzaamheden van de NCP's. Sommige NCP's hebben daarom hun naam veranderd of informatie aan hun naam toegevoegd, zoals «Nationaal Contact punt voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen». Ook in Nederland is voor velen niet duidelijk wat het NCP is en wat het doet. Wanneer eindverklaringen van het NCP in Nederlandse media worden genoemd, wordt bijvoorbeeld naar het NCP verwezen als «het Nederlandse OESO-kantoor». Een naamswijziging kan ook in Nederland mogelijk bijdragen aan duidelijkheid over het werk van het NCP, al heeft de OESO zelf ook een rol in het toezien op de uniformiteit van de naamgeving.

De OESO stelt tenslotte dat de bekendmaking van de Richtlijnen niet enkel de verantwoordelijkheid van NCP's is. Zij moeten hierin samenwerken met organisaties en individuen, waaronder het bedrijfsleven, vakbonden en andere maatschappelijke organisaties. Dat geldt ook voor de Nederlandse situatie. Ondanks de goede samenwerking die er al is, zouden VNO-NCW, FNV en OECD Watch meer aandacht kunnen besteden aan het informeren van hun achterbannen over de OESO-richtlijnen, het bestaan van het NCP en de uitkomsten van meldingen. FNV heeft al aangegeven in de opleiding voor vakbondsbestuurders en kaderleden een masterclass te willen houden over IMVO/OESO-richtlijnen.

Het behandelen van meldingen

Wanneer de implementatie van de OESO-richtlijnen tot verschillen van inzicht leidt tussen bedrijven en belanghebbenden, kan dit door de betrokken partijen bij het NCP worden gemeld. Het NCP helpt vervolgens bij het vinden van een oplossing. Het geschillenbeslechtingsysteem is onderdeel van het mandaat van NCP's sinds de update van de Richtlijnen in 2000. De OESO-richtlijnen zijn hiermee het enige internationale kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen dat beschikt over een geschillenbeslechtingsysteem. Tussen 2000 en 2015 werden er 366 meldingen gedaan in meer dan honderd landen en gebieden. De helft daarvan is behandeld door slechts zes NCP's; de NCP's van het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Nederland, Duitsland, Brazilië en Frankrijk. Veertien NCP's hebben nog nooit een melding ontvangen. Het aantal meldingen is licht gestegen sinds 2011, het jaar waarin de OESO-richtlijnen voor het laatst werden aangepast.

Wanneer een melding binnenkomt bij een NCP, wordt een eerste assessment gedaan over de ontvankelijkheid van de melding. Daarna wordt ingezet op een bemiddelingstraject tussen partijen. Wanneer dit traject afgelopen is, volgt een eindverklaring van het NCP. Voor het behandelen van meldingen gelden specifieke criteria, namelijk dat NCP's deze behandelen onpartijdige, berekenbare, billijke en met de principes en normen van de Richtlijnen overeenkomende wijze. Van de 366 meldingen waren er 206 afgesloten, 110 werden niet ontvankelijk verklaard en 50 waren nog in behandeling. Bijna de helft van de meldingen (48 procent), wordt gedaan door NGO's, een kwart door vakbonden en 19 procent door individuen. Slechts een klein aantal wordt gedaan door bedrijven, overheden, multistakeholder consortia of lokale gemeenschappen.

De OESO signaleert dat het werk voor NCP's sinds de update van de Richtlijnen in 2011 alleen maar lastiger is geworden, omdat sindsdien relaties in de handelsketen worden meegenomen en dus verder gekeken wordt dan directe relaties. Met ingewikkelde bedrijfsstructuren en toeleveringsketens waarbij meerdere partijen en jurisdicties betrokken zijn, zal steeds vaker een andere aanpak nodig zijn, voorspelt de OESO. Een nog grotere uitdaging is het wanneer NCP's een melding krijgen over

misstanden die plaatsvinden in landen die de OESO-richtlijnen niet onderschrijven. De OESO erkent dat NCP's hier tegen problemen aan kunnen lopen bij het behandelen van meldingen.

Tussen 2000 en 2015 behandelde het Nederlandse NCP 28 meldingen. In 2012 ontving het Nederlandse NCP één melding, in 2013 vier en in 2014 twee, welke allen zijn afgerond met de publicatie van een eindverklaring. Van de drie meldingen uit 2015 zijn er twee afgerond en bevindt er zich één in de fase van afronding. In 2016 ontving het NCP twee meldingen, deze bevinden zich nog in de fase van eerste assessment.

De OESO geeft aan dat duidelijke procedureregels van groot belang zijn voor een succesvolle behandeling van een melding. NCP's kunnen specifieke procedureregels (*terms of reference*) opstellen met de partijen bij een melding. Deze kunnen doelen, reikwijdte, proces en regels rondom vertrouwelijkheid bevatten. Het hebben van duidelijke procedurele regels draagt bij aan de onpartijdigheid van een NCP en kan helpen bij het ontwikkelen van vertrouwen onder de partijen die betrokken zijn bij een melding. Het Nederlandse NCP is één van de NCP's dat samen met de melder en de partij waartegen de melding is gedaan, de *terms of reference* ontwikkelt. Pas wanneer de partijen akkoord zijn wordt overgegaan tot bemiddeling. Het Nederlandse NCP publiceert de eerste assessment van een melding, evenals de eindverklaring wanneer het bemiddelingstraject afgelopen is. Het Nederlandse NCP is één van de NCP's die in aanloop naar meldingen bereid is om toelichting te geven op de procedures en de benodigde bewijsvoering, en die tijdens het behandelen van een melding partijen de kans geeft commentaar te geven op conceptstukken.

Andere cruciale elementen voor een effectieve behandeling van meldingen noemt de OESO de bereidheid van partijen om samen te werken en of er in onderling vertrouwen wordt gehandeld. De OESO adviseert NCP's onpartijdige en gebalanceerde informatie publiek te maken, wat het Nederlandse NCP beoogt te doen door het publiceren van de eerste assessments en de eindverklaringen.

Het doen van een melding kost partijen vaak een hoop tijd en geld. Wie op moet draaien voor kosten als het vertalen van documenten, is soms een discussiepunt. OECD Watch stelt bijvoorbeeld dat deze kosten bij een NCP moeten liggen, om de toegankelijkheid van een NCP te waarborgen. Het Nederlandse NCP betaalt soms inderdaad voor de vertaling van cruciale stukken, maar verwacht wel dat documenten in het Nederlandse of Engels worden aangeleverd. De OESO laat zich hier niet specifiek over uit, maar signaleert wel dat veel NCP's zelf ook worstelen met capaciteit en middelen. De OESO adviseert NCP's daarom te zoeken naar innovatieve oplossingen, zoals werken met lokale bemiddelaars. De Nederlandse overheid financiert maatschappelijke organisaties om (lokale) partijen te ondersteunen wanneer zij op willen komen voor hun rechten, bijvoorbeeld door een melding te doen bij een NCP.

Een algemeen kritiekpunt dat ook in Nederland wordt gedeeld, is de lange duur van het bemiddelingsproces na een melding. De indicatieve tijdslijn in de *Procedural Guidance* van de OESO houdt rekening met een procedure van twaalf maanden. Een eindverklaring hoort binnen drie maanden na de laatste afspraak met de partijen te worden gepubliceerd. Ook in Nederland duurt de behandeling van een melding vaak langer. Het Nederlandse NCP wil daarom de voorgeschreven termijnen binnen de procedure voortaan beter handhaven. Partijen (inclusief de melder) nemen nu vaak veel tijd en het is moeilijk afspraken te maken. Tegelij-

kertijd mag timemanagement niet ten koste gaan van zorgvuldigheid, in sommige gevallen is tijd nodig om partijen nader tot elkaar te brengen.

Inhoud van de eindverklaringen

Vooral vanuit maatschappelijke organisaties wordt aan NCP's gevraagd om niet alleen te bemiddelen na een melding, maar ook te oordelen of bedrijven conform de OESO-richtlijnen hebben gehandeld. Onderzoek van OECD Watch wees uit dat 77 procent van de meldingen met een goede uitkomst was gedaan bij een NCP dat vooraf aangaf een oordeel te zullen publiceren wanneer bemiddeling zou falen. Volgens maatschappelijke organisaties zijn bedrijven namelijk eerder geneigd mee te werken aan bemiddeling, wanneer het alternatief is dat er een oordeel publiek gemaakt wordt.⁴ Ook zou een oordeel bijdragen aan de verduidelijking van de betekenis van de OESO-richtlijnen in specifieke situaties.

In 25 procent van alle eindverklaringen tussen 2011 en 2015 was een oordeel opgenomen over de conformiteit met de OESO-richtlijnen. Het Nederlandse NCP doet zo'n uitspraak niet expliciet, maar formuleert aanbevelingen voor bedrijven hoe zij de OESO-richtlijnen beter toe kunnen passen. Toch hebben partijen afgelopen jaren altijd meegewerkt aan bemiddeling door het Nederlandse NCP. De OESO laat zich niet specifiek uit over de wenselijkheid van de opname van oordelen in eindverklaringen, maar geeft wel aan dat het NCP-mechanisme toekomstgericht moet zijn. Ook hoopt de OESO dat het mechanisme bijdraagt aan de ontwikkeling van constructieve en langdurige samenwerkingen tussen bedrijven en belanghebbenden. Het Nederlandse NCP ziet meldingen vooral als een kans voor bedrijven om te laten zien dat zij bereid zijn om verantwoord te ondernemen. Dit sluit aan bij de koers die het kabinet ook stimuleert: van *naming and shaming* naar *knowing and showing*. Het NCP wordt geadviseerd om met andere NCP's en de OESO verder te spreken over de voor- en nadelen van het uitspreken van oordelen over bedrijven die onderwerp zijn van een melding.

Tenslotte stelt de OESO dat NCP's in hun eindverklaringen naast aanbevelingen ook afspraken over monitoring op kunnen nemen. Monitoring is bij de meest recente Nederlandse meldingen opgenomen in de eindverklaringen. In 2015 publiceerde het NCP voor het eerst een monitoringsverslag op zijn website.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

⁴ Foort, Sander van 't en Wilde-Ramsing, Joseph, «A comparative analysis of the Dutch specific instance procedure», in: Nederlands-Vlaams tijdschrift voor mediation en conflictmanagement, nr. 4, 2015.