Bedrijfsleven & mensenrechten

Een onderzoek naar de stand van de implementatie van de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights in Nederland



COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Augustus 2020, Utrecht

Dit onderzoek is verricht in onafhankelijkheid door het College voor de Rechten van de Mens, op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Duurzame Economische Ontwikkeling. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met de *Utrecht Centre for Accountability and Liability Law* (UCALL) van de Universiteit Utrecht en het Deense Mensenrechten Instituut (DIHR).

College voor de Rechten van de Mens

Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht

T 030 888 38 88
Teksttelefoon: 030 888 38 29
F 030 888 38 83
E info@mensenrechten.nl
W www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Voorwoord

De bescherming van mensenrechten is de verantwoordelijkheid van ons allen. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid, maar ook die van het bedrijfsleven. Of het nu gaat om arbeidsomstandigheden in de productieketen, discriminatie op de werkvloer of de gevolgen voor privacy van het gebruik van technologie, het is duidelijk dat bedrijven een grote impact kunnen hebben op mensenrechten. Internationaal en nationaal is hiervoor dan ook terecht veel aandacht.

De in 2011 in VN-verband aangenomen 'UN Guiding Principles on Business and Human Rights' geven breed gedragen richtsnoeren voor overheid en bedrijfsleven hoe inbreuken op mensenrechten, rechtstreeks of in productieketens, te voorkomen en aan te pakken.

In 2014 was Nederland één van de eerste landen ter wereld die de 'UN Guiding Principles' handen en voeten gaf in een Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten.

Nu, zes jaar later, is het Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten toe aan een herziening. Dit is een goed moment om stil te staan bij de stand van zaken wat betreft mensenrechten en bedrijfsleven in Nederland.
Op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse zaken heeft het College voor de Rechten van de Mens in kaart gebracht hoe Nederland er voor staat wat betreft de implementatie van de 'UN Guiding Principles'. Wat heeft het Nationaal Actieplan ons gebracht, in wet- en regelgeving maar ook in beleid en de praktijk? De overheid en het bedrijfsleven hebben vele initiatieven ontplooid maar ons onderzoek laat ook zien dat er ruimte is voor verdere verbetering.

Met een zekere trots presenteer ik u dit onderzoek naar de stand van zaken wat betreft mensenrechten en bedrijfsleven in Nederland, de 'National Baseline Assessment'. Met dit onderzoek willen we de dialoog tussen overheid, bedrijven en rechthebbenden verder bevorderen en leveren wij input voor het beoogde tweede Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten. Dit onderzoek verrichtten we niet alleen, maar in samenwerking met de Universiteit Utrecht. Ook hebben we de hulp ingeroepen van het Deense nationale mensenrechteninstituut (DIHR), dat het Nederlands buitenlands beleid in het Nationaal Actieplan heeft afgezet tegen de 'UN Guiding Principles'. Verder zijn wij de vele personen op wiens expertise wij een beroep hebben mogen doen zeer erkentelijk voor hun tijd en inzichten.

Voordat ik u veel leesplezier ga wensen, vraag ik u, net als in 2014, om naast de noodzakelijke aandacht voor de impact van de activiteiten van Nederlandse bedrijven elders, ook oog te hebben voor respect voor mensenrechten op ons eigen grondgebied. Een betere wereld begint immers bij onszelf.

Adriana van Dooijeweert
Voorzitter

Bronnen en dankwoord

Dit onderzoek naar de stand van zaken wat betreft wetgeving, regelgeving en beleid in Nederland op het terrein van mensenrechten en bedrijfsleven, de 'National Baseline Assessment', is opgesteld door Dr. Lucas Roorda (Universiteit Utrecht) en prof. Dr. Nicola Jägers (College voor de Rechten van de Mens).

De auteurs hebben gebruik gemaakt van onderzoek verricht door het Deense nationale mensenrechteninstituut (DIHR), naar het Nederlands buitenlands beleid in het NAP afgezet tegen de UN Guiding Principles. Dit onderzoek is als bijlage bij het stuk gevoegd.

Voor dit onderzoek is gesproken met:

Dr. R. Zandvliet	ABN-AMRO
Mevr. H. Riemersma	Friesland-Campina
Mevr. K Laghate	OESO Nationaal Contact Punt
Dr. M.J.A. van Putten	OESO Nationaal Contact Punt
Prof. M.W.Scheltema	Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. L.F.H. Enneking	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. J. Wilde-Ramsing	Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)
Dr. M. van Huijstee	Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)
Mevr. A.I. van Selm	Sociaal Economische Raad (SER-secretariaat)
Mevr. P. Langereis	Sociaal Economische Raad (SER-secretariaat)
Mevr. C. Kerkmans	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
Mevr. K. Groen	ActionAid
Dhr. S. Hehanussa	Wo=Men Dutch Gender Platform
Dhr. R. Slim	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) – werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven
Dhr. K.M. Lehmann	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Deze studie is gestart in februari 2020 en afgerond in juli 2020. Tijdens de uitvoering kwam Nederland terecht in de Covid-19 crisis. Hierdoor konden vele voor dit onderzoek relevante bijeenkomsten helaas geen doorgang vinden. Gesprekken zijn individueel opnieuw (online) uitgevoerd om toch de gewenste informatie op te halen, of vervangen door schriftelijke inbreng.

Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CESCR	VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten
CoE	Raad van Europa *(Council of Europe)*
DIHR	Deense Mensenrechteninstituut *(Danish Institute for Human Rights)*
FMO	Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden
(I)MVO	(Internationaal) Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
ISDS	Investeringsarbitrage (*Investor-State Dispute Settlement*)
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
NAP	Nationaal Actieplan
NBA	National Baseline Assessment
NCP	Nationaal Contactpunt
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling in Europa
OHCHR	Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de VN (*Office of the High Commissioner for Human Rights*)
RVO	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
SDGs	Duurzame Ontwikkelingsdoelen *(Sustainable Development Goals)*
SER	Sociaal Economische Raad
UNGPs	United Nations General Principles on Business and Human Rights
WAMCA	Wet Afhandeling Massaschade in Collectieve Actie
WZK	Wet Zorgplicht Kinderarbeid

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Bronnen en dankwoord 4

Lijst van afkortingen 5

1. Inleiding 8

2. Overzicht bevindingen 10
2.1 Algemeen 10
2.2 De Eerste Pijler: de verplichting om te beschermen (UN Guiding Principles 1-10) 10
2.3 De Tweede Pijler: de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren (UN Guiding Principles 11-24) 12
2.4 De Derde Pijler: het recht op een effectieve remedie (UN Guiding Principles 25-31) 12

3. Ontwikkelingen sinds de UN Guiding Principles on Business and Human Rights 14
3.1 Internationaal 14
3.2 Nationaal 15

4. Methodologie en opzet 15
4.1 Methodologie 16
4.2 Leeswijzer 17
4.3 De Tweede Pijler: de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren kort weergegeven 18

5. De Eerste Pijler: de verplichting om te beschermen nader bekeken 20
5.1 De UN Guiding Principles on Business and Human Rights 20
5.2 Verdere aanbevelingen 21
5.2.1 Internationaal 21
5.2.2 Nationaal 22
5.3 Nederlandse wet- en regelgeving 22
5.3.1 De verplichting van de staat volgens het Nationale Actieplan (NAP-2014) 22
5.3.2 Overige ontwikkelingen 22
5.4 Uitvoering van het NAP 23
5.4.1 Identificatie van risico's en de Convenantenaanpak 23
5.4.2 Voorlichting en verspreiding 24
5.4.3 State-business nexus 24
5.4.4 Beleidscoherentie en de rol van ambassades 24
5.4.5 Onderzoek naar bindende maatregelen 25

5.5 Analyse 25
5.5.1 De verplichting om te beschermen 25
5.5.2 Verwachtingen en richtsnoeren buiten Nederland: de Convenanten-aanpak 27
5.5.3 Verwachtingen en 'guidance' buiten Nederland: zorgplichten en andere instrumenten 29
5.5.4 State-business nexus 30
5.5.5 Beleidscoherentie 32
5.5.6 Overige verplichtingen in buitenlands beleid: aandacht voor conflictgebieden, beleidsruimte en multilaterale instituties 33

6. De Derde Pijler: het recht op een effectieve remedie nader bekeken 36
6.1 De UN Guiding Principles on Business and Human Rights 36
6.2 Andere internationale aanbevelingen 37
6.3 Nederlandse wet- en regelgeving 38
6.3.1 Het recht op een effectieve remedie volgens het Nationale Actieplan (NAP-2014) 38
6.3.2 Overige ontwikkelingen 38
6.4 Uitvoering van het NAP 38
6.4.1 Juridische procedures 38
6.4.2 Door de staat georganiseerde, niet-juridische procedures 39
6.4.3 Niet-juridische geschillenbeslechting 39
6.5 Analyse 39
6.5.1 Het recht op een effectieve remedie: algemeen 39
6.5.2 Juridische procedures 40
6.5.3 Juridische barrières 40
6.5.4 Praktische barrières 42
6.5.5 Remedies via het strafrecht 44
6.5.6 Niet-juridische remedies: het NCP en andere door de staat georganiseerde mechanismen 44
6.5.7 Niet-juridische remedies door ondernemingen 46

Bijlage 49
Supplementary Report to the Netherlands' 2020 National Baseline Assessment prepared by the Danish Institute for Human Rights

1. Inleiding

In juni 2011 stemde de VN-Mensenrechtenraad unaniem in met de *United Nations Guiding Principles* (UNGPs).[1] Sinds die tijd zijn de UNGPs uitgegroeid tot een wereldwijd gezaghebbend raamwerk met betrekking tot het voorkomen en aanpakken van nadelige gevolgen van bedrijfsactiviteiten voor de rechten van de mens. In 31 principes geven de UNGPs aan hoe drie pijlers moeten worden geoperationaliseerd.

De Eerste Pijler (*State Duty to Protect*, UN Guiding Principles 1-10) betreft de bestaande verplichtingen van staten om mensenrechten en fundamentele vrijheden te beschermen en te realiseren. Staten zijn verplicht om, binnen hun grondgebied en/of jurisdictie, individuen te beschermen tegen mogelijke mensenrechtenschendingen door ondernemingen. Dit betekent dat ze passende stappen dienen te nemen om dergelijke schendingen te voorkomen, te onderzoeken, te bestraffen en te verhelpen middels effectieve beleidsmaatregelen, wet- en regelgeving en gerechtelijke procedures.

De Tweede Pijler (*Business Responsibility to Respect*, UN Guiding Principles 11-24) betreft de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren. Dit houdt in dat ze zich moeten onthouden van inbreuken op de mensenrechten van anderen en dat zij de negatieve gevolgen op mensenrechten waarin zij een aandeel hebben moeten aanpakken. Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid dienen bedrijven te voorzien in een beleidscommitment; een procedure voor *due diligence* (gepaste zorgvuldigheid) om de impact van hun activiteiten op mensenrechten in kaart te brengen, te voorkomen en te beperken en om verantwoording af te leggen voor de wijze waarop ze met die impact omgaan; en, tenslotte, procedures in te stellen voor het verhelpen van alle negatieve gevolgen op mensenrechtengebied die ze veroorzaken of in de hand werken. Het toepassingsbereik van de Tweede Pijler is niet beperkt tot ondernemingen van een bepaalde grootte of ondernemingen die grensoverschrijdend opereren, hoewel de genoemde verantwoordelijkheden zwaarder wegen naarmate een onderneming groter is en de activiteiten van die onderneming navenante gevolgen kunnen hebben op mensenrechten.

De Derde Pijler (*Access to Remedy,* UN Guiding Principles 25-31) betreft de noodzaak te voorzien in effectieve maatregelen voor herstel bij inbreuken hierop. Staten dienen de nodige maatregelen te treffen om via gerechtelijke, administratieve, wetgevende of andere passende middelen te waarborgen dat degenen die door schendingen binnen hun grondgebied en/of jurisdictie worden getroffen toegang hebben tot effectief herstel en/of verhaal. Bedrijven dienen te zorgen voor, of deel te nemen aan, effectieve klachtenmechanismen op operationeel niveau ten behoeve van mogelijk benadeelde personen en gemeenschappen.

Nadat de UNGPs zijn aangenomen hebben verschillende internationale organisaties, waaronder het VN Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten[2], de Europese Unie[3] en de Raad van Europa[4] en anderen[5], staten opgeroepen om Nationale Actieplannen op te stellen waarin aangegeven wordt hoe de UNGPs zullen worden geïmplementeerd. Het Verenigd Koninkrijk deed dit als eerste, op de voet gevolgd door Nederland in 2014.[6] Intussen hebben wereldwijd 24 landen een Nationaal Actieplan mensenrechten en bedrijven opgesteld en zijn er nog eens 16 landen die momenteel bezig zijn met het ontwikkelen van een dergelijk NAP.[7] En in sommige landen wordt gewerkt aan een herziening van het eerste NAP.

1 UN.Doc. A/HRC/17/31 (Mar.21 2011) Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework.

2 UN Doc. A/HRC/RES/26/22, 2 (July 2014).

3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; A renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM (2011) 681 final (October 25, 2011).

4 Eur. Consult.Ass., Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (Apr.16, 2014).)

5 Zie o.a. de Organisation of American States (OAS), *Resolution Promotion and Protection of Human Rights,* OAS AG/RES.2887 (June 14, 20146) (XLVI-O/16) en de UN Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx

6 Nationale Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten, 2014

7 Voor de laatste stand van zaken zie de website www.globalnaps.org van het Deense Mensenrechteninstituut (DIHR).

Ook in Nederland is besloten het NAP uit 2014 te herzien.[8] In de voorbereiding van de herziening van het NAP is het College voor de Rechten van de Mens gevraagd een zgn. *National Baseline Assessment* uit te voeren waarin op systematische wijze de stand van zaken wat betreft de implementatie van de UNGPs in kaart wordt gebracht.[9] Hiermee is gehoor gegeven aan de oproep van de VN Werkgroep inzake mensenrechten en bedrijven om een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren alvorens een NAP op te stellen.[10] Het doel van dit onderzoek is om de stand van zaken wat betreft de implementatie van de UNGPs in Nederland te beschrijven, aan te geven wat goed gaat en te identificeren waar wetgeving, regelgeving en beleid nog tekort schieten.

8 Kaag, S.A.M. Kamerbrief, 2019, 4 juli Betreft Reactie motie leden van Ojik en Karabulut over herziening Nationaal Actieplan mensenrechten en bedrijfsleven, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/04/kamerbrief-reactie-motie-over-herziening-nationaal-actie-plan-mensenrechten-en-bedrijfsleven.

9 Het College was bij de totstandkoming van het eerste NAP ook betrokken. Er is toen geen NBA uitgevoerd maar er zijn wel interviews en ronde-tafel gesprekken geweest waar ook het College aan heeft deelgenomen en na het verschijnen van de eerste NAP heeft het College een advies gepubliceerd: https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5b46fcff748c2212a545189c

10 www.ochchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

2. Overzicht bevindingen

2.1 Algemeen

1. In het algemeen zijn beleid, en wet- en regelgeving die verband houden met het bedrijfsleven en de mensenrechten relatief goed ontwikkeld in de Nederlandse context. Nederland heeft een breed scala aan mensenrechtenverdragen geratificeerd, en de bestaande Nederlandse wetgeving voorziet in een brede bescherming tegen schendingen van mensenrechten. (Paragraaf 3.2)
2. Nederland was één van de eerste landen die een Nationaal Actieplan mensenrechten en bedrijfsleven (NAP, 2014) publiceerde, en liep daarmee voorop in het onderschrijven van de UNGPs en de OESO-richtlijnen. Door een actief beleid op mensenrechten en het bedrijfsleven draagt Nederland bovendien bij aan het realiseren van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). (Paragraaf 3.2)
   Het Nationale Actieplan heeft een sterk descriptief karakter, en bevat relatief weinig concrete actiepunten. Lang niet alle aspecten van de UNGPs komen in het NAP aan de orde. De doelstellingen en actiepunten zijn onvoldoende specifiek en meetbaar om goed te kunnen evalueren, noch bevat het NAP een duidelijk tijdspad voor wanneer de actiepunten gerealiseerd zouden moeten zijn. Tenslotte zijn de actiepunten soms niet verbonden aan specifieke ministeries of uitvoeringsinstanties, waardoor moeilijk na te gaan is wie verantwoordelijk was voor de uitvoering ervan. Het NAP lijkt dan ook weinig invloed te hebben gehad op ontwikkelingen in beleid, en in wet- en regelgeving. (Paragraaf 3.2)
3. Operationalisering van de UNGPs gebeurt in Nederland in belangrijke mate aan de hand van naleving van de OESO-richtlijnen. Dit kan een nuttige maatstaf zijn voor de beoordeling van zowel overheidsbeleid als bedrijfsmatige activiteiten, maar riskeert dat het perspectief van rechthebbenden uit het oog verloren wordt. De rol van rechthebbenden onderscheidt 'mensenrechten en bedrijfsleven' van 'IMVO' als beleidskader. (Paragraaf 3.2)

2.2 De Eerste Pijler: de verplichting om te beschermen (UN Guiding Principles 1-10)

UN Guiding Principles 1-3 (paragraaf 5.5.1-5.5.3)

1. Hoewel het NAP formeel ziet op alle bedrijfsactiviteiten, zien de in het NAP besproken instrumenten en voorgenomen acties hoofdzakelijk op extraterritoriale activiteiten en ketenverantwoordelijkheden van ondernemingen. De mensenrechtelijke impact van bedrijven binnen Nederland blijft onderbelicht. Er is bovendien weinig integratie met andere beleidsinstrumenten die zien op de verantwoordelijkheden van Nederlandse ondernemingen, zoals bijvoorbeeld het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie.
2. Er wordt in het NAP niet nagegaan in hoeverre de bestaande instrumenten effectiever ingezet kunnen worden, en of er eventueel aanvullende middelen of aanwijzingen nodig zijn. Ook blijft handhaving van bestaande wet- en regelgeving in het NAP en daarbuiten onderbelicht, terwijl het Nederlandse recht hier veel aanknopingspunten voor biedt: zowel via strafrechtelijke weg, als via bestuursrechtelijke weg, als mogelijkerwijs via het ondernemingsrecht.
3. De Convenantenaanpak is innovatief. De Convenanten bieden specifiekere uitwerking van soms vage normen uit de UNGPs en OESO-richtlijnen, en zijn daarmee meestal beter hanteerbaar voor bedrijven.
   De Convenanten vormen ook een platform voor interactie tussen overheid, ondernemingen, vakbonden en het maatschappelijk middenveld.
4. De overheid stelt geen minimumeisen aan de dekking en inhoud van de Convenanten; hierdoor ontstaan er problematische verschillen tussen de Convenanten.
   Er is nu geen specifiek beleid voor risicosectoren waar geen Convenant voor is zoals de olie- en gassector en de elektronica-sector, en onderschrijving en naleving van de OESO-richtlijnen is in die sectoren navenant laag.
   De betrokkenheid van lokale stakeholders en rechthebbenden bij de Convenanten verschilt sterk, en waar die plaatsvindt is het vaak indirect via Nederlandse partners.
   Het effect van de Convenantenaanpak op de praktijk in toeleveringsketens lijkt vooralsnog zeer beperkt, mede vanwege het gebrek aan minimumeisen.
   Tot slot, de Convenanten zijn zeer beperkt geïntegreerd in andere beleidsinstrumenten die zien op de bevordering van IMVO en het beschermen tegen mensenrechtenschendingen.
5. De toegankelijkheid van informatie vanuit de overheid, en voorlichting over zowel de OESO-richtlijnen als de UNGPs richting individuele bedrijven is sterk verbeterd sinds het aannemen van het NAP. Het resultaat van die voorlichting en informatievoorziening is echter moeilijk na te gaan.
6. Met de Wet Zorgplicht Kinderarbeid (WZK) is Nederland één van de koplopers op het gebied van het aannemen van zorgplichtwetgeving. Tegelijkertijd moeten veel aspecten van de WZK nog nader ingevuld worden, terwijl ook andere, mogelijk bredere, zorgplichtwetgeving op stapel staat. De knelpunten die ten aanzien van de WZK aan de orde zijn gekomen – invulling van *due diligence* statements, monitoring en remediëring – kunnen leerpunten zijn voor brede zorgplichtwetgeving.

7. Bij de bestudeerde instrumenten is relatief weinig aandacht voor de specifieke risico's die kwetsbare groepen lopen, zoals vrouwen, kinderen (buiten de WZK), inheemse groepen en mensen met een beperking.

UN Guiding Principles 4-6 (paragraaf 5.5.4)

1. Het NAP stipt een aantal manieren aan waarop de overheid bedrijven kan stimuleren om *due diligence* te doen wanneer de overheid directe relaties aangaat met bedrijven. Dit kan gaan om het verlenen van subsidies of exportkredietverzekeringen, bij openbare aanbestedingen of bij het doen van eigen inkoop. Deze overwegingen leiden niet tot concrete actiepunten in het NAP.
   Het respecteren van mensenrechten en het doen van *due diligence* is sinds het NAP opgenomen in het beleid van de betrokken uitvoeringsinstanties, afhankelijk van de regeling die wordt uitgevoerd. De FMO, de RVO en Atradius DSB hebben hiervoor hun eigen toetsingskaders ontwikkeld, en passen die ook in de praktijk toe.
2. Bij die toepassing kan wel meer aandacht zijn voor het doen van *due diligence* in de praktijk, het monitoren van resultaten en opvolging door de betrokken instantie.
   Het organiseren van geschillenbeslechting en remedies door ondernemingen zelf, en de resultaten van die geschillenbeslechting, hebben weinig aandacht binnen de bestaande kaders.
   Tot slot, niet alle instanties zijn transparant over hoe ze de IMVO-kaders toepassen, of rapporteren over de mate waarin ondernemingen aan die kaders voldoen.
3. IMVO, respect voor mensenrechten en het doen van *due diligence* zijn nog geen integraal onderdeel van INVEST-NL, noch van de voorwaarden voor overheidssteun van het Ministerie van Economische Zaken.
4. Respect voor mensenrechten en het doen van *due diligence* zijn onderdeel van het duurzaam inkoopbeleid van de overheid in het kader van sociale voorwaarden. Dit kader is echter niet op alle inkoop van toepassing, en heeft dus in de praktijk maar beperkt effect.

UN Guiding Principle 8 (paragraaf 5.5.5)

1. Nederland zet in het kader van beleidscoherentie vooral in op training en voorlichting van ambtenaren, via de E-learning cursus zoals aangekondigd in het NAP.
   Het is in het onderzoek onduidelijk gebleven hoe vaak de cursus is aangeboden, hoeveel cursisten deze hebben gevolgd en hoe de kennis vervolgens is geïmplementeerd op de respectievelijke werkplekken van de cursisten.
2. Zowel binnen de ministeries zelf, als binnen de uitvoeringsinstanties is beleid ontwikkeld om de UNGPs en de OESO-richtlijnen uit te dragen, en om uitvoering van de respectievelijke taken consistent te krijgen met de UNGPs. Niettemin heeft er relatief weinig uitwisseling plaatsgevonden van kennis en *best practices*, waardoor deze ontwikkeling relatief versnipperd blijft.
3. De ambassades hebben in het NAP een bijzondere rol toebedeeld gekregen bij het uitdragen van de UNGPs, en de verwachtingen die Nederland stelt aan bedrijven wanneer zij in het buitenland activiteiten ontplooien.
   Deze rol is tot nu toe niet consistent ingevuld; er is een nieuw beleidskader geïmplementeerd, maar dit is nog te kortgeleden om goed geëvalueerd te kunnen worden.

UN Guiding Principles 7, 9 en 10 (paragraaf 5.5.6)

1. Er is noch in het NAP, noch daarbuiten, specifiek beleid ontwikkelt voor het stellen van verwachtingen aan, en het begeleiden van, bedrijven wanneer zij in conflictgebieden opereren. Het relevante beleidskader verwijst niet terug naar de UNGPs of de OESO-richtlijnen.
2. Nederland heeft een aantal stappen ondernomen om het handels- en investeringsregime waar Nederland deel van uitmaakt meer coherent te krijgen met de mensenrechtelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden van respectievelijk landen en investeerders, onder andere in de nieuwe modeltekst handels- en investeringsverdragen. Het resultaat hiervan is op dit moment nog niet te onderzoeken. Het voornemen uit het NAP om rechthebbenden en lokale stakeholders hier meer bij te betrekken komt niet naar voren in de model-tekst.
3. Nederland zet zich in toenemende mate in voor meer Europese maatregelen rond IMVO en mensenrechten en bedrijfsleven, onder meer door het onderwerp te agenderen en samenwerking op te zoeken met gelijkgestemde landen binnen Europa.
   Het effect van deze inzet is echter moeilijk meetbaar. Buiten de Europese context is niet goed zichtbaar op welke vlakken Nederland zich binnen internationale instituties heeft ingezet.
   Op een aantal vlakken is de Nederlandse positie nog niet duidelijk, zoals ten aanzien van de nieuw te ontwikkelen Europese zorgplicht en de mogelijke internationalisering van de Convenantenaanpak.

2.3 De Tweede Pijler: de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren (UN Guiding Principles 11-24) (4.3)

1. Vanwege de mogelijke overlap met andere onderzoeken is in dit onderzoek niet nader ingegaan op de Tweede Pijler, maar geconcentreerd op de rol van de overheid binnen de Eerste en Derde Pijler.
2. Op basis van andere empirische onderzoeken kan wel worden geconcludeerd dat slechts een minderheid van de grote Nederlandse bedrijven de UNGPs en de OESO-richtlijnen onderschrijven en naleven, en van de bedrijven die dat doen voert maar een fractie de volledige *due diligence*-cyclus uit.

2.4 De Derde Pijler: het recht op een effectieve remedie (UN Guiding Principles 25-31)

UN Guiding Principle 25 (paragraaf 6.5.1)

1. De staat heeft een duidelijke verplichting om, als onderdeel van de verplichting om te beschermen, effectief rechtsherstel te organiseren in gevallen waar toch bedrijfs-gerelateerde mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden. Deze verplichting ziet in eerste instantie op schendingen die hebben plaatsgevonden binnen het Nederlands grondgebied en/of de Nederlandse rechtsmacht, maar kan ook zien op rechtsherstel bij grensoverschrijdend handelen door Nederlandse ondernemingen.
   Het NAP is echter zeer beperkt rond de Derde Pijler en het recht op een effectieve remedie, en bevat hierover slechts enkele actiepunten.
2. Verschillende vormen van remedies worden los van elkaar bezien; een overkoepelend idee van een 'landschap' van verschillende vormen van remedie en rechtsherstel ontbreekt, terwijl de UNGPs de verschillend mogelijkheden juist als complementair aan elkaar zien.

UN Guiding Principle 26 (paragraaf 6.5.2-6.5.5)

1. Het expliciet onderzoeken en adresseren van mogelijke barrières tot rechtsherstel binnen Nederland is in het NAP niet aan de orde gekomen, noch in later beleid, hoewel dit wel volgt uit de UNGPs. Er zijn wel studies verricht naar het functioneren van het Nederlandse rechtssysteem; hieruit komt naar voren dat er nog diverse mogelijke barrières tot remedie kunnen bestaan, zowel juridisch als praktisch.
   De juridische barrières spelen met name in zaken rondom grensoverschrijdend, schadeveroorzakend handelen, zoals ook te zien in reeds gevoerde procedures tegen Nederlandse vennootschappen en hun dochterondernemingen. Het kan hierbij gaan om de bevoegdheid van Nederlandse rechters om zich uit te spreken over buitenlandse dochterondernemingen van Nederlandse vennootschappen. Het kan tevens gaan om de beschikbaarheid van materiële gronden om ondernemingen aansprakelijk te stellen, en de vraag of de regels voor toepasselijk recht eisers wel de mogelijkheid geven zich hierop te beroepen. Tot slot, kan in grensoverschrijdende zaken ook de vraag spelen of een Nederlands vonnis wel in het buitenland uitvoerbaar is, wanneer de schade buiten een EU-lidstaat heeft plaatsgevonden.Qua praktische barrières tot remedie kunnen de kosten een grote hinderpaal zijn, helemaal in complexe, grensoverschrijdende zaken; hoewel slachtoffers in Nederland in beginsel een beroep kunnen doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, doen deze zaken een grote aanslag op een budget dat toch al onder druk staat. Gebrek aan toegang tot informatie en interne documenten van responderende bedrijven blijft een belangrijke barrière voor een kansrijke vordering; ook hier zal in de praktijk moeten blijken of de voorgestelde wijzigingen in het bewijsrecht hier veranderingen in gaan brengen. De praktische barrières tot remedie kunnen ook relevant zijn voor zaken die schade binnen Nederland betreffen.
2. De WCAM stelt slachtoffers in staat om collectieve vorderingen aan te brengen waarin ook schadevergoedingen kunnen worden geëist; door de aanvullende eisen die hierbij zijn ingevoerd, is het echter onduidelijk of dit in de praktijk een verruiming of een verenging zal zijn van de procedurele mogelijkheden voor slachtoffers.
3. Hoewel het op papier mogelijk is om via het strafrecht ook schadevergoeding te krijgen, komt strafvervolging van ondernemingen in de praktijk weinig voor; bovendien zal de geleden schade snel te groot of te complex zijn om in de strafprocedure te vorderen.

UN Guiding Principle 27 (paragraaf 6.5.6)

1. Door de staat georganiseerde, niet-juridische of quasi-juridische geschilbeslechting kan een laagdrempeliger aanvulling zijn op mogelijkheden tot rechtsherstel via het formele recht. Het NAP legt in dat kader vooral de nadruk op het versterken van het Nationaal Contactpunt (NCP) van de OESO, door het uitbreiden van het mandaat en het organiseren van structureel overleg met de SER.
2. Het Nederlandse NCP presteert in vergelijking met NCP's uit andere landen goed op toegankelijkheid, deskundigheid, onpartijdigheid, legitimiteit en efficiëntie, en heeft in een aantal kwesties bij kunnen

dragen aan een vorm van rechtsherstel voor slachtoffers. Samenwerking met het NCP wordt door betrokken partijen over het algemeen gewaardeerd.

3. Tegelijk kan geconstateerd worden dat het NCP sterk onderbezet is en van onvoldoende middelen is voorzien om alle taken naar behoren te vervullen.
   Dit betekent tevens dat niet alle klachten kunnen worden opgepakt, wat toegankelijkheid van het NCP als mechanisme voor remedie weer beperkt.
4. Andere niet-juridische mogelijkheden voor geschilbeslechting blijven in het NAP en ander beleid onderbelicht, zoals bijvoorbeeld de rol van het College voor de Rechten van de Mens bij het beoordelen van klachten over schendingen van de AWGB.

UN Guiding Principles 28-31 (paragraaf 6.5.7)

1. Op bedrijfsniveau georganiseerde klachtmechanismen en geschillenbeslechting vormen een tweede belangrijke aanvulling op de formele rechtsgang, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De overheid kan van bedrijven verwachten dat zij zelf klachtmechanismen organiseren dan wel zich daarbij aansluiten, en hen daarbij ondersteunen.
   Het NAP heeft hierover geen actiepunten, maar overweegt wel dat de overheid bedrijven kan stimuleren om klachtmechanismen beschikbaar te maken.
2. Alle tot nu toe gesloten Convenanten vragen van deelnemende bedrijven dat die zich bij klachtmechanismen aansluiten, of van hun cliënten en/of partners vragen dat die geschilbeslechting organiseren; er wordt echter niet nader omschreven hoe die mechanismen er uit moeten zien.
3. In andere beleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld rond subsidieverstrekking of inkoop, wordt niet altijd verwacht dat bedrijven klachtmechanismen organiseren. Mede hierdoor is nog maar een zeer beperkt deel van de Nederlandse bedrijven aangesloten bij klachtmechanismen op bedrijfsniveau.
   Het gebrek aan minimumeisen dat de overheid aan klachtmechanismen stelt, betekent ook dat niet na te gaan is in hoeverre de klachtmechanismen waar bedrijven zich wel bij hebben aangesloten inderdaad ook voldoen aan de eisen van de UNGPs.
4. Kennis over en ervaring met goede klachtmechanismen wordt momenteel nog onvoldoende gedeeld tussen bedrijven.
5. Er bestaat in grensoverschrijdende zaken bij bedrijven vaak een grote behoefte aan kennis van lokale omstandigheden, voordat zij een klachtmechanisme kunnen organiseren.
6. Er zijn weinig tot geen voorbeelden gevonden van betrokkenheid van lokale rechthebbenden bij door Nederlandse ondernemingen georganiseerde geschilbeslechting.
7. Het klachtmechanisme van het Textielconvenant kan een aanvulling vormen op de klachtmechanisme op bedrijfsniveau; het Convenant loopt hiermee voor op andere convenanten die geen mechanisme kennen om klachten van derden te ontvangen. Het type remedies dat het mechanisme kan bieden is echter beperkt, en er zijn tot op heden nog geen klachten afgedaan van derde belanghebbenden.
8. Er is een duidelijke behoefte aan informatie over welk mechanisme beschikbaar is bij een mogelijke schending, en tot wie de slachtoffers zich kunnen richten. Uit het NAP volgt dat er startsubsidie werd verleend aan ACCESS Facility, die om een dergelijke rol te vervullen; deze organisatie lijkt nu inactief te zijn.

3. Ontwikkelingen sinds de UN Guiding Principles on Business and Human Rights

Sinds de VN Mensenrechtenraad in 2011 instemde met de UNGPs zijn er internationaal en nationaal veel ontwikkelingen geweest op het terrein van mensenrechten en bedrijven. De UNGPs zijn een katalysator gebleken hetgeen heeft geresulteerd in een dynamisch en snel ontwikkelend veld waarin de vrij algemene UNGPs verder zijn ingevuld. Hier volgt een korte schets van het landschap waarbinnen dit onderzoek is gepositioneerd. Dit overzicht is niet volledig maar zet de National Baseline Assessment in een breder perspectief.

3.1 Internationaal

In 2011 werden de UNGPs toegevoegd aan de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen.[11] Wereldwijd worden deze richtlijnen voor internationaal maatschappelijk ondernemen door 47 landen onderschreven. Deze landen hebben zich verbonden de naleving van de richtlijnen te bevorderen en verplicht tot het oprichten van een Nationaal Contactpunt (NCP) voor het behandelen van kwesties rond de praktische tenuitvoerlegging van de richtlijnen. Met het opnemen van de UNGPs zien de OESO-richtlijnen op mensenrechten, maar de richtlijnen zijn breder en betreffen ook zaken als corruptie en het milieu. De Nederlandse overheid verwacht dat bedrijven opereren conform de OESO-richtlijnen.

Naast de OESO-richtlijnen zijn elementen van de UNGPs opgenomen in diverse andere internationale instrumenten[12] en als referentiekader genoemd door verschillende internationale organisaties. Kortom, de UNGPs vinden brede erkenning als dé internationale standaard inzake mensenrechten en bedrijfsleven. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle instrumenten hetzelfde perspectief hanteren als de UNGPs, waarbij in het bijzonder een onderscheid moet worden gemaakt tussen (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen ('IMVO' en 'MVO') enerzijds, en 'mensenrechten en bedrijfsleven' anderzijds.

Hoewel deze twee perspectieven kunnen overlappen en in veel gevallen tot vergelijkbare resultaten in de praktijk zullen leiden, is het uitgangspunt van beiden verschillend, en dat verschil informeert ook dit onderzoek. 'IMVO' en 'MVO' nemen de onderneming als uitgangspunt, de verschillende keuzes die de onderneming kan maken in hoe die zijn activiteiten vormgeeft en waar bij die keuzes rekening mee wordt gehouden. Rechthebbenden, zoals werknemers en lokale gemeenschappen, zijn in dit uitgangspunt stakeholders in het ondernemingsproces. Het perspectief 'mensenrechten en bedrijfsleven' gaat juist uit van de rechthebbenden, met de overheid en ondernemingen als dragers van plichten en verantwoordelijken. Dit verschil heeft, zoals hieronder verder wordt uitgewerkt, gevolgen voor de vraag in hoeverre het Nederlandse beleid conform de UNGPs is, en in hoeverre de rechthebbenden betrokken worden bij het respecteren, beschermen en verwezenlijken van hun rechten.
Naast de op vrijwilligheid gestoelde UNGPs is er binnen de VN in 2014 een proces gestart om te komen tot een internationaal verbindend verdrag inzake mensenrechten en bedrijven.[13] De huidige ontwerptekst voor dit verdrag bevat diverse elementen van de UNGPs.[14] De onderhandelingen zijn echter nog in een zeer vroege fase, en veel grote partijen – waaronder de Europese Unie – doen vooralsnog niet formeel aan de onderhandelingen mee.

Een andere significante internationale ontwikkeling betreft de in 2015 aangenomen wereldwijde ontwikkelingsagenda (Agenda 2030) met de daarin opgenomen 17 Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDGs).

11 https://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/algemene-informatie-oeso-richtlijnen/documenten/brochure/201/12/8/volledige-tekst-oeso-richtlijnen

12 Waaronder waaronder de standaarden van de 'International Finance Corporation' (private tak van de Wereldbank) en de internationale MVO standaard ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility.

13 Resolutie Mensenrechtenraad, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 25 juni 2014.

14 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf

In verschillende adviezen is gewezen op de nauwe samenhang en mogelijke synergie tussen de SDGs en mensenrechten en bedrijfsleven.[15] In de visie van de Sociaal-Economische Raad (SER) geven 'de SDG's [...] aan wat het uiteindelijke, grotere doel van IMVO is en IMVO helpt bedrijven om een concrete invulling te geven aan de SDGs door risico's en negatieve effecten te verminderen en te zorgen voor betere omstandigheden in de waardeketen. [...] 'Do no harm' en 'do good' liggen daarmee in elkaars verlengde.'[16]

3.2 Nationaal

In het Nationale Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten uit 2014 spreekt de Nederlandse overheid een sterke commitment uit aan de UNGPs. Het plan bestrijkt verschillende beleidsterreinen op het terrein van buitenlandse zaken en binnenlandse aangelegenheden. Voor het eerste Nationale Actieplan is geen National Baseline Assessment uitgevoerd maar zijn interviews en consultaties gehouden. Uit deze gesprekken zijn een vijftal zaken gedestilleerd waar het NAP aandacht aan heeft besteedt, te weten: een actieve rol van de overheid; beleidscoherentie; de vertaalslag met betrekking tot *due diligence*; transparantie en rapportage; en remediemogelijkheden. Het NAP loopt dus niet alle 31 principes van de UNGPs na. Het NAP heeft geen eigen tijdspad of einddatum, noch heeft het een moment voor tussenevaluatie. Ook is er geen eigen monitoringsmechanisme aan het NAP verbonden. Deze NBA is dus ook tegelijk de eerste volledige beoordeling van het NAP en de implementatie daarvan.

Sinds (of parallel aan) het Nationale Actieplan zijn er diverse andere relevante ontwikkelingen geweest in Nederland die in dit onderzoek zijn meegenomen. Dit kunnen zowel ontwikkelingen zijn die direct voortvloeien uit het IMVO-beleid of daar sterk mee samenhangen, of andere beleidsontwikkelingen die indirect relevant zijn voor IMVO en mensenrechten en bedrijfsleven. In deze studie is in ieder geval aandacht geweest voor onder andere de IMVO-Convenanten die op basis van een advies van de SER uit 2014 per sector zijn afgesloten;[17] wetten die zijn aangenomen die betrekking hebben op bedrijven en mensenrechten waaronder de Wet Zorgplicht Kinderarbeid;[18] implementatie van Europese regelgeving en ontwikkelingen in de rechtspraak betreffende bedrijfsgerelateerde mensenrechtenschendingen.

4. Methodologie en opzet

Het College voor de Rechten van de Mens heeft dit onderzoek op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in volledige onafhankelijkheid uitgevoerd. Hierbij is samengewerkt met de Universiteit van Utrecht en het Deense Mensenrechten Instituut (DIHR).[19] Voor deze NBA is gebruik gemaakt van instrumenten die zijn ontwikkeld om een dergelijk onderzoek uit te voeren door o.a. het Deense instituut en het VN Hoge Commissariaat voor Mensenrechten (OHCHR).[20] Daarbij moet worden aangetekend dat deze instrumenten zijn ontwikkeld voor situaties die verschillen van de context waarin dit onderzoek werd geschreven. Zo wordt er bij deze instrumenten uitgegaan van een nul-situatie, zonder een al bestaand NAP en andere (empirische) onderzoeken; van beiden omstandigheden is rond dit onderzoek geen sprake geweest. Bovendien wordt in de instrumenten uitgegaan van een langer durend, meeromvattend onderzoek dan dat hier kon worden uitgevoerd.

15 Voor nationale adviezen zie o.a.: SER, 'Kansen pakken en risico's beheersen. Over de samenhang tussen SDGs en IMVO, nr. 13, oktober 2019 https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/sdg-imvo.pdf; de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): Daadkracht door de Dutch Diamond. Ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen. nr. 99, 2016 https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2016/01/29/daadkracht-door-de-dutch-diamond; en 'Duurzame Ontwikkelingsdoelen en Mensenrechten. Een noodzakelijk verbond. Nr. 110, 2019, te raadplegen via <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2019/05/10/duurzame-ontwikkelingsdoelen-en-mensenrechten>; IOB 'Mind the governance gap, map the chain; Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct' (2012-2018), te raadpegen via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/22/bijlage-kamerbrief-inzake-iob-evaluatie-imvo-beleid (Hierna: IOB evaluatie IMVO).

16 SER 2019, p.22.

17 https://www.imvoconvenanten.nl/nl

18 Wet Zorgplicht Kinderarbeid, Staatsblad 2019, 401.

19 Het Deense Mensenrechteninstituut heeft input geleverd met betrekking tot de vraag in hoeverre het Nederlandse buitenlandse beleid in lijn met de UNGPs is. De samenwerking met het DIHR werd gezocht voor die zaken die buiten het bereik van het College liggen gezien haar mandaat. Bovendien heeft het DIHR veel ervaring met Nap en NBA en heeft dit instituut diverse instrumenten ontwikkeld voor het opstellen van een NBA die ook voor de onderhavige studie zijn gebruikt.

20 DIHR-ICAR Template, te raaplegen via www.icar.ngo/publications/2017/12/21/national-ction-plans-toolkit-2017-edition, OHCHR Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, te raadplegen via <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf>

Het College heeft er daarom voor gekozen een eigen methodologie te ontwikkelen, waar mogelijk rekening houdend met de punten aangedragen in de richtlijnen van het Deense instituut. Daarbij is tevens gekeken naar hoe in andere landen NBA's zijn uitgevoerd, waaronder in Duitsland[21] en Luxemburg.[22] Ook is er contact geweest met de onderzoekers die in België het NBA uitvoeren, wat tevens volgt op een al bestaand NAP. Ten tijde van het uitkomen van dit document loopt het onderzoek in België nog. Mede op basis van deze vergelijkingen zijn een aantal methodologische keuzes gemaakt die hieronder verder worden toegelicht.

4.1 Methodologie

Om de stand van zaken wat betreft de implementatie van de UNGPs in Nederland te beschrijven, aan te geven waar er vooruitgang is geboekt en te identificeren waar wetgeving, regelgeving en beleid nog tekortschieten is er allereerst een literatuurstudie uitgevoerd. Enerzijds brengt dit onderzoek brengt in kaart wat er in het NAP aan relevante aandachtspunten en voorgenomen beleid is opgenomen, en wat er gebeurd is met dat voorgenomen beleid. Anderzijds zijn er, zoals eerder beschreven, sinds 2011 op het terrein van mensenrechten en bedrijfsleven vele ontwikkelingen geweest die verder invulling geven aan de UNGPs, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Deze zijn eveneens meegenomen in het rapport. Tot slot is er gekeken naar ontwikkelingen die niet genoemd of voorzien waren in het eerste NAP, maar die niettemin direct of indirect consequenties hebben voor mensenrechten en het bedrijfsleven.

De UNGPs roepen zelf geen nieuwe mensenrechtelijke verplichtingen in het leven; ze vertalen bestaande verplichtingen uit bindende instrumenten naar de specifieke context van mensenrechten en het bedrijfsleven.[23] Die vertaling gebeurt bovendien in relatief algemene principes, die naar context verder moeten worden ingevuld. In de NBA is ook gekeken naar de interpretatie van de relevante verdragsverplichtingen door de daarbij horende monitoringsinstanties, en naar de manier waarop die verder invulling geven aan de UNGPs. Daarbij is uitgegaan van de verdragsverplichtingen die op Nederland rustten ten tijde van het schrijven van de studie.[24] Het onderzoek heeft derhalve ook de Algemeen Commentaren van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten meegenomen, specifiek Algemeen Commentaar 24,[25] en de aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa omtrent het implementeren van de UNGPs.[26] Daarnaast is er gekeken naar de invulling die verder aan de UNGPs is gegeven in rapporten van de VN-Werkgroep Bedrijven en Mensenrechten, en door het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten.

Bij dit onderzoek speelde ook de vraag hoe dit onderzoek zich verhoudt tot andere onderzoeken. Immers is sinds het eerste NAP een reeks aan onderzoeken uitgevoerd naar de naleving van (onderdelen van) de UNGPs en de mate waarin Nederlandse ondernemingen aan MVO doen; dit laatste aspect is bovendien ruimschoots aan de orde gekomen in de onderzoeken die zijn gedaan in het kader van de lopende herziening IMVO-beleid.

21 https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/national-baseline-assessment-umsetzung-der-un-leitprinzipien-fuer-wirtschaft-und-menschenrechte/

22 B. Bağlayan, 'Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg', oktober 2019, The Government of the Grand Duchy of Luxembourg. Het is nog niet online gepubliceerd.

23 De UNGPs bevatten geen limitatieve lijst van verdragen waaruit de verplichtingen zouden voortvloeien, omdat niet ieder land dezelfde verdragen heeft geratificeerd; er wordt niettemin verwacht dat in het voldoen aan die verplichtingen tenminste wordt uitgegaan van de zgh. 'International Bill of Human Rights' en de 'Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work' van de ILO. Nederland is partij bij alle instrumenten die hieronder vallen.

24 Er kan hier worden aangetekend dat tussen het uitkomen van het eerste NAP en het doen van dit onderzoek, Nederland het VN-verdrag voor de rechten van personen met een beperking heeft geratificeerd.

25 UN Doc. E/C.12/GC/24, General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on International, Economic and Social Rights in the Context of Business Activities, 23 juni 2017 (Hierna GC 24).

26 Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business, 2 maart 2016 (Hierna CoE Aanbevelingen).

Het betreft hier onder andere de Risico Sector Analyse door KPMG,[27] de WODC-studie naar mogelijke zorgplichten voor Nederlandse ondernemingen in rechtsvergelijkend perspectief,[28] de voortgangsrapportage van de SER over de IMVO-Convenanten[29] en de Convenantenevaluatie van het Koninklijk Instituut voor de Tropen,[30] de IOB-evaluatie van het Nationaal Contactpunt[31] en de brede IOB-evaluatie van het IMVO-beleid van 2019.[32]

De beschikbaarheid van deze onderzoeken heeft in het kader van deze NBA tot twee keuzes geleid. Ten eerste is de keuze gemaakt om dit onderzoek hoofdzakelijk te richten op de Eerste en Derde Pijler van de UNGPs, respectievelijk de verplichting om te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door ondernemingen en het recht op rechtsmiddelen en rechtsherstel voor slachtoffers. Deze keuze volgt enerzijds uit de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was en de beperkte omvang van het gevraagde rapport. Anderzijds komen de verantwoordelijkheden van Nederlandse ondernemingen, met name de mate waarin deze de OESO-richtlijnen naleven, al in ruime mate aan bod in andere onderzoeken. In de opvatting van de auteurs zouden overlap en mogelijk conflicterende conclusies tussen dit NBA en andere onderzoeken onwenselijk zijn. Deze opvatting is tevens de basis voor de tweede keuze, om voor de meer empirische aspecten van dit onderzoek uit te gaan van de bevindingen van reeds gedaan onderzoek. Hierbij is met name de voornoemde IOB-evaluatie van groot belang geweest, zoals ook zal blijken uit de inhoudelijke hoofdstukken.

De toegevoegde waarde van dit onderzoek wordt gevormd door de evaluatie van die bevindingen aan de hand van de verplichtingen van de UNGPs. Wel zijn de bevindingen uit andere (empirische) onderzoeken naar het naleven van de Tweede Pijler door Nederlandse bedrijven hieronder kort weergegeven, omdat zij een belangrijke context vormen voor de analyse van de Eerste en Derde Pijler.

Naast deze literatuurstudie zijn gesprekken gevoerd met experts uit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, de overheid en wetenschap.[33] Deze gesprekken hebben primair als toetssteen gediend voor de voorlopige conclusies en indrukken die uit de literatuurstudie naar voren kwamen, en om tot inzicht te komen over waar voor de verschillende stakeholders de grootste knelpunten zitten. Deze gesprekken zijn aangevuld met een schriftelijke bijdrage van MVO Platform namens een aantal lid-organisaties. Er kan hierbij worden opgemerkt dat de gesprekspartners het grotendeels eens waren over waar die knelpunten zitten, dientenverstande dat bewust beperkt aan de orde is gekomen hoe deze knelpunten zouden moeten worden opgelost. Niettemin ligt de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke conclusies van dit onderzoek volledig bij de auteurs en het College, en zijn noch deze conclusies, noch de onderliggende analyse direct terug te voeren op de uitspraken van één of meerdere gesprekspartners.

Tot slot moet worden vermeld dat, in lijn met het doel van een *National Baseline Assessment*, dit onderzoek ziet op het benoemen van lacunes bij de implementatie van de UNGPs in Nederland. Het onderzoek bevat geen aanbevelingen over *hoe* de gevonden lacunes zouden moeten worden ingevuld, te meer omdat de UNGPs zelf staten een relatief grote vrijheid laten bij het implementeren van hun verplichtingen, aangepast op lokale omstandigheden. Wel wordt op punten aangegeven welke mogelijke opties in de besproken aanbevelingen of gesprekken naar voren kwamen.

4.2 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit 3 onderdelen, naast deze inleiding. Na de inleiding volgt een hoofdstuk met daarin een overzicht van de belangrijkste bevindingen en mogelijke lacunes.
De focus ligt in dit rapport zoals vermeld op de Eerste Pijler (de *State Duty to Protect*) en de Derde Pijler (*Access to Remedy*).

27 KPMG, MVO Sector Risico Analyse: Aandachtspunten voor dialoog, September 2014.

28 L.F.H. Enneking c.s., *Zorgplichten van Nederlandse Ondernemingen Inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: Een rechtsvergelijkend en empirisch onderzoek naar de stand van het Nederlandse recht in het licht van de* UN Guiding Principles, 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (Hierna Enneking c.s. (2015)).

29 SER, Voortgangsrapportage IMVO convenanten Samen op weg naar verantwoorde ketens, juli 2018, te raadplegen via https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2018/voortgangsrapportage-imvo-convenanten.pdf (Hierna SER Voortgangsrapportage).

30 V. Bitzer, R. Kuijpers, K. Danielsen, A. Rappoldt, I. Visser en H. Posthumus, Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020: Are voluntary multi-stakeholder approaches to responsible business conduct effective? 2020 Amsterdam: Koninklijk Instituut voor de Tropen (Hierna KIT evaluatie).

31 IOB, NCP 2012-2018: Evaluation of the Dutch National Contact Point for the OECD Guidelines, 2019 IOB evaluation no. 434 (Hierna IOB NCP evaluatie).

32 IOB evaluatie IMVO.

33 Een lijst met gesprekspartners is opgenomen.

Aan iedere pijler is een apart hoofdstuk gewijd, waarin de relevante verplichtingen worden besproken en het Nederlandse beleid wordt geanalyseerd.

Binnen de twee inhoudelijke hoofdstukken is de volgende structuur aangehouden. Voor iedere pijler worden eerst de relevante delen van de Guiding Principles besproken, en de verplichtingen en verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien. Daarbij wordt zowel gekeken naar de zgh. 'foundational principles' die de hoeksteen vormen van iedere pijler, als naar de 'operational principles' die specifieke verplichtingen en verantwoordelijkheden bevatten. Ook wordt (kort) ingegaan op hoe relevante internationale aanbevelingen nadere invulling hebben gegeven aan de UNGPs binnen deze specifieke pijlers. Vervolgens wordt uiteengezet wat er sinds het aannemen van de UNGPs in Nederland is gebeurd. Dit omvat zowel een bespreking van het NAP, het daarin voorgenomen beleid en de uitvoering van dat beleid, als een bespreking van relevante ontwikkelingen die losstaan van het NAP.

Na dit descriptieve deel wordt het beleid geanalyseerd. Deze analyse is gedaan op basis van de structuur van de UNGPs en de afzonderlijke verplichtingen die uit de verschillende principes volgen, en geïnterpreteerd aan de hand van de eerder besproken rapporten, aanbevelingen en reflectie uit de gesprekken. Er is bij de invulling hiervan gekeken naar het voorgenomen beleid uit het eerste NAP, de uitvoering daarvan, andere ontwikkelingen die betrekking hebben op de relevante verplichtingen, en aspecten van de UNGPs die onderbelicht zijn gebleven.

4.3 De Tweede Pijler: de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren kort weergegeven

Er is gekozen om voor dit onderzoek geen eigen empirisch onderzoek te doen naar de vraag in hoeverre bedrijven voldoen aan de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren (Tweede Pijler, *corporate responsibility to respect*). Enerzijds is deze keuze ingegeven door de beperkte beschikbare tijd voor en omvang van deze studie, anderzijds, is er recent veel onderzoek verschenen naar het handelen van Nederlandse bedrijven. Hieronder volgt een korte schets van de conclusies die uit deze studies kan worden getrokken.

In hoeverre een onderneming voldoet aan zijn verantwoordelijkheid om mensenrechten te respecteren wordt in Nederland grotendeels bezien door de lens van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, en de mate waarin die worden nageleefd.[34] Er zitten duidelijke verschillen tussen deze documenten: de OESO-richtlijnen zijn inhoudelijk breder dan mensenrechten en de UNGPs alleen,[35] en richten zich tot multinationale ondernemingen waar de Tweede Pijler van de UNGPs *alle* bedrijven betreft. In het algemeen gesteld worden dat naleving van de OESO-richtlijnen een belangrijke indicatie zijn voor het naleven van de UNGPs, omdat het type verantwoordelijkheden dat bedrijven onder beide documenten hebben grotendeels overlappen. De hoofdverplichting die bedrijven hebben binnen de Tweede Pijler, het betrachten van gepaste zorgvuldigheid rond mensenrechten (*human rights due diligence*), neemt ook binnen de OESO-richtlijnen een belangrijke plaats in. De OESO-richtlijnen zijn, blijkens hun naam, weliswaar in eerste instantie gericht op multinationals, maar kunnen *mutatis mutandis* ook toegepast worden op de activiteiten van het midden- en kleinbedrijf, voor zover die grensoverschrijdend ondernemen.

Het onderschrijven en naleven van de OESO-richtlijnen kan dus als belangrijke – doch niet enige – indicatie gezien worden voor het naleven van de verantwoordelijkheden van de Tweede Pijler van de UNGPs. Daarmee rijst de vraag in hoeverre dat voor Nederlandse ondernemingen het geval is. Vanuit de overheid is als benchmark gesteld dat in 2023 tenminste 90% van de in Nederland gevestigde grote ondernemingen in de OESO-richtlijnen onderschrijft als referentiekader voor hun internationale activiteiten.[36]

34 Het Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs pakt beide documenten ook samen, en maakt in de analyse geen onderscheid. EY, 'Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs', bijlage bij Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) van 3 maart 2020', 3 april 2020 (Hierna Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen).

35 Deze omvatten onder andere ook het tegengaan van corruptie en het voorkomen van milieuschade.

36 Kamerstuk 26 485, nr. 164, herhaald in Kamerstuk 26 485, nr. 291 en Kamerstuk 26 485, nr. 323. 'Grote ondernemingen' wordt hier gedefinieerd als bedrijven met meer dan 500 werknemers, totale activa van meer dan 20 miljoen euro en een netto omzet van meer dan 40 miljoen euro. In Nederland komt dat neer op zo'n 600 individuele ondernemingen.

Bij een nulmeting voor die doelstelling over 2017 bleek uit een steekproef dat bij zo'n 30% van de onderzochte ondernemingen het geval.[37] Het Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs telde in 2020 35% van de 723 onderzochte bedrijven die de OESO-richtlijnen of de UNGPs onderschreven.[38] De IOB komt tot vergelijkbare aantallen.[39] Cijfers over de mate waarin het MKB voor hen relevante normen uit de OESO-richtlijnen onderschrijven zijn ten tijde van dit onderzoek niet beschikbaar.

Die indruk dat slechts een geringe hoeveelheid Nederlandse bedrijven de OESO-richtlijnen of de UNGPs (volledig) naleven, wordt versterkt bij nadere bestudering van de implementatie van de OESO-richtlijnen, met name als wordt gekeken in hoeverre de volledige *due diligence* cyclus in ondernemingsactiviteiten is opgenomen.[40] Van de 255 bedrijven die volgens het Monitoringsproject expliciet of impliciet de OESO-richtlijnen en/of UNGPs onderschrijven hebben de meesten weliswaar stap 1 (verankering van ketenverantwoordelijkheid in beleid en management) uitgevoerd, maar slechts iets meer dan de helft stap 2 (identificatie van risico's in activiteiten, keten en relaties). Slechts 6 hebben de volledige *due diligence* cyclus inclusief remediëring en monitoring in hun activiteiten geïncorporeerd.[41] Daarnaast zijn er grote verschillen naar grootte en sector voor wat betreft implementatie van de richtlijnen.

Dit betekent dat, hoewel er vooruitgang is geboekt, er voorlopig nog niet aan de ambitie van 90% onderschrijving van de OESO-richtlijnen voldaan wordt, zoals ook onderkend door de Minister.[42] Het betekent tevens dat de meeste grote Nederlandse ondernemingen waarschijnlijk niet aan hun verantwoordelijkheden onder de Tweede Pijler van UNGPs voldoen. Dit geldt in het bijzonder voor het organiseren van rechtsmiddelen en remedies, een kernonderdeel van zowel de Tweede als de Derde Pijler.

Het is natuurlijk mogelijk dat ondernemingen op andere wijze hun verantwoordelijkheden onder de UNGPs invullen dan via de OESO-richtlijnen, maar gezien de sterke nadruk die vanuit de overheid op de OESO-richtlijnen gelegd wordt is het onwaarschijnlijk dat dit voor een groot deel van de onderzochte ondernemingen opgaat.

Naast deze cijfers komen er ook uit de praktijk sterke indicaties dat Nederlandse bedrijven nog onvoldoende verbetering hebben aangebracht in hun activiteiten en ketens. Dat begint al bij de bedrijven die de OESO-richtlijnen onderschrijven. Uit de recente evaluatie van de IMVO-Convenanten door het KIT blijkt dat er in de meeste sectoren waar IMVO-Convenanten zijn gesloten nauwelijks vooruitgang waarneembaar is in de praktijk, dan wel dat bij gebrek aan monitoring onvoldoende onderzocht kan worden of er vooruitgang is.[43] Aangezien onderschrijving van de OESO-richtlijnen en UNGPs een hoeksteen is van vrijwel alle Convenanten, is dit een aanvullende indicatie dat onderschrijving alleen onvoldoende is. De conclusies van het KIT sluiten bovendien aan op recente publicaties van verscheidene NGOs die stellen er onvoldoende opvolging is wanneer ondernemingen risico's in hun ketens vinden, en dat veel bedrijven blijven steken bij stap 1 of 2 van de *due diligence* cyclus.[44]

Dit alles betekent dat er voor dit onderzoek vanuit gegaan kan worden dat veel Nederlandse bedrijven (nog) niet voldoen aan de verantwoordelijkheden die zij uit hoofde van de Tweede Pijler hebben. Dit uitgangspunt heeft implicaties voor het analyseren van de beleidskeuzes van de overheid binnen de Eerste en Derde Pijler: de verschillende pijlers van de UNGPs zijn immers sterk met elkaar verweven, en de UNGPs voorzien een multidimensionale aanpak waarbij het handelen van de overheid en van bedrijven zelf in elkaar haken. De specifieke implicaties hiervan worden verder in de inhoudelijke hoofdstukken uitgewerkt.

37 Kamerstuk 26 485, nr. 323, p. 4.

38 Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen, p. 8.

39 IOB evaluatie IMVO, p. 29.

40 Zie OESO Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, 2018, p. 25. De Handreiking werkt de *due diligence* uit zoals vervat in hoofdstuk IV, nr. 5 van de OESO-richtlijnen, en omvat (1) integratie van MVO in beleid en management, (2) identificatie van risico's in activiteiten, keten en relaties, (3) stoppen, voorkomen of beperken van negatieve gevolgen, (4) monitoren van resultaten, (5) communiceren van resultaten en lessen en (6) herstel of medewerking aan herstel wanneer van toepassing.

41 Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen, p. 13.

42 Kamerstuk 26 485, nr. 323, p. 4.

43 KIT evaluatie, pp. 7-11.

44 Schone Kleren Campagne (SKC)/SOMO, Dutch Agreement on Sustainable Garments and Textile – Hoe de due diligence rapportage van kledingbedrijven tekort schiet, 29 juni 2020.

5. De Eerste Pijler: de verplichting om te beschermen nader bekeken

5.1 De UN Guiding Principles on Business and Human Rights

De Eerste Pijler van de UNGPs omvat de verplichting van staten om individuen te beschermen tegen mogelijke mensenrechtenschendingen door ondernemingen. Deze verplichting is één van de hoekstenen van de internationale systematiek van mensenrechtenbescherming: rechten kunnen immers door meer actoren dan de staat alleen niet gerespecteerd worden. Staten zijn verplicht schendingen te voorkomen, te onderzoeken, te bestraffen en te herstellen, middels adequate wetgeving en beleid, en strekt tot het territorium en/of de rechtsmacht (jurisdictie) van de staat. De UNGPs voegen aan deze algemene verplichting toe dat staten zouden moeten verwachten dat ondernemingen mensenrechten respecteren in al hun activiteiten (*'throughout their operations*'): dus ook buiten hun thuisland, en richting hun contractpartners.

Om aan deze verplichtingen te voldoen kunnen staten een divers palet aan wettelijke maatregelen en beleidsinstrumenten inzetten: de vaak aangehaalde 'smart mix'. Deze maatregelen en instrumenten moeten onder andere zien op het bevorderen van kennis bij ondernemingen over maatschappelijk verantwoord ondernemen en mensenrechten, het stimuleren en ondersteunen van ondernemingen die mensenrechten respecteren, als het zorgen voor gevolgen voor ondernemingen die niet aan hun verantwoordelijkheden voldoen. Blijkens het commentaar op Principe 3 kunnen staten dat bereiken door het aannemen van nieuwe instrumenten, maar ook om het effectief handhaven van bestaande wet- en regelgeving. Staten zijn daarnaast verplicht na te gaan of er geen lacunes in die wetgeving zitten en of verschillende instrumenten elkaar niet in de weg staan. Daarbij moeten staten aandacht hebben voor de specifieke risico's die kwetsbare groepen kunnen lopen, zoals vrouwen, minderheden en (arbeids)gehandicapten. Bij het vervullen van deze verplichtingen moet niet alleen gekeken worden naar instrumenten die specifiek verwijzen naar mensenrechten, en bijvoorbeeld de rol van nationale mensenrechteninstituten, maar naar alle wettelijke en beleidsterreinen die kunnen bijdragen aan het respecteren van mensenrechten door ondernemingen zoals arbeidswetgeving, milieurecht, ARBO-regels, of gelijke behandelingswetgeving.

Daarnaast dienen staten zorg te dragen voor beleidscoherentie: instellingen die als onderdeel van de staat beleid maken en uitvoeren dat ziet op ondernemingen moeten zich bewust zijn van de mensenrechtelijke verplichtingen die de staat in dat kader heeft, en daar ook aan bijdragen. Dit omvat zowel horizontale coherentie – coherentie tussen onderdelen die zich met verschillende onderwerpen bezighouden, zoals ministeries onderling – als verticale coherentie – coherentie tussen hogere en lagere overheidsorganen, zoals het Rijk en de gemeenten.

Ook op internationaal vlak moeten staten inspanningen leveren: ze moeten zorgen dat ze in multilaterale instrumenten die betrekking hebben op ondernemingen voldoende beleidsruimte houden om aan hun mensenrechtelijke verplichtingen te voldoen, en zich bovendien inzetten om respect voor mensenrechten door ondernemingen te bevorderen bij internationale instituties. Zo moeten staten zich inspannen om te zorgen dat maatregelen ter bescherming van mensenrechten niet in conflict komen met ander beleid of andere internationale juridische instrumenten, zoals handelsverdragen of mededingingsregels.

Tot slot, naast deze algemene verplichtingen benoemen de UNGPs een aantal situaties waarin staten verzwaarde verantwoordelijkheden hebben. Dit is het geval wanneer staten direct invloed hebben op het gedrag van ondernemingen, de zogeheten 'state-business nexus'. Dit is het geval wanneer staten (deel-)eigenaar zijn van ondernemingen, of deze steunen door middel van bijvoorbeeld subsidies of exportkredieten. Die verzwaarde verantwoordelijkheden gelden ook wanneer staten contracten met bedrijven afsluiten, commercieel of anderszins. Daarnaast moeten staten bijzondere aandacht hebben voor mensenrechtelijke risico's die ontstaan wanneer ondernemingen actief zijn in conflictgebieden, door te helpen voorkomen dat ondernemingen bijdragen aan die risico's en maatregelen te nemen tegen ondernemingen die er direct bij betrokken raken. Verder stellen de UNGPS dat er ook hier in het bijzonder aandacht moet zijn voor groepen die zich in een kwetsbare positie kunnen bevinden waaronder inheemse volkeren, vrouwen, kinderen, minderheden en arbeidsmigranten.

5.2 Verdere aanbevelingen

5.2.1 Internationaal

Zoals eerder aangegeven zijn er sinds het aannemen van de UNGPs verschillende aanbevelingen gedaan door internationale instanties die nadere invulling geven aan de algemene verplichtingen die volgen uit de UNGPs. Zowel *General Comment* nr. 24 als de Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (CoE) gaan uitgebreid in op mogelijke maatregelen die staten kunnen nemen om aan hun verplichting om te beschermen te voldoen. Evenals de UNGPs schetsen ze een breed scala aan opties, zoals het duidelijk aangeven dat van ondernemingen verwacht wordt dat zij aan internationale standaarden voldoen, ongeacht de handhaving van lokale wetgeving,[45] het geven van voorlichting en trainingen voor stakeholders,[46] en het toetsen van nieuwe wetgeving op conformiteit met de UNGPs.[47] Die aanbevelingen betreffen zowel het reguleren van de binnenlandse activiteiten van bedrijven, als de grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen die binnen de rechtsmacht van de staat vallen. Deze aanbevelingen volgen verder de UNGPs in de zin dat ze geen keus maken tussen bindende wetgeving of niet-bindende, meer stimulerende maatregelen, maar betogen dat effectief beleid moet bestaan uit een diverse mix.

Deze aanbevelingen leggen, nog meer dan de UNGPs zelf, de nadruk op handhaving van beleid en wetgeving – via straf-, bestuurs- of civiel recht.[48] Handhaving is niet alleen nodig voor de effectiviteit van wet- en regelgeving, maar ook voor rechtsherstel voor slachtoffers. Ook benoemen zowel GC 24 als de CoE Aanbevelingen nogmaals de verantwoordelijkheden van de staat bij het aangaan van directe contacten met bedrijven, zoals bij openbare aanbestedingen of het verlenen van exportkredieten. Via deze middelen kan de staat concrete gevolgen verbinden aan het al dan niet doen van voldoende *due diligence*, bijvoorbeeld door ondernemingen uit te sluiten van aanbestedingen of geen exportkrediet te verlenen.[49] Dergelijke mechanismen kunnen een handhavend effect hebben zonder dat een formele rechtsgang nodig is, door de macht van de overheid als marktregelaar in te zetten.

Beide sets aanbevelingen wijzen er ook op dat bij het nemen van maatregelen binnen de Eerste Pijler, bepaalde kwetsbare groepen in het bijzonder in het oog moeten worden gehouden. Specifiek worden hierbij de rechten van vrouwen, kinderen en inheemse volkeren genoemd.[50] De VN Werkgroep heeft ook rapporten uitgebracht over genderspecifieke problematiek rond ondernemingen en mensenrechten,[51] en over de impact van de agrarische industrie op inheemse bevolkingsgroepen.[52] Deze groepen lopen risico's die specifiek zijn voor hen: vrouwen lopen een grotere kans op seksuele intimidatie dan mannen, en inheemse volken en nationale minderheden lopen specifieke risico's op aantasting van hun cultuur en manier van leven. Bovendien hebben zij ook vaak een grotere kans te maken te krijgen met meer algemene mensenrechtenrisico's, zoals het risico op ongerechtvaardigd ontslag. Er wordt dan ook aanbevolen om bij het opstellen van plannen deze groepen en de risico's die zij lopen specifiek te benoemen.

Tot slot zijn er een aantal aanbevelingen gedaan op het gebied van handels- en investeringsrecht. Zowel vrijhandelsverdragen als investeringsverdragen kunnen de beleidsruimte die staten binnenlands hebben beperken, en daarmee conflicteren met hun verplichtingen om te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven.[53] De CoE Aanbevelingen en GC24 bevelen in dat kader aan dat staten rekening houden met de mensenrechtelijke impact wanneer zij handels- en investeringsverdragen aangaan, en waar nodig specifieke mensenrechtelijke clausules daarin moeten opnemen.[54] De VN Werkgroep heeft daarvoor een apart set aanbevelingen geschreven voor het hervormen van handels- en investeringsrecht.[55]
De SDGs leggen eveneens dit verband, dat staten voldoende beleidsruimte moeten houden om aan hun mensenrechtelijke verplichtingen te voldoen;[56] de OESO heeft hiervoor bovendien specifieke instrumenten ontwikkeld, die maatschappelijk verantwoord investeren vorm zouden moeten geven.[57]

45 CoE aanbevelingen, para. 3-4 en GC 24, para. 5.

46 CoE aanbevelingen, paras. 28-29.

47 CoE aanbevelingen, para. 18 en GC 24, paras. 4-5.

48 CoE aanbevelingen, para. 30 en GC 24, para. 15.

49 GC 24, para. 50

50 CoE Aanbevelingen, paras. 26 en 61-68 en GC 24, para. 9.

51 A/HRC/41/43

52 A/71/291

53 Zie ook het DIHR Rapport, pp. 5-6.

54 CoE Aanbevelingen, para. 23 en CESCR, GC24, paras. 13 en 29.

55 A/HRC/38/48.

56 SDGs, doelstelling 17.15.

57 https://www.oecd.org/investment/pfi.htm

5.2.2 Nationaal

Ook op nationaal niveau zijn aanbevelingen gedaan die relateren aan de verplichting om te beschermen volgens de UNGPs. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) wijst in het advies over de SDGs op de samenhang tussen de SDGs en de UNGPs, daarbij aantekenend dat in de Agenda 2030 nauwelijks naar de UNGPs wordt verwezen.[58] De AIV grijpt hiermee terug op een eerder advies van 2016, waarin wordt aanbevolen om beter gebruik te maken van beschikbare instrumenten om te rapporteren over mensenrechtenperformance.[59] Ook de SER heeft geadviseerd over de invulling van de Eerste Pijler en hoe dat samen kan gaan met het vervullen van de SDGs.[60] Beide rapporten benadrukken dat het huidige beleid soms teveel versnipperd is, en dat een integrale visie nodig is waarin meer aandacht is voor hoe beide raamwerken elkaar versterken; bovendien wijst de SER ook op het belang van het verwerken van SDG- en IMVO-toetsingskaders in bestaande beleidsinstrumenten.[61]

5.3 Nederlandse wet- en regelgeving

5.3.1 De verplichting van de staat volgens het Nationale Actieplan (NAP-2014)

Het NAP uit 2014 dicht de overheid een 'actieve rol' toe bij het implementeren van de verplichtingen uit de Eerste Pijler. Die rol valt in het NAP uiteen in een aantal onderdelen: het identificeren van risico's, het stimuleren van ondernemingen om de OESO-richtlijnen te implementeren en *due diligence* toe te passen, en het bevorderen van beleidscoherentie, met name rond het buitenlands beleid, en het creëren van een gelijk speelveld. Daarnaast benoemt het NAP in het bijzonder ook het belang van rapportage en transparantie over de activiteiten van ondernemingen. Het NAP stelt nog geen juridisch bindende maatregelen voor, maar wel het doen van onderzoek naar de mogelijkheden daartoe. De hier genoemde onderdelen uit het NAP, de implementatie daarvan en bredere ontwikkelingen betreffende de implementatie van de UNGPs worden hieronder uiteengezet.

De hoofdmoot van het beleid onder de Eerste Pijler bestaat volgens het NAP uit het identificeren van risico's per sector, en het vervolgens maken van afspraken met de betrokken sectoren – primair ter bevordering van het doen van *due diligence*. Daartoe wordt eerst een Sector Risico Analyse uitgevoerd. Vervolgens zal advies worden ingewonnen bij de SER over hoe vervolgens per sector afspraken kunnen worden gemaakt over het verder uitwerken van *due diligence*. Deze afspraken moeten worden uitgewerkt in Convenanten. De overheid zal ondersteuning verlenen aan bedrijven die deelnemen aan deze Convenanten, bijvoorbeeld in de vorm van training, workshops en begeleiding bij inventariseren en prioriteren van risico's. Ook zal de overheid zich volgens het NAP inzetten voor het stimuleren van IMVO tijdens handelsmissies, en benoemt het NAP de mogelijke rol van de ambassades bij het stimuleren van IMVO in de landen waar ze gevestigd zijn.

Het NAP bespreekt verder een aantal terreinen waarop de overheid direct contacten aangaat met bedrijven, en waar IMVO en respect voor mensenrechten meegewogen zouden kunnen worden: dit betreft het duurzaam inkoopbeleid, en het verlenen van exportkredieten. Ook benoemt het NAP de mogelijkheid van het betrekken van mensenrechten bij het sluiten van handelsakkoorden en inzet in internationale fora. Opvallend is wel dat van deze beleidsterreinen slechts enkele aspecten terugkomen in de uiteindelijke actiepunten, met name rond het herzien van bilaterale handels- en investeringsakkoorden. Ook zal er worden overlegd over een gezamenlijke EU-inzet rond mensenrechten en bedrijfsleven met andere, gelijkgestemde staten.

5.3.2 Overige ontwikkelingen

Buiten het NAP om zijn er een aantal relevante nationale ontwikkelingen die van belang zijn in het kader van mensenrechten en bedrijfsleven. Ten eerste is in 2019 de Wet Zorgplicht Kinderarbeid aangenomen, die bindende verplichtingen in het leven roept voor ondernemingen ten aanzien van het voorkomen van kinderarbeid in hun toeleveringsketen. Deze wet vloeide niet voort uit het NAP, maar komt voort uit een initiatiefvoorstel van Tweede Kamerlid Van Laar (later overgenomen door Kuiken). Een tweede relevante ontwikkeling betreft het publiceren van een nieuwe modeltekst voor Bilaterale Investeringsakkoorden, met daarin een aantal clausules die meer beleidsruimte zouden moeten creëren voor het beschermen van mensenrechten en milieubelangen.

58 AIV, *Duurzame Ontwikkelingsdoelen en Mensenrechten. Een noodzakelijk verbond.*, AIV-advies nr. 110, 2 juli 2019, p. 46.

59 AIV, *Daadkracht door de Dutch Diamond. Ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen*, AIV-advies nr. 99, 20 januari 2016, p. 35.

60 SER, *Kansen pakken en risico's beheersen*, nr. 13, oktober 2019, p. 61 te raadplegen via https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/sdg-imvo.pdf.

61 Ibid., p. 70 e.v.

Ook is de *corporate governance code* (Code-Tabaksblad) herzien,[62] met daarin een verwijzing naar de OESO-richtlijnen als leidraad voor *best practices*.

Op Europees niveau hebben daarnaast enkele ontwikkelingen plaatsgevonden die direct of indirect van invloed zijn op de Nederlandse naleving van de UNGPs. Dit betreft de in 2018 in werking getreden Europese Richtlijn inzake bekendmaking niet-financiële informatie en diversiteit (*Non-Financial Reporting Directive*, NFRD),[63] en de EU-Richtlijn Conflictmineralen (*Conflict Minerals Regulation*, CMR)[64] die in 2021 in werking treedt. Daarnaast heeft de EU, die de exclusieve competentie heeft op het gebied van handelsrelaties, op een aantal vlakken het initiatief genomen om na te gaan of door de EU gesloten afspraken en verdragen geen afbreuk doen aan mensenrechten, en het handelsbeleid ook gekoppeld aan andere instrumenten die mensenrechten moeten bevorderen.[65] Hoewel dit ontwikkelingen betreffen die formeel buiten de reikwijdte van dit NBA vallen zullen ze waar relevant in de analyse worden betrokken.

5.4 Uitvoering van het NAP

5.4.1 Identificatie van risico's en de Convenantenaanpak

De eerste fase van de Convenantenaanpak bestond uit het identificeren van risico's voor MVO en mensenrechten per sector. Die inventarisatie werd uitgevoerd door KPMG, en resulteerde in 2014 in de MVO Sector Risico Analyse. In de analyse worden 13 prioritaire sectoren aangewezen waarin relatief grote MVO-risico's zijn geïdentificeerd, onderverdeeld in de categorieën milieu, arbeid, mensenrechten en corruptie.[66]

De gevonden risico's zijn deels sector overstijgend, deels sectorspecifiek, en moesten de aanleiding vormen voor een vervolgdialoog over hoe ze te voorkomen of verminderd kunnen worden. In 2018 is daarnaast onderzoek gedaan naar het naleven van de OESO-richtlijnen in de Nederlandse olie- en gassector.[67]

De Sector Risico Analyse heeft mede aan de basis gestaan voor het sluiten van een aantal IMVO Convenanten, zoals ook aangekondigd in het NAP. De Convenanten worden gesloten onder auspiciën van de SER, en omvatten een serie afspraken over implementatie van de OESO-richtlijnen per sector, en het verder invullen van wat *due diligence* betekent voor de relevante sector. De afspraken worden gemaakt tussen relevante stakeholders voor die sector: bedrijven, brancheorganisaties, vakbonden, NGOs en de overheid. Momenteel zijn er 10 Convenanten in de implementatiefase, over respectievelijk kleding en textiel, de bancaire sector, de goudsector, siersteen (het *TruStone Initiative*), voedingsmiddelen, verzekeringen, pensioenfondsen, metaalketens, sierteelt en duurzaam bosbeheer.[68] Een Convenant over windenergie en over land- en tuinbouw zijn nog in ontwikkeling; het Convenant over plantaardige eiwitten is in 2017 gesloten, maar in 2019 opgeheven.[69] Tot slot is er een Convenant gesloten over steenkoolwinning en -gebruik, maar dit is geen formeel onderdeel van het IMVO-beleid en liep in 2019 af.[70]

Hoewel de Convenanten in beginsel op dezelfde leest geschoeid zijn en gezamenlijk worden beheerd door de SER, zijn ze divers van aard, inhoud en implementatie. Ze verschillen in het aantal en representativiteit van de deelnemers: zowel in representativiteit van de betrokken ondernemingen en/of brancheverenigingen voor de sector, als in betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.[71]

62 https://www.mccg.nl/download/?id=3364

63 Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups Text with EEA relevance, in Nederland omgezet in het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie en het Besluit bekendmaking diversiteitsbeleid.

64 Regulation (EU) 2017/821 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas.

65 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0497&from=en., aangehaald in DIHR rapport, p. 5.

66 Ibid., p. 19. De sectoren zijn respectievelijk de bouw, chemie, detailhandel, energie, financiële sector, groothandel, hout en papier, land- en tuinbouw, metaal en elektronica, olie en gas, textiel en kleding, en voedingsmiddelen.

67 S. de Bruyn et al, Compliance of the Dutch Oil and Gas Sector to OECD Guidelines, 2018 Delft: CE Delft/Arcadis.

68 https://www.imvoconvenanten.nl/nl/convenantenoverzicht.

69 https://www.iucn.nl/files/publicaties/overig/imvo_convenant_plantaardige_eiwitten.pdf, het Convenant is beëindigd omdat de brancheorganisatie die namens de sector had getekend werd opgeheven, zie *Kamerstukken II*, 2018-2019, 26 485, nr. 308, p. 5.

70 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2019/01/14/voortgangsverslag-implementatie-steenkoolconvenant-2018-engels

71 Hierbij valt bijvoorbeeld aan te tekenen dat een aantal NGOs het voedingsmiddelenconvenant niet hebben getekend, uit onvrede over het niet tekenen van het Convenant door supermarkten. Zie Oxfam Novib, Niet ons convenant, het voedingsmiddelenconvenant, te raadplegen via https://www.oxfamnovib.nl/blogs/dilemmas-en-oplossingen/niet-ons-convenant,-het-voedingsmiddelenconvenant.

Ze verschillen tevens in welke normen aan de basis liggen van de inhoudelijke afspraken en in wat die normen inhoudelijk van de deelnemers vragen, aangezien er per sector vaak specifieke instrumenten zijn die door de partijen bij het Convenant geïmplementeerd moeten worden.[72] Ze verschillen tot slot in hun wijze van implementatie: sommige Convenanten hebben verplichtingen voor hun deelnemers voor het vrijgeven van informatie over de mate van implementatie, en het Convenant Duurzame Kleding en Textiel kent zelfs een eigen individueel klachtmechanisme; andere Convenanten vertrouwen op vrijwillige transparantie van hun deelnemers voor monitoring.[73]

5.4.2 Voorlichting en verspreiding

Het NAP legt in het kader van de verwachtingen die de Nederlandse overheid aan bedrijven stelt verder de nadruk op het belang van voorlichting en disseminatie. Via diverse (semi-) overheidsorganen zijn richtlijnen en aanwijzingen te vinden voor ondernemingen over de UNGPs, de OESO-richtlijnen en specifiek over hoe *due diligence* het beste gedaan kan worden. Deze zijn onder andere beschikbaar op de site van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO)[74] en de site van de SER.[75] Ook is er door MVO-Nederland een MVO-risicochecker ontwikkeld waar ondernemingen gebruik van kunnen maken.[76]

5.4.3 State-business nexus

In het kader van de 'state-business nexus' benoemt het NAP een aantal beleidsterreinen waarop de overheid direct contacten aangaat met bedrijven, zoals bij verantwoorde inkoop en aanbesteding, het verstrekken van subsidies aan buitenlandse activiteiten en het afsluiten van exportkredietverzekeringen. Voor al deze al deze kaders valt te observeren dat de UNGPs en de OESO-richtlijnen in ieder geval in zekere mate zijn geïntegreerd in het beleid van de uitvoeringsinstanties, waaronder de RVO en Atradius DSB.

Dit wordt ook uitgedragen in de publicaties van die uitvoeringsinstanties en voorlichting richting ondernemingen.[77] Het NAP geeft hierbij aan dat de specifieke toepassing en beoordeling afhankelijk is van het instrument; in hoeverre dit het geval is komt in de analyse verder aan de orde. Verder is het doen van *due diligence* zoals gevraagd door de UNGPs en de OESO-richtlijnen opgenomen in het ISV-kader van het duurzaam inkoopbeleid.[78]

De OESO-richtlijnen en de UNGPs worden daarentegen niet genoemd in de investeringsvoorwaarden van Invest-NL. Die voorwaarden verwijzen wel naar IMVO-gerelateerde wetgeving als de WZK en de EU-Richtlijn conflictmineralen, de ketenverantwoordelijkheid van bedrijven en het respecteren van mensenrechten.[79]
De rol van de FMO en ontwikkelingssamenwerking wordt verder niet specifiek besproken in het NAP, maar er kangesteld worden dat de FMO sinds het NAP wel naleving van de UNGPs en de OESO-richtlijnen in het beleidskader heeft verwerkt.

5.4.4 Beleidscoherentie en de rol van ambassades

Gerelateerd aan de state-business nexus is het bevorderen van beleidscoherentie. Het NAP legt in dat kader wederom sterk de nadruk op voorlichting, zowel op Rijksniveau als naar lagere overheidsinstanties. Blijkens de Mensenrechtenrapportage 2019 is er inmiddels een e-learning cursus opgestart voor internationaal opererende ambtenaren en uitvoeringsinstanties.[80] Ook zijn er een aantal acties ondernomen om gemeenten meer te betrekken bij IMVO-beleid. Zo zijn een aantal gemeenten betrokken bij het TruStone initiative, als inkopers van siersteen. In zijn algemeenheid is ook aan gemeenten aangeraden om in hun rol als inkoper IMVO, de UNGPs en de OESO-richtlijnen de observeren.

72 In sommige sectoren zijn er relevante ISO-standaarden, standaarden uit de industrie zelf of multistakeholderinitiatieven die de meer algemene verplichtingen in perspectief zetten; in andere sectoren, zoals de houtsector, zijn er al bestaande keurmerken als FSC waar deelnemers rekening mee moeten houden.

73 Zie bijvoorbeeld het Verzekeringsconvenant, blijkens de Monitoringsrapportage 2019.

74 https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/kennis-en-informatie/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-mvo-het-buitenland/mensenrechten

75 https://www.ser.nl/nl/thema/imvo

76 https://www.mvorisicochecker.nl/nl

77 Vergelijk FMO, Human Rights Position Statement, https://www.fmo.nl/l/library/download/urn:uuid:c0240734-e58f-49d3-b5b3-8f88d8c20ab0/position+statement+human+rights.pdf, Atradius DSB, Exportkredietverzekering namens de Nederlandse overheid, https://atradius.nl/documents/algemene-brochure-adsb.pdf en RVO, CSR Passport, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/11/CSR%20passport%202014.pdf.

78 https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-2

79 Invest-NL, MVO Beleid Invest-NL, https://www.invest-nl.nl/media/attachment/id/784.

80 Rijksoverheid, Mensenrechtenrapportage 2019, p. 47.

De site van PIANOo, het expertisecentrum van de overheid voor inkoop en aanbesteding, biedt gemeenten inzicht in hoe de UNGPs en de OESO-richtlijnen gehanteerd kunnen worden bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid.[81]
Een ander punt dat aandacht krijgt in het NAP in het kader van beleidscoherentie is de rol van ambassades. Het NAP dicht de ambassades een grote (potentiële) rol toe in het bij elkaar brengen van ondernemingen en lokale organisaties, en het ondersteunen met kennis en voorlichting over IMVO, *due diligence* en de OESO-richtlijnen. Die rol is in 2019 geëvalueerd door de IOB; de evaluatie wordt hieronder verder besproken.
De instructies voor ambassades zijn na die evaluatie verder aangepast.[82]

5.4.5 Onderzoek naar bindende maatregelen

Tot slot wordt in het NAP verder onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheid van juridisch bindende maatregelen, in het bijzonder een wettelijke zorgplicht voor in Nederland gevestigde bedrijven. Er zijn inmiddels meerdere studies naar dit onderwerp gedaan. In opdracht van het WODC heeft een groep onderzoekers onder leiding van prof. Liesbeth Enneking namens het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) van de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar zorgplichten voor Nederlandse ondernemingen inzake IMVO, waarvan de resultaten in 2015 zijn gepubliceerd.[83] In dat onderzoek is zowel gekeken naar huidige Nederlandse wetgeving, als in vergelijkend perspectief naar dergelijke zorgplichten in het buitenland. Ook is empirisch onderzoek verricht naar de vraag wat de gevolgen zijn voor het Nederlandse vestigingsklimaat als een wettelijke zorgplicht zou worden aangenomen.

Naast dit brede onderzoek is er tevens vergelijkend onderzoek gedaan door PriceWaterhouseCoopers naar IMVO-strategieën in het buitenland, waarin ook wettelijke maatregelen zoals de UK Modern Slavery Act en de Franse *devoir de vigilance*-wetgeving in is meegenomen.[84]

Tot slot is er recent onderzoek gedaan door prof. Martijn Scheltema en prof. Cees van Dam namens de Erasmus Universiteit naar optie voor afdwingbare IMVO-wetgeving.[85] Dit onderzoek legt vier mogelijke varianten voor regulering voor, uitgesplitst naar niveau van regulering en type handhaving.

5.5 Analyse

5.5.1 De verplichting om te beschermen

Principe 1 verplicht Nederland om te beschermen tegen negatieve impacts op mensenrechten door ondernemingen, binnen het Nederlandse territorium en/of de Nederlandse rechtsmacht. Zoals aangegeven werkt deze verplichting door in al het overheidsbeleid dat kan zien op het handelen van bedrijven, zonder dat daarbij specifiek sprake hoeft te zijn van een specifiek mensenrechtelijk instrument. Een volledig overzicht van alle wet- en regelgeving die relevant kan zijn voor het beschermen tegen mogelijke mensenrechtenschendingen door bedrijven binnen Nederland zou de omvang van dit onderzoek sterk overstijgen. Wel kunnen er een aantal meer algemene dingen gezegd worden in antwoord op de vraag in hoeverre die verplichting in het bestaande NAP is meegenomen, en hoe dit reflecteert op andere beleidsinstrumenten die Nederland in het kader van het realiseren van mensenrechten heeft geïmplementeerd. Dit is mede gebaseerd op de gevoerde gesprekken, de beschikbare rapportages en kritiekpunten die eerder zijn geleverd op het bestaande NAP.

De eerste constatering in dit kader is dat, hoewel het NAP formeel ziet op alle bedrijfsactiviteiten en niet alleen die in het buitenland, de in het NAP besproken instrumenten en voorgenomen acties hoofdzakelijk gericht zijn op extraterritoriale activiteiten en ketenverantwoordelijkheden van ondernemingen.[86] Hoewel het reëel is om aan te nemen dat de grootste knelpunten bij het respecteren van mensenrechten verder in de keten zitten, betekent dat niet dat binnen Nederland geen aandacht kan zijn voor mogelijke negatieve impacts van ondernemingen op mensenrechten.

81 https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-2.

82 Zie Kamerstukken II 26 486, nr. 323, 2019-2020, pp. 5-6.

83 Enneking c.s. (2015).

84 PriceWaterhouseCoopers, Strategies for Responsible Business Conduct, December 2018, 2018-0911/AK/mp/vd (Hierna PWC studie).

85 M.W. Scheltema & C.C. Van Dam, Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten, 2020 Erasmus Universiteit Rotterdam (Hierna: Scheltema & Van Dam (2020)).

86 Met uitzondering van de op pagina 22 genoemde afspraken over arbeidsomstandigheden in de land- en tuinbouwsector.

Dit is een kritiekpunt dat bij het verschijnen van het eerste NAP ook al door het College naar voren is gebracht,[87] namelijk dat er in het NAP te weinig aandacht is geweest voor mensenrechtenschendingen door ondernemingen binnen Nederland. De verplichtingen die uit de UNGPs voortvloeien zijn niet beperkt tot de grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen, maar beginnen bij uitstek in eigen land.Dit begint bij het verzekeren dat nationale wet- en regelgeving conform mensenrechtelijke normen is. Bij het ontwikkelen van wetgeving wordt via het Integraal Afwegingskader (IAK) ook getoetst aan mensenrechten,[88] wat impliceert dat bescherming van mensenrechten in Nederland goed verankerd is in wetgeving. In algemene zin is er in dit onderzoek geen reden gevonden om het tegendeel aan te nemen. Tegelijkertijd komen ook in Nederland nog duidelijke schendingen van mensenrechten door ondernemingen voor, bijvoorbeeld door arbeidsuitbuiting[89] of discriminatie.[90] Dergelijke problematiek wordt echter zelden in de context van mensenrechten geplaatst, maar eerder in de context van nationale instrumenten als arbeidswetgeving en CAO's.

Eén manier om hier mee om te gaan is duidelijker te laten zien hoe het beschermen van mensenrechten tegen negatieve impacts door bedrijven in Nederland integraal onderdeel is van Nederlands overheidsbeleid. Illustratief hiervoor is het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2014.[91] Hoewel de oorspronkelijke versie uitkwam in hetzelfde jaar als het NAP maken deze documenten geen verwijzingen naar elkaar. Het AA 2014 verwijst überhaupt niet naar het mensenrechtelijk kader. Dit is beter gedaan in het kader van arbeidsuitbuiting en mensenhandel, waar het actieprogramma 'Samen tegen mensenhandel' een expliciete verwijzing maakt naar mensenrechten, en specifiek naar de IMVO-Convenanten.[92]

Een integrale blik op de vraag hoe andere beleidsterreinen samenhangen met bescherming van mensenrechten zou meer recht doen aan hoe de UNGPs de verplichting om te beschermen opvatten, en zou er bovendien voor kunnen zorgen dat verschillende regelgeving elkaar niet tegenspreekt, dan wel teveel afzonderlijke kaders creëert. Het College heeft er in eerdere adviezen op gewezen dat mensenrechten een goede basis bieden voor zo'n integrale blik op wet- en regelgeving en beleid, en dit geldt temeer voor een meerpolig probleem als het beschermen van mensenrechten tegen bepaalde activiteiten van ondernemingen. Het herzien van het NAP biedt een uitgelezen mogelijkheid om die integrale blik alsnog op te nemen, en uitgebreider in te gaan op de verschillende beleidsterreinen en actieprogramma's binnen Nederland waar mensenrechten en het bedrijfsleven een rol spelen.

Een ander punt dat in het oorspronkelijke NAP weinig tot niet aan bod komt, en dat met het bovenstaande samenhangt, betreft de handhaving van bestaande wet- en regelgeving. Handhaving is volgens de UNGPs essentieel voor de effectiviteit van bestaande regels en kan op diverse manieren gebeuren – via inspectiediensten, maar ook via het strafrecht, het civielrecht, het ondernemingsrecht of via specifieke beleidsinstrumenten. Hieronder wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om bestuurlijke instrumenten in te zetten voor handhaving van (I)MVO-beleid, maar hier kan alvast geconstateerd worden dat het eerste NAP de effectiviteit van bestaande handhaving en het bevorderen van kennis over mensenrechten bij handhavingsinstanties onbesproken laat. Dit punt werd ook al door het College gemaakt in de reactie op het NAP,[93] en er zijn in dit onderzoek weinig tot geen aanwijzingen gevonden dat deze lacune tussentijds is opgevuld.

87 College voor de Rechten van de Mens, Advies: Reactie op het nationaal actieplan bedrijfsleven en mensenrechten "Knowing and showing", Februari 2014, p. 5.

88 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Aanwijzingen voor de regelgeving - Bijgewerkt tot en met de 10e wijziging, Stcrt. 2017, 69426, pp. 31-32.

89 Zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Dadermonitor mensenhandel 2013-2017*, 2019 Den Haag: Nationaal Rapporteur.

90 Zie ook het commentaar onder Principe 3 van de UNGPs, dat arbeidsmarktdiscriminatie expliciet noemt als thema, en de RvE Aanbevelingen, para. 17.

91 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie en kabinetsreactie SER advies 'Discriminatie werkt niet!, 17 mei 2014. De voortzetting van het actieplan verwijst evenmin naar mensenrechten of MVO, zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief met hoofdlijnen Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021, 19 Juni 2018.

92 'Samen tegen mensenhandel: Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting' bijlage bij Kamerbrief over het programma Samen tegen mensenhandel, 13 November 2018.

93 CRvdM Reactie NAP, pp. 5-6.

Deze omissie is opmerkelijk, omdat er in het Nederlandse recht relatief ruime mogelijkheden zijn voor het handhaven van (I)MVO-gerelateerde normen. Dit kan bijvoorbeeld gaan via bestuursrechtelijke weg, meestal via toezichthouders. Het College heeft al gewezen op de belangrijke rol van bijvoorbeeld de Inspectie SZW en de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten.[94] In de studie van Scheltema en Van Dam wordt verder gewezen op de mogelijkheden die handhaving van (I) MVO-maatregelen door toezichthouders kan bieden, en de mogelijkheid van bestuurlijke boetes bij niet-naleving van bepaalde verplichtingen.[95] Handhaving kan eveneens strafrechtelijk. De studie van Enneking c.s. voor het WODC laat zien dat het Nederlandse strafrecht ingezet kan worden voor de bestrijding van corruptie, mensenhandel, witwassen en het schenden van milieunormen, zowel tegen rechtspersonen als tegen leidinggevenden van rechtspersonen.[96] Op basis van het hier verrichte onderzoek kunnen geen definitieve conclusies worden getrokken of hier in voldoende mate gebruik van wordt gemaakt.[97] Een dergelijk onderzoek naar effectiviteit van handhaving, waarbij ook de beschikbaarheid van voldoende middelen wordt meegenomen, zou echter wel in lijn liggen van Principes 1 en 3 van de UNGPs.[98] Hier zit dus een lacune in het bestaande NAP, die mogelijkerwijs in een nieuw NAP opgevuld kan worden.

Eenzelfde punt kan gemaakt worden ten aanzien van het functioneren van het Nederlandse ondernemingsrecht. Het ondernemingsrecht kan zowel een hinderpaal zijn voor het adequaat integreren van mensenrechtelijke verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld wanneer het de afscherming van aansprakelijkheid faciliteert, als een manier zijn om goed beleid te handhaven, bijvoorbeeld wanneer het regels stelt rond het verplicht vrijgeven van informatie.

94 Ibid., verwijzend naar een brief van de Inspectie SZW, zie https://www.cnvdienstenbond.nl/nieuwsbericht/aldi-krijgt-forse-tik-van-de-arbeidsinspectie/.

95 Scheltema & Van Dam (2020), pp. 32-34.

96 Enneking c.s. (2015), pp. 130-151.

97 Uit het onderzoek van Enneking blijkt dat het aantal strafvervolgingen van ondernemingen in zaken met grensoverschrijdende milieu- of mensenrechtenproblematiek zeer beperkt is, zie Enneking c.s. (2015), p. 440. Voor dit onderzoek is tenminste één andere relevante zaak gevonden. Wel maakt Nederland sinds 2017 veel meer werk van het vervolgen van corruptie en omkoping. Zie F. Haijer & E. Sikkema, Amerikanisering van corruptiebestrijding: Buitengerechtelijke afdoening en andere tendensen in de handhaving van anticorruptiewetgeving, 2018 *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, Vol. 2018, Nr. 2.

98 UNGPs, Principe 3, Commentaar en nogmaals benadrukt door de Raad van Europa, zie CoE aanbevelingen, para. 15.

In dat laatste kader kan ook gekeken worden naar de impact van de EU-richtlijn niet-financiële informatie, die het zowel voor aandeelhouders als voor derden eenvoudiger zou kunnen maken inzicht te krijgen in hoe ondernemingen omgaan met risico's rond corruptie, milieu en mensenrechten, en de herziening van de *corporate governance code*. Transparantie bewerkstelligt geen verbetering op zichzelf: dit gebeurt als het bedrijf op basis van de vrijgegeven informatie zijn praktijken aanpast, uit eigen beweging of onder druk van anderen – zoals aandeelhouders of derden belanghebbenden – die toegang hebben tot dezelfde informatie. Dit wordt echter noch in het NAP, noch in verder beleid aangekaart.

In die zin raakt het ondernemingsrecht aan meerdere aspecten van de UNGPs: zowel aan de verplichting om te zorgen dat verschillende instrumenten elkaar niet in de weg zitten, als aan de verplichting om na te gaan of bestaande instrumenten afdoende worden gehandhaafd. Bij de herziening van het NAP zou hier verder aandacht aan besteed kunnen worden, met de bijzondere vraag voor de implementatie en handhaving van de EU-richtlijn niet-financiële informatie en de invloed van de herziene *corporate governance code*.

5.5.2 Verwachtingen en richtsnoeren buiten Nederland: de Convenanten-aanpak

Het tweede kernprincipe van de UNGPs is dat staten verwachtingen moeten stellen aan ondernemingen dat ze mensenrechten respecteren in hun activiteiten, ketens en relaties. Zoals gezegd schrijven de UNGPs niet voor hoe dat zou moeten gebeuren, maar blijkens het commentaar op Principe 2 kunnen het overnemen en naleven van de OESO-richtlijnen hier een belangrijke rol spelen, al dan niet naast andere (bindende) instrumenten. De Nederlandse Convenanten-aanpak kan het beste in deze context gelezen worden: een vrijwillig, maar niet vrijblijvend multistake-holder initiatief dat verwachtingen schept voor ondernemingen, en ze begeleidt bij het respecteren van mensenrechten, wanneer zij grensoverschrijdende activiteiten ontplooien. Bij het beoordelen van de Convenanten in het licht van de UNGPs wordt daarom ook gekeken naar Principe 3, dat nader invult hoe de overheid zich naar ondernemingen zou moeten opstellen.

Er zijn meerdere evaluaties uitgevoerd naar het functioneren van de Convenanten, waarvan een aantal ten tijde van het schrijven van dit onderzoek zijn afgerond. Dit NBA is derhalve niet de plek om een eigen onderzoek naar het functioneren van de Convenanten op te nemen. Niettemin vallen er in het licht van de UNGPs een aantal dingen te zeggen over de Convenanten.

Allereerst kan worden geconstateerd dat Nederland met de Convenantenaanpak innovatief is ten opzichte van andere landen. Hoewel vergelijkbare initiatieven bestaan in de vorm van het Duitse *Textilbuendnis*[99] en de Europese *Partnership on Sustainable Minerals*[100] is Nederland het enige land dat deze aanpak over meerdere sectoren heeft uitgerold. De VN Werkgroep heeft ook meermaals gewezen op het belang van multi-stakeholder initiatieven en platforms voor samenwerking tussen overheden, bedrijven en rechthebbenden, het delen van kennis en *best practices*, en het onderling ter verantwoording kunnen roepen.[101] Uit de gevoerde gesprekken is meermaals naar voren gekomen dat de Convenantenaanpak essentieel is geweest voor verdere bewustwording van de UNGPs en de OESO-richtlijnen.[102] Ze bieden bovendien een belangrijk platform voor voortgaand dialoog tussen de verschillende partners.

Inhoudelijk valt ook te constateren dat de Convenanten een aantal belangrijke zaken uit de UNGPs verwezenlijken. Ze zetten duidelijker en specifieker uiteen wat er van Nederlandse ondernemingen wordt gevraagd, in lijn met Principe 3(C) van de UNGPs, en bieden in een aantal gevallen raamwerken voor het communiceren van de inzet en resultaten die bedrijven op dit gebied boeken, in lijn met Principe 3(D). De Convenanten vragen van de deelnemers niet enkel naleving van de OESO-richtlijnen, maar geven ook meer invulling aan de richtlijnen in de context van een specifieke sector. Daarmee geeft het Convenantenbeleid duidelijker de verwachtingen weer die vanuit de staat gesteld worden, en biedt het ook meer richtsnoeren ('*guidance*') om aan die verwachtingen te voldoen. Die indruk volgt uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd: de OESO-richtlijnen zijn op zichzelf onvoldoende specifiek voor individuele ondernemingen, en de Convenanten kunnen voor specifieke sectoren meer houvast bieden en de verwachtingen scherper stellen.

Tegelijk zijn er vanuit de het perspectief van de UNGPs een aantal kritiekpunten te leveren. Dit betreft ten eerste de dekking van de Convenanten. De tot nu toe gesloten Convenanten dekken een groot deel van de sectoren met verhoogde MVO-risico's uit de Sector Risico Analyse, maar niet allemaal; zo is er tot nu toe geen Convenant over de olie- en gassector gesloten, terwijl daar wel duidelijke risico's worden gezien en de OESO-richtlijnen slechts beperkt onderschreven en nageleefd worden.[103] De elektronica- en chemiesectoren hebben noch een Convenant, noch een nadere risicoanalyse, en in die sectoren is ook maar zeer beperkte vooruitgang te zien qua naleving van de OESO-richtlijnen en de UNGPS.[104] De bouw is maar in zeer beperkte mate deel van de Convenantenaanpak,[105] en aanpalende sectoren als de baggersector niet. Noch uit het documenten-onderzoek, noch uit de gesprekken is gebleken dat de Nederlandse overheid rond deze sectoren aanvullend beleid voert dat de rol van de Convenanten kan invullen. Hier ligt een belangrijke lacune, omdat juist in de genoemde sectoren grote risico's voor mensenrechten en milieu liggen.

Een tweede punt is dat de Convenanten die wel gesloten zijn verschillen in dekkingsgraad. Er is bewust niet gekozen voor een 'one size fits all'-aanpak, maar de consequentie daarvan is dat het per Convenant sterk verschilt welk deel van de sector eraan deelneemt.[106] Bovendien verschilt het per Convenant of er aan de bedrijvenkant door een brancheorganisatie wordt getekend of door individuele ondernemingen.
Aan de andere kant verschilt het per Convenant welke organisaties uit het maatschappelijk middenveld – buiten de vakbonden – meegetekend hebben, en in hoeverre rechthebbenden en andere stakeholders vertegenwoordigd zijn in het proces.[107] Er is ook niet voor iedere sector een duidelijke prikkel voor bedrijven om zich bij de Convenanten aan te sluiten.

99 https://www.textilbuendnis.com/en/.

100 https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/ Zoals vermeld speelt Nederland hier ook een rol in.

101 Zie bijvoorbeeld A/HRC/32/45/Add.3, 27 mei 2016, pp. 11-12 en A/HRC/29/28/Add.3, 2 april 2015, pp. 20-21. Deze rapporten verwijzen niet direct naar de Nederlandse Convenanten.

102 Dit wordt bevestigd door het KIT, zie KIT evaluatie, p. 45.

103 De Bruyn 2018, pp. 59-60.

104 KIT evaluatie, p. 8 en p. 22.

105 Hoofdzakelijk via het TruStone Initiative voor de siersteensector.

106 Volgens de evaluatie van het KIT varieert de dekkingsgraad tussen de enkele procenten voor het voedselconvenant, tot 90% voor het bankenconvenant en 99% voor het verzekerings-convenant, zie KIT evaluatie, p. 60.

107 Ibid, pp. 29-30.

Ten derde verschilt de normstelling per Convenant. Bij gebrek aan een gemeenschappelijke standaard ligt nogal uiteen wat van deelnemers aan de Convenanten wordt gevraagd. Dit betreft zowel de wijze waarop van deelnemers wordt verwacht dat zij aan *due diligence* doen, als de manier waarop ze vervolgens hierover verslag leggen. Hoewel een deel van deze verschillen verklaard kan worden doordat de ketens per sector verschillen, en dus ook de rol van Nederlandse ondernemingen daarin, zou er wel beter uitgedragen kunnen worden wat er tenminste van een Convenant verwacht wordt.

Mede hieruit volgt het belangrijkste kritiekpunt: de Convenanten leiden niet altijd tot resultaten in de praktijk, met name in de productieketens. Dit volgt allereerst uit de eigen evaluaties van de operationele Convenanten, waarin aangegeven wordt dat de meeste kerndoelen vooralsnog niet gehaald worden.[108] Het KIT constateert ook dat het toegenomen bewustzijn bij de Convenantdeelnemers zich niet vertaalt in robuuste *due diligence* processen bij de deelnemende bedrijven, of überhaupt in onderschrijving van de OESO-richtlijnen.[109] Mede daarom is er nog weinig positieve verandering in productieketens zichtbaar, buiten enkele specifieke uitzonderingen. Bovendien constateert het KIT dat de Convenanten niet altijd adequaat gemonitord (kunnen) worden, bijvoorbeeld omdat bedrijven geen concurrentiegevoelige informatie willen overleggen. Dit maakt het meten van impact en vooruitgang tevens lastig, met name als het gaat om beoordelen of een bepaald risico wel voldoende is ondervangen.[110]

Hoe reflecteert dit op de naleving van de UNGPs? Zoals gezegd worden de Convenanten niet concreet door de UNGPs voorzien, maar er kan wel aansluiting gevonden worden in de mate waarin staten '*guidance*' moeten bieden aan ondernemingen, als ook bij de aanbeveling om te zorgen dat verschillende instrumenten elkaar versterken. De Convenantenaanpak is vanuit dat perspectief voor verbetering vatbaar. Sectorale variatie en sectorspecifieke uitwerking van verplichtingen zijn op zichzelf geen probleem vanuit de UNGPs.

Er ontstaan echter wel problemen als de Convenanten onvoldoende dekking hebben, of als er grote verschillen zijn tussen de eisen die aan deelnemers worden gesteld. Hier zouden duidelijke en sector overschrijdende minimumeisen op ontwikkeld kunnen worden, die meer duidelijkheid bieden over wat in zijn algemeenheid van de Convenanten verwacht wordt.

Een tweede vraag is of er verder beleid om de Convenanten heen ontwikkeld wordt, die de Convenanten verder inbedt in een meer resultaatgerichte aanpak. De Convenantenaanpak is momenteel gestoeld op vrijwilligheid, met een aanmoediging vanuit de overheid en brancheorganisaties. Een betere integratie met ander beleid – bijvoorbeeld inkoopbeleid, subsidieverstrekking en exportkrediet, maar ook mogelijke dwingende regelgeving – kan zowel voor prikkels zorgen voor ondernemingen om alsnog deel te nemen, als voor meer consequenties wanneer bedrijven niet of onvoldoende hun *due diligence*-afspraken nakomen.

5.5.3 Verwachtingen en 'guidance' buiten Nederland: zorgplichten en andere instrumenten

Het beleid om verwachtingen aan bedrijven te stellen heeft nog andere aspecten naast de Convenantenaanpak. Het NAP legt zoals gezegd sterk de nadruk op voorlichting en informatievoorziening, onder andere via MVO Nederland en de RVO. Voor zover die informatie-verstrekking samengaat met subsidies of plaatsvindt in de kaders van andere instrumenten wordt het hieronder verder besproken. Hier valt te constateren dat Nederland door de inzet op onderschrijving en naleving van de OESO-richtlijnen een relatief duidelijk uitgangspunt heeft gekozen, en in die zin eenduidige verwachtingen uitspreekt richting Nederlandse bedrijven die grens-overschrijdend willen opereren.

Tegelijkertijd moet hier ook worden herhaald dat daadwerkelijke onderschrijving, laat staan volledige naleving van de OESO-richtlijnen bij Nederlandse ondernemingen, sterk achterblijft bij de gestelde doelen.[111] Tevens heeft dit beleid zich vooralsnog hoofdzakelijk gericht op grote ondernemingen en zijn de in dit onderzoek aangehaalde studies ook gericht geweest op deze groep. Uitwerking van wat er van het MKB verwacht wordt wanneer zij grensoverschrijdend ondernemen heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden binnen de Convenantenaanpak.

108 Vgl Bankenconvenant, Monitoring and Progress Report Year 2, p. 31, Verzekeringsconvenant, Samenvatting Monitoringsrapport 2019, p. 2 en Kleding- en textielconvenant, Jaarrapportage 2018-2019, p. 12.

109 Ibid., p. 8. Zie ook MVO Platform, Observaties over het IMVO-convenantenbeleid, Februari 2020, pp. 3-4.

110 Ibid. Deze feedback kwam ook terug uit de gesprekken en de schriftelijke input van MVO Platform.

111 Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen, p. 8, en IOB evaluatie IMVO, p. 29.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter dat ook de Convenanten nog niet altijd voldoende duidelijke verwachtingen bevatten voor kleinere ondernemers, laat staan voor ondernemers die niet bij één van de Convenanten zijn aangesloten. In hoeverre deze wel aankloppen bij MVO Nederland of de RVO, en in hoeverre dit vervolgens ook in brede zin gedragsverandering teweeg brengt is op basis van de beschikbare documentatie en gesprekken niet na te gaan.

Tot slot speelt in dit kader de vraag in hoeverre Nederland wetgeving moet aannemen die in Nederland gevestigde of opererende ondernemingen verplicht om *due diligence* te betrachten in hun internationale ketens en activiteiten. De UNGPs verplichten landen niet om dergelijke wetgeving aan te nemen, hoewel het commentaar op Principe 2 benoemt dat staten dit wel kúnnen doen, en stelt dat het internationaal recht dit niet verbiedt. Het CESCR[112] en het OHCHR[113] raden landen aan in ieder geval te overwegen om zorgplichtwetgeving aan te nemen. Een aantal EU-landen hebben inmiddels vormen van zorgplichtwetgeving, waaronder het Verenigd Koninkrijk[114] en Frankrijk.[115] Andere landen, zoals Duitsland en Finland, zijn inmiddels bezig hun eigen wetgeving op te stellen.

Het NAP bevat geen concrete plannen voor het aannemen van zorgplichtwetgeving, enkel voor het doen van onderzoek naar de mogelijkheden daartoe. In 2019 is echter wel de Wet Zorgplicht Kinderarbeid (WZK) aangenomen, die bindende verplichtingen in het leven roept voor ondernemingen ten aanzien van het voorkomen van kinderarbeid in hun productieketen.[116] De wet verplicht ondernemingen om onderzoek te doen naar mogelijke kinderarbeid in hun keten, en eventueel een plan van aanpak op te stellen om dit tegen te gaan. Zij dekt zowel ondernemingen die in Nederland gevestigd zijn, als ondernemingen die in Nederland producten op de markt brengen. Een datum voor inwerkingtreding moet nog nader worden bepaald, evenals welk orgaan toezicht zal gaan houden op uitvoering van de wet en de nadere invulling van hoe een plan van aanpak eruit moet zien. In het najaar van 2020 zal de uitwerking hiervan in een AMvB van start gaan.[117]

Omdat de WZK nog niet in werking is, is het niet mogelijk in dit onderzoek tot een evaluatie van de wet te komen. Bovendien kan de WZK overbodig worden nog voor de inwerkingtreding, omdat zowel vanuit de Kamer[118] als vanuit het Kabinet[119] mogelijkheden worden onderzocht voor brede zorgplichtwetgeving die de WZK mogelijkerwijs zou vervangen. Bij het ontwikkelen van die wetgeving kan wel gekeken worden naar aspecten waarover rond de WZK discussie is geweest: welke ondernemingen binnen de wet vallen, de vereisten die aan een *due diligence* plan gesteld worden, hoe toezicht het wordt geregeld en hoe de nagegaan kan worden of dergelijke wetgeving ook positieve gevolgen heeft in de ketens van de ondernemingen die er binnen vallen – eerst en vooral voor de rechthebbenden. Deze kwesties komen overigens ook ten dele aan de orde in het onderzoek naar verschillende mogelijkheden voor Nederlandse zorgplichtwetgeving van de Erasmus Universiteit.[120]
Daarnaast zal er, ook in het kader van beleidscoherentie, aangegeven moeten worden hoe dergelijke wetgeving zich verhoudt tot de Convenantenaanpak, zowel inhoudelijk als procedureel. Dit is bij de WZK niet gebeurd, waardoor de wet grotendeels los staat van de rest van het beleid. Tot slot zal, zoals in deel 6.5.3 verder besproken, gekeken moeten worden naar de mate waarin deze zorgplichtwetgeving slachtoffers de mogelijkheid biedt tot rechtsherstel. In de WZK is dit evenmin geregeld, waardoor de te verwachten impact op rechthebbenden beperkt kan zijn.

5.5.4 State-business nexus

Nederland heeft op een aantal manieren directe betrekkingen met ondernemingen: via subsidies, leningen en investeringen, exportkredietverzekeringen, en bij inkoop en aanbestedingen. De regelingen die hieraan ten grondslag liggen worden opgesteld door de verantwoordelijke ministeries, de uitvoering ligt bij uitvoeringsinstanties zoals de FMO, Atradius DSB, en de RVO. Bij het analyseren van de ontwikkelen en hun effect moet dus zowel gekeken worden naar de onderliggende beleidsregels, als de implementatie daarvan door de uitvoeringsinstanties.[121]

112 GC 24, para. 16.

113 A/HRC/32/19, para. 14.

114 UK Modern Slavery Act 2015.

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

116 Wet Zorgplicht Kinderarbeid, Staatsblad 2019, 401.

117 *Kamerstukken II*, 2019-2020, 26 485, nr. 323, p. 3.

118 Zie de initiatiefnota van Kamerleden Voordewind, Alkaya, Van den Hul en Van Ojik, *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35 495, nr. 2.

119 Zie Scheltema & Van Dam (2020), en de PWC studie.

120 Ibid.

121 Zie ook DIHR Rapport, pp. 7-8.

Er is een relatief breed spectrum aan mogelijke regelingen die binnen dit kader vallen; in dit deel zal vooral gekeken worden naar meer overkoepelende observaties. In het eerste opzicht kan dan gesteld worden dat IMVO, het volgen van de UNGPs en de OESO-richtlijnen, en specifiek het doen van *due diligence* op al deze terreinen in toenemende mate onderdeel zijn van het beleid. Van bedrijven die vragen om enige vorm van overheidssteun, zoals hierboven omschreven, wordt in ieder geval verwacht dat zij de OESO-richtlijnen onderschrijven, MVO-beleid hebben, risico's in hun keten hebben onderzocht en rapporteren over mogelijke schendingen.[122] Daarbij is blijkens de gevoerde gesprekken wel enig verschil tussen de ministeries: wanneer een subsidieregeling onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken valt wordt er standaard getoetst op compatibiliteit met het MVO-kader; bij regelingen die vallen onder het Ministerie van Economische Zaken is dat niet het geval.

Bij de interpretatie van die voorwaarden bestaat de nodige beleidsruimte van de uitvoeringsinstanties, die ook hun eigen beleidskaders kunnen ontwikkelen binnen het bredere kader van (I)MVO. Bij de RVO betekent dat bijvoorbeeld dat dierenwelzijn wordt meegenomen in het beoordelingskader naast de OESO-richtlijnen, terwijl de FMO ook de IFC Environmental and Social Performance Standards toepast, die specifiek zijn ontwikkeld voor ontwikkelingsfinanciering.[123] Het betekent bovendien dat implementatie van de kaders sterk afhankelijk is van de wijze van opereren van de betrokken instantie.[124] Dit betreft zowel de fase waarin bedrijven getoetst worden – voorafgaand aan een project, tijdens en/of achteraf – als de wijze waarop: middels het nalopen van beleid op papier, op basis van gesprekken met bedrijven, door te kijken of met lokale recht-hebbenden of stakeholders is gesproken, en/of het achterhalen of een bedrijf eerder bij bepaalde risico's betrokken is geweest en hoe het daarmee is omgegaan. Wel is duidelijk dat alle instanties mechanismen hebben om te monitoren of mensenrechtelijke risico's ook afdoende worden ondervangen, verbeterafspraken te maken als dit onvoldoende gebeurt en eventueel maatregelen te nemen als ook dit geen effect sorteert.

De onderzochte instanties doen ook allemaal hun eigen variant van *due diligence*, en proberen ook extern kennis aan te werven om een project of aanvraag te kunnen beoordelen.[125] Uit de gesprekken is gebleken dat er op het gebied van expertise en professionalisering duidelijk vooruitgang is geboekt. Daardoor kan zowel de eigen *due diligence* beter worden uitgevoerd, onder andere doordat betere vragen en scherpere eisen kunnen worden gesteld, als dat er ook goede verbeterafspraken kunnen worden gemaakt met bedrijven die nog niet voldoende aan de voorwaarden voldoen.Drie dingen moeten daarbij worden aangetekend. Hoewel de interne expertise is toegenomen behoeft deze in de breedte nog wel verbetering, zowel over de *due diligence* die bedrijven moeten doen als over het herkennen van specifieke risico's rond bepaalde landen en sectoren. Het betrekken van lokale expertise en de input van rechthebbenden is daarbij essentieel, maar gebeurt nog maar in zeer beperkte mate. Tussen de verschillende instanties is daarnaast ook maar beperkt uitwisseling van kennis en ervaring op dat vlak. Bovendien is het proces, zelfs met de juiste instrumenten en kennis van de toepassing, niet waterdicht: zowel de FMO als Atradius zijn recentelijk betrokken geweest bij de financiering van projecten die schade hebben toegebracht aan mensenrechten en milieu.[126]

Zowel uit de gesprekken, als uit de IOB-evaluatie blijkt dat er verder drie algemene verbeterpunten zijn ten aanzien van de raamwerken zelf.[127] Ten eerste wordt er momenteel nog te weinig gemonitord in welke mate de programma's en regelingen inderdaad in de praktijk effect sorteren. Ten tweede wordt niet gerapporteerd over hoeveel subsidies, leningen of verzekeringen worden geweigerd omdat de aanvrager niet aan de voorwaarden kan voldoen, of eventuele negatieve gevolgen onvoldoende tegengaat. Ten derde is er in de genoemde instrumenten niet altijd aandacht voor remedies, of begeleiding van bedrijven bij het vinden van het juiste klachtmechanisme om bij aan te sluiten. De FMO heeft weliswaar een eigen klachtenmechanisme, maar vereist van bedrijven waarin geïnvesteerd wordt niet dat zij dit mechanisme lokaal bekend maken.

122 IOB evaluatie IMVO, p. 85.

123 Kamerbrief inzake lessen uit beleidsevaluaties en gevolgen voor inrichting bedrijfsleveninstrumentarium, IMVO resultaten bedrijfsleveninstrumentarium en TA arbeidsinspectie via PUM, 12 oktober 2016. Zie voor de compatibiliteit van de IFC-standaarden en de UNGPs, IFC, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights and IFC Sustainability Framework*, januari 2012.

124 IOB evaluatie IMVO, p. 86.

125 Ibid., pp. 90-91.

126 Zie bijvoorbeeld NCP, Publicatie eindverklaring melding Both ENDS et al vs Atradius Dutch State Business, 30 november 2016. Atradius heeft ook recentelijk kritiek gekregen wegens betrokkenheid bij projecten in Angola, zie B. Nagtegaal, 'Van Oord, ING en Atradius betrokken bij omstreden bouwproject Angola', *NRC Handelsblad*, 20 januari 2020. Ook de FMO is bekritiseerd vanwege betrokkenheid bij onder andere landroof, zie E. van Zwam, 'Nederlandse ontwikkelingsbank financiert landroof en andere misstanden', *Trouw* 15 oktober 2019.

127 IOB evaluatie IMVO, p. 97.

Tot slot kan worden aangesloten bij een specifieke aanbeveling van de IOB, namelijk dat de instrumenten niet alleen moeten zien op het voorkomen van negatieve gevolgen, maar ook op het genereren van een positieve impact en juist het bevorderen van mensenrechten.[128] Zowel de UNGPs als de OESO-richtlijnen herkennen nadrukkelijk dat bedrijven ook een positieve bijdrage kunnen leveren, en lokaal duurzame ontwikkeling kunnen realiseren. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit wel een financieel risico voor ondernemers met zich mee kan brengen, omdat zij daarmee mogelijk achterstand oplopen ten opzichte van concurrenten. Eventueel kan gekeken worden naar de mate waarin de overheid bedrijven beter kan ondersteunen, bijvoorbeeld door bepaalde financiële risico's op te vangen.[129]
Ook binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan naleving van de UNGPs en OESO-richtlijnen worden betrokken. Dit zit in beginsel verwerkt in het kader voor internationale sociale voorwaarden (ISV) bij duurzaam inkopen. Volgens een rapport opgesteld door Berenschot in 2014 was het Nederlandse inkoopbeleid maar in zeer beperkte mate conform de OESO-richtlijnen.[130]
Er is sindsdien een nieuw raamwerk voor inkoopbeleid aangenomen, en er zijn gezamenlijke actieplannen opgesteld voor zowel het Rijk als lagere overheden die de sociale voorwaarden centraler moeten stellen in het beleid, onder andere door als contractvoorwaarde op te nemen dat de contractpartner *due diligence* doet.[131] Overheden kunnen daarmee expliciet aan potentiële contractpartners vragen of zij de OESO-richtlijnen onderschrijven, en hoe zij *due diligence* uitoefenen in hun keten, en dit laten meewegen in hun beslissing om bij een bepaald bedrijf in te kopen.
Deze aanscherping is blijkens de IOB-evaluatie echter beperkt van omvang: hij heeft slechts betrekking op inkoop en aanbesteding boven de Europese aanbestedingslimiet, en ziet bijvoorbeeld niet op de bouwsector – één van de in de Sector Risico Analyse geïdentificeerde sectoren waar specifieke risico's voor mensenrechten en milieu spelen.

Hierdoor valt slechts zo'n 2,5% van het overheidsinkopen onder de nieuwe sociale voorwaarden.[132] Bovendien is er weinig zicht op de mate waarin alle overheden dit beleid toepassen, welke kennis ze daarbij betrekken en hoe naleving van de voorwaarden wordt gemonitord.

Tot slot kan ook specifiek worden ingegaan op de COVID-19 crisis, en de overheidsmaatregelen hieromtrent. Om de economische schade van de pandemie en daarmee samenhangende beperkingen tegen te gaan is een ongeëvenaard pakket aan noodmaatregelen en overheidssteun genomen. In geen van deze maatregelen wordt echter verwezen naar de verantwoordelijkheden die ondernemingen zelf hebben binnen de UNGPs en OESO-richtlijnen, terwijl de gevolgen van de crisis ook in de ketens van Nederlandse ondernemingen zichtbaar zijn.[133]

5.5.5 Beleidscoherentie

Naast het aanpassen van specifieke regelingen dient de overheid in het algemeen zorg te dragen dat verschillende onderdelen van de overheid in hun beleid conform hun mensenrechtelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden handelen. Daarvoor is het belangrijk dat er door alle lagen van de overheid heen kennis en besef is van die verplichtingen en verantwoordelijkheden. Het aannemen van een NAP alleen is onvoldoende gebleken. De meeste gesprekspartners voor dit onderzoek gaven aan dat het NAP op zichzelf weinig relevant is geweest voor het ontwikkelen van beleid. Dit geldt zowel voor gesprekspartners binnen het bedrijfsleven, als de gesprekspartners bij overheidsinstanties; vaker waren eigen initiatieven of andere beleidsregels belangrijker bij het formuleren van eigen normen rond IMVO en mensenrechten. In acht nemende dat deze gesprekken gevoerd werden met personen die direct bij beleid rond IMVO en mensenrechten betrokken zijn, kan worden aangenomen dat het NAP hierbuiten helemaal weinig bekend zal zijn. Dit punt wordt ook onderstreept door het rapport van het DIHR: het NAP zelf bevat zeer weinig specifieke commitments of voornemens waar andere instanties hun beleid aan op kunnen hangen.

128 Ibid.

129 Hier kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het Fonds Bestrijding Kinderarbeid, waar bedrijven subsidies kunnen aanvragen om maatregelen te nemen tegen mogelijke kinderarbeid in hun productieketen. Zie https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/fonds-bestrijding-kinderarbeid.

130 F. de Zeeuw et al, *Evaluatie Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid*, 2014 Berenschot.

131 De IOB baseert zich op de voorwaarden voor maatschappelijk verantwoord inkopen op https://www.pianoo.nl/nl, het expertisecentrum aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

132 Ibid., p. 112

133 Zie Human Rights Watch 'Brands Abandon Asia Workers in Pandemic', 1 april 2020, te raadplegen via https://www.hrw.org/news/2020/04/01/brands-abandon-asia-workers-pandemic. C&A is één van de bedrijven die wordt verweten lokale leveranciers te laten zitten met niet-afgenomen orders, en contracten op te zeggen.

De inzet van het NAP heeft voor wat betreft beleidscoherentie sterk gezien op voorlichting en disseminatie. Dit heeft ten dele plaatsgevonden via de hierboven besproken instanties, deels via de eerder genoemde E-learning cursus. Het is in dit onderzoek echter niet helder geworden hoe vaak die cursus inmiddels is aangeboden, hoeveel cursisten hieraan hebben deelgenomen, en in welke mate de verworven kennis vervolgens is toegepast in de beleidspraktijk van die cursus. Het is daarmee ook niet na te gaan of dit daadwerkelijk heeft bijgedragen aan beleidscoherentie. Wel kan, mede op basis van de gesprekken, geconstateerd worden dat kennis en expertise rond MVO, IMVO en bedrijven en mensenrechten sterk is geconcentreerd rond het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de uitvoeringsinstanties die buitenlands beleid implementeren en bij de SER; dit is in weerwil van het feit dat ook andere ministeries beleid maken dat relevant is zijn voor de mensenrechtelijke verantwoordelijkheden van bedrijven.

De ambassades spelen een bijzondere rol rond het thema beleidscoherentie, als centra van kennis en expertise over de omstandigheden in het land waar ze gevestigd zijn, en mogelijk schakelpunt voor bedrijven en andere overheidsinstanties. Hoewel een aantal ambassades die rol ook actief oppakken, blijken de in 2012 opgestelde richtlijnen hierover niet consistent te worden uitgevoerd en blijkt er weinig consistentie te bestaan tussen de activiteiten van de ambassades op dit vlak – te meer omdat ambassades er ook niet toe verplicht zijn.[134] De richtlijnen zijn, mede op verzoek van de Tweede Kamer, in 2019 aangepast, waarbij wordt aangesloten bij de materialen die door de RVO zijn ontwikkeld, en bij de MVO risicochecker,[135] maar dit is dusdanig recent dat het effect hiervan nog niet onderzocht kan worden.

Tot slot kan gewezen worden op de ondersteuning van Nederlandse bedrijven door deze bedrijven mee te nemen op handelsmissies. Het commentaar van UNGP 4 wijst erop dat staten kunnen overwegen bedrijven met een matige 'track record' op het gebied van respect voor mensenrechten niet mee te nemen op handelsmissies, en de Raad van Europa beveelt aan dat mensenrechten ter sprake worden gebracht tijdens handelsmissies.[136]

Volgens het NAP verwacht Nederland ook in handelsmissies dat ondernemingen die hierbij betrokken zijn mensenrechten respecteren, en mogelijke negatieve impacts tegengaan. Dit laatste lijkt in veel handelsmissies ook gebeurd te zijn; in ieder geval zijn mensenrechten bij de meeste handelsmissies expliciet aan de orde geweest.[137] Het is echter onduidelijk of bedrijven die meegaan op handelsmissies de OESO-richtlijnen onderschrijven en/of daadwerkelijk *due diligence* doen in hun internationale activiteiten.

5.5.6 Overige verplichtingen in buitenlands beleid: aandacht voor conflictgebieden, beleidsruimte en multilaterale instituties

Tot slot doen de de UNGPs een aantal specifieke ten aanzien het buitenlands beleid. Dit betreft allereerst de speciale aandacht die staten die nodig is in het geval ondernemen in conflictgebieden en de verhoogde risico's die in dat kader spelen (Principe 7), de aanbeveling om te voorkomen dat internationale afspraken zoals handels- en investeringsverdragen in de weg zitten van de beleidsruimte die staten hebben om hun mensenrechtelijke verplichtingen na te komen (Principe 9) en hoe staten zich kunnen inzetten in multilaterale instituties en verbanden om respect voor mensenrechten door bedrijven te bevorderen (Principe 10).

Voor wat betreft de speciale aandacht voor risico's in conflictgebieden kan worden geconcludeerd dat dit verder niet in het NAP benoemd wordt. Noch uit het onderzoek, noch uit de gesprekken volgt verder dat Nederland specifieke instrumenten heeft om bedrijven te begeleiden wanneer zij actief zijn in conflictgebieden. De Leidraad Geïntegreerde Benadering[138] verwijst evenmin naar de UNGPs, de OESO-richtlijnen of het NAP, hoewel bedrijfsmatige activiteiten hierin wel aan de orde komen. Wel kan worden aangetekend dat in een aantal de instrumenten die besproken zijn in deel 5.5.4 er zeker ruimte is om de bijzondere risico's die spelen rond conflictgebieden te herkennen en mee te wegen, zoals ook in een aantal gesprekken is aangegeven.[139]

134 IOB evaluatie IMVO, pp. 152-153.

135 Zie Kamerstukken II 26 486, nr. 323, 2019-2020, pp. 5-6.

136 A/H RC/38/48 2 May 2018, para. 37 en CoE aanbevelingen, para. 25.

137 IOB evaluatie IMVO, p. 147.

138 Leidraad geïntegreerde benadering: De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden, 19 augustus 2014, te raadplegen via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-368076.

139 Ter illustratie, de MVO-voorwaarden van Invest-NL verwijzen explicit naar de EU Verordening Conflictmineralen.

Deze aanpak is echter relatief versnippert, en volgt niet uit een brede of integrale visie op de rol van het Nederlandse bedrijfsleven in conflictgebieden.[140]

Ten aanzien van het handels- en investeringsbeleid kan worden opgemerkt dat in het NAP inzet op 'duidelijke afspraken over de relatie tussen handel, investeringen en duurzaamheid', en het bevorderen van MVO via handels- en investeringsakkoorden. Deze inzet moet deels via de EU plaatsvinden, deels via het heronderhandelen van bilaterale handels- en investeringsakkoorden. Investeerdersbescherming en investeringsarbitrage (ISDS) worden vaak genoemd als belangrijke barrière bij het realiseren van effectieve bescherming tegen mensenrechtenschendingen, ook in de gevoerde gesprekken. In veel van de aanbevelingen wordt er dan ook op gewezen dat staten zorg moeten dragen dat handels- en investeringsverdragen geen negatieve impact hebben op mensenrechten, en dat investeerders geen disproportionele bescherming genieten in vergelijking met rechthebbenden in de landen waar zij investeren.[141]
In 2019 is er een nieuwe modeltekst voor bilaterale akkoorden aan de Kamer gestuurd.[142] De modeltekst zou als basis moeten fungeren voor het heronderhandelen van de bilaterale verdragen waar Nederland momenteel partij bij is. Hierbij moet aangetekend worden dat Nederland in veel bilaterale investeringsrelaties optreedt als kapitaal-exporterend land, en dat de nieuw opgenomen regels dus grotendeels zien op de beleidsvrijheid van landen waarin geïnvesteerd wordt, en op de verantwoordelijkheden van Nederlandse investeerders. De modeltekst bevat een aantal nieuwe bepalingen ten opzichte van bestaande akkoorden, die meer ruimte moet bieden voor overheden om publieke belangen te beschermen, waaronder mensenrechten, zonder dat dit gezien wordt als een inbreuk op investeerdersbescherming.[143]

Bovendien bevat de modeltekst bepalingen die het eigen handelen van investeerders en al dan niet doen van *due diligence* meewegen,[144] en investeerders moeten aanmoedigen naleving van de UNGPs en de OESO-richtlijnen bevorderen rond hun investeringen.[145] Ook worden er wijzigingen in de methode van geschilbeslechting voorgesteld die de arbitragepanels onafhankelijker, onpartijdiger en meer divers zouden moeten maken, en daarmee tegemoetkomen aan sommige bezwaren tegen de ISDS-procedure.

Omdat er vooralsnog geen akkoorden zijn heronderhandeld op basis van de nieuwe modeltekst valt nog niet te evalueren wat de gevolgen zijn van de nieuw op te nemen artikelen rond MVO en mensenrechten. Er kan wel gesteld worden dat de expliciete verwijzing naar mensenrechten, duurzaamheid en specifiek de UNGPs en de OESO-richtlijnen een zichtbare vooruitgang zijn ten opzichte van de bestaande investeringsregimes, en daarmee tegemoetkomen aan wat er vanuit Principe 9 gevraagd komen. Tegelijk komt het voornemen om rechthebbenden en stakeholders zoals lokale NGOs meer bij de ontwikkeling van handels- en investeringsregimes te betrekken nog niet duidelijk tot uitdrukking in de modeltekst.

Een groot deel van het handels- en investeringsbeleid valt binnen de exclusieve competentie van de EU, zoals ook in het NAP vermeld en nader uiteengezet in het rapport van het DIHR.[146] Nederland zet volgens het NAP binnen de EU actief in op het bevorderen van duurzaamheid IMVO, het respecteren van arbeidsrechten en het monitoren en handhaven van afspraken die daarop zien. De Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft richting de Kamer aangegeven dat Nederland zich inderdaad hiervoor heeft ingezet, onder andere via de Raad Buitenlandse Zaken.[147]

140 Zie ook Oxfam Novib/SOMO, Private Sector Development policies and instruments through a conflict lens, 20 november 2018, te raadplegen via https://www.somo.nl/nl/wp-content/uploads/sites/2/2018/11/SOMO_Oxfam-Novib_Nov-2018_Private-Sector-Development-policies-and-instruments-through-a-conflict-lens-def.pdf.

141 Zie verder het DIHR rapport, pp. 5-6.

142 Kamerbrief over modeltekst investeringsakkoorden, 26 oktober 2018, te raadplegen via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/26/kamerbrief-over-modeltekst-investeringsakkoorden.

143 Netherlands model Investment Agreement, 22 maart 2019, artikel 12 lid 1 en lid 8.

144 Ibid., artikel 23.

145 Ibid., artikel 3 en artikel 7.

146 DIHR rapport, p. 5.

147 Zie *Kamerstukken II*, 2019-2020, 26 485, nr. 323 verwijzend naar *Kamerstukken II*, 2019-2020 21 501-04, nr. 227, en *Kamerstukken II*, 2017-2018, 21 501-02, nr. 1878.

In het NAP worden geen duidelijke doelen of uitgewerkte *theory of change* uiteengezet voor de inzet van Nederland in internationale fora.[148] In dit onderzoek zijn wel meerdere voorbeelden gevonden van Nederlandse internationale inzet, vooral binnen de EU. Nederland heeft zich binnen de EU in brede zin ingezet voor het bevorderen van IMVO, en respect voor mensenrechten door Europese bedrijven. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in 2016 was mensenrechten en het bedrijfsleven één van de agendapunten.[149] Recenter is aangedrongen op het opstellen van een EU-actieplan IMVO.[150] Ook heeft Nederland actief bijgedragen aan het realiseren van de EU-Verordening Conflictmineralen, en in iets mindere mate aan de EU-Richtlijn Niet-financiële Informatie.[151] Hoewel in de literatuur en de gesprekken een aantal keer is aangegeven dat Nederland vooral inzet op niet-bindende maatregelen, zijn dit bindende juridische maatregelen die ook in Nederland zelf zijn toegepast.

Buiten de EU en binnen de OESO zelf heeft Nederland zich onder andere ingezet voor verspreiding van de UNGPs en de OESO-richtlijnen.[152] Ook is in dit onderzoek opgemerkt dat de Nederlandse houding ten aanzien van de onderhandelingen voor een bindend verdrag over mensenrechten en bedrijfsleven is veranderd. Waar Nederland in eerste instantie nog afhoudend stond tegenover dit verdrag, is er inmiddels op aangedrongen dat de EU actief gaat deelnemen aan de onderhandelingen.[153]

Tezamen lijkt dit te duiden op een toenemend actieve inzet, specifiek in EU-verband; in die zin voldoet Nederland aan de inspanningsverplichtingen zoals bedoeld in de UNGPs. Het is echter moeilijk meetbaar wat de resultaten zijn geweest, in hoeverre de Nederlandse inzet doorslaggevend was, en, in gevallen waar de inzet niet door de EU wordt overgenomen, of de inzet voldoende was.

Zo heeft de EU wel gereageerd op het ontwerpverdrag bedrijven en mensenrechten, maar wordt er nog niet formeel deelgenomen aan de onderhandelingen.
De doelstellingen die in het NAP gesteld worden zijn zeer algemeen geformuleerd, en zien vooral op het agenderen van mensenrechten, arbeidsomstandigheden en duurzaamheid.[154] De terugkoppeling die vanuit de Minister aan de Kamer gegeven wordt is ook weinig specifiek. Voor zover er wordt ingegaan op de specifieke inzet rond het onderhandelen van handels- en investeringsverdragen ziet dit veelal op duurzaamheidseisen en klimaatmaatregelen, en minder op maatregelen ter voorkoming van mensenrechtenschendingen.
In hoeverre het in het NAP genoemde pleidooi bij de Wereldbank voor het opnemen van mensenrechten in het beleid resultaat heeft gehad is evenmin na te gaan.

In de gesprekken zijn een aantal punten genoemd waar mogelijkerwijs (meer) aandacht voor zou kunnen zijn in internationaal verband. Zo is bijvoorbeeld gewezen op de mogelijkheid om andere EU-landen te betrekken bij de Convenantenaanpak, om zo een gelijk speelveld te creëren tussen Nederlandse ondernemingen die aan de Convenanten deelnemen en hun internationale concurrenten. De Europese Commissie is nu zelf voornemens om een vorm van zorgplichtwetgeving op te stellen, nieuwe EU-regelgeving voor *corporate governance* en eventueel aanpassing van aanpalende regelgeving.[155] In dit proces kan Nederland ook een rol spelen.

148 DIHR Rapport, p. 3. Er kan hierbij worden aangetekend dat andere landen daar wel scherper geformuleerde acties in het NAP hebben opgenomen.

149 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 34 139, nr. 18.

150 *Kamerstukken II*, 2019-2020, 21 501-02, nr. 2099

151 IOB evaluatie IMVO, p. 132.

152 Ibid.

153 Kamerbrief Verzoek kabinetsreactie op eerste concept UN Binding Treaty for Transnational Corporations on Human Rights, 12 November 2019, te raadplegen via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/12/kamerbrief-inzake-verzoek-kabinetsreactie-op-eerste-concept-un-binding-treaty-for-transnational-corporations-on-human-rights.

154 DIHR rapport, pp. 2-3; sommige landen, zoals Ierland, benoemen in hun NAP specifieke programma's die zouden moeten worden ondersteund.

155 'Speech by Commissioner Reynders in RBC Webinar on Due Diligence', 30 april 2020, te raadplegen via https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/speech-by-commissioner-reynders-in-rbc-webinar-on-due-diligence/

6. De Derde Pijler: het recht op een effectieve remedie nader bekeken

6.1 De UN Guiding Principles on Business and Human Rights

De Derde Pijler van de UNGPs betreft het recht op een effectieve remedie. Volgens de Guiding Principles hebben staten een verplichting om 'afdoende stappen' te nemen, teneinde te verzekeren dat er voldoende mogelijkheden tot effectieve remedies zijn tegen mensenrechtenschendingen door bedrijven. Principe 25 koppelt die verplichting aan de kernverplichting die staten hebben om individuen te beschermen tegen mogelijke mensenrechtenschendingen door ondernemingen: indien de schending toch plaatsvindt, moet er een remedie openstaan. Die verplichting strekt, conform de gangbare interpretatie van mensenrechten, in beginsel tot personen op het territorium van de staat, en/of binnen zijn rechtsmacht.

Het begrip 'remedie' heeft in deze context verschillende betekenissen. Het betreft zowel procedurele aspecten van remediëring – toegang tot een vorm van geschillenbeslechting – als materiële kanten van remediëring – beschikbaarheid van mogelijkheden voor herstel en/of verhaal. Voor beide aspecten geldt dat 'remedies' een divers scala aan vormen kunnen aannemen. Geschillenbeslechting kan plaatsvinden door middel van een juridische procedure, maar evenzeer door middel van buitengerechtelijke klachtafhandeling. Een materiële remedie kan bestaan uit een schadevergoeding, maar evenzeer uit excuses, teruggave van bepaalde goederen, rehabiliteren van getroffen personen, sancties, en/of de garantie dat een bepaalde schending niet herhaald wordt. Principes 26 tot en met 31 werken verder uit op welke meer specifieke aspecten van remediëring en herstel die 'afdoende stappen' moeten zien. Daarbij valt grofweg onderscheid te maken tussen drie categorieën remedies: (1) juridische remedies, (2) door de staat georganiseerde, niet-juridische of quasi-juridische geschilbeslechting; en (3) niet door de staat georganiseerde klachtenmechanismen.

Hoewel de UNGPs dus een breed spectrum aan mogelijke remedies erkennen, zijn juridische geschillenbeslechting en toegang tot de rechter de hoeksteen van effectieve remediëring.[156] Staten hebben in dat kader de verplichting om barrières weg te nemen die toegang tot de rechter beletten in zaken waar slachtoffers legitieme klachten hebben. Dergelijke barrières kunnen zowel juridisch als praktisch en procedureel van aard zijn, en zowel in strafrechtelijke als civielrechtelijke context een rol spelen. Ze werken de vaak al bestaande ongelijkheid tussen partijen in de hand; kwetsbare groepen kunnen daardoor mogelijkerwijs extra benadeeld worden.[157]

De UNGPs geven geen uitputtende lijst van mogelijke barrières, maar benoemen wel een aantal mogelijke situaties die juridische, dan wel praktische en procedurele barrières kunnen vormen en die om aandacht van de staat vragen. Hieronder valt bijvoorbeeld de manier waarop concernverhoudingen zijn georganiseerd in een internationaal opererende onderneming, gebrek aan voldoende remedies in andere landen, en/of onvoldoende financiële middelen om toegang tot het recht te krijgen.[158] Ook kan het gaan om de beschikbare informatie die nodig is om een zaak te beginnen, zoals informatie over welke ondernemingen er bij een bepaald probleem betrokken zijn, hoe de concernverhoudingen daartussen zijn en welke mogelijke fora er ter beschikking staan voor de slachtoffers.

Naast toegang tot de rechter, kunnen er zoals gezegd ook andere vormen van geschillenbeslechting zijn die voor effectieve remediëring kunnen zorgen en een aanvulling zijn op juridische geschilbeslechting. Het kan hierbij gaan om quasi-juridische mechanismen die vanuit de staat georganiseerd of ondersteund wordt, zoals nationale mensenrechteninstituten en in het bijzonder de Nationale Contactpunten (NCPs) voor naleving van de OESO-Richtlijnen.[159] De NCPs kunnen klachten ontvangen op basis van niet-naleving van de OESO-richtlijnen, bemiddeling organiseren en eigen bevindingen doen, zogeheten 'eindverklaringen'.
Tot slot kan de staat klachtenmechanismen op bedrijfsniveau faciliteren en ondersteunen. Die kunnen bijvoorbeeld opgezet zijn door bedrijven zelf, brancheorganisaties, of samenwerkingsverbanden tussen verschillende ondernemingen en NGOs.[160]
In al die gevallen dient de staat te zorgen dat deze mechanismen voldoen aan een aantal essentiële voorwaarden van transparantie, legitimiteit en onpartijdigheid.[161] Bovendien moet worden benadrukt

156 UNGPs, Principe 26.

157 Zie verder ook de WODC-studie van Enneking c.s. (2015), p. 20.

158 UNGPs, Principe 26, commentaar.

159 UNGPs, Principe 27.

160 UNGPs, Principe 28 e.v.

161 UNGPs, Principe 31.

dat hoewel deze mechanismen toegankelijker en laagdrempeliger kunnen zijn dan toegang tot formele, juridische geschilbeslechting, zij altijd aanvullend zijn en geen vervanging zijn voor toegang tot de rechter.

6.2 Andere internationale aanbevelingen

Volgens de UNGPs zijn er een aantal mogelijke knelpunten rond toegang tot effectieve remedies die staten moeten identificeren en waar mogelijk wegnemen, en punten waar staten buitengerechtelijke klachtmechanismen in kunnen ondersteunen. De UNGPs schrijven echter niet voor hoe dat precies moet gebeuren, gezien de diversiteit van verschillende rechtssystemen en wijzen van geschilbeslechting. In de al eerdergenoemde Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, en in Algemeen Commentaar 24 van het CESCR worden meer specifieke maatregelen genoemd die staten kunnen nemen. Ook he Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten van de VN heeft in een drietal rapporten een aantal aanbevelingen gedaan om toegang tot effectieve remedies te verbeteren in de praktijk.[162]

In deze aanbevelingen wordt onderscheid gemaakt tussen juridische en praktische barrières. Voor het verlagen van juridische barrières doet de Raad van Europa een aantal aanbevelingen ten aanzien van de bevoegdheid van rechters in grensoverschrijdende zaken, zodat deze niet versnipperd worden afgedaan over verschillende landen.[163] Ook worden er aanbevelingen gedaan rond het voorkomen van rechtsweigering, als er in andere landen geen rechtsherstel mogelijk blijkt. Het OHCHR voor de Mensenrechten beveelt daarnaast aan dat landen verduidelijken onder welke omstandigheden moedervennootschappen van internationaal opererende ondernemingen aansprakelijk kunnen zijn voor schadeveroorzakend handelen van hun dochterondernemingen, zowel in strafrechtelijke als civielrechtelijke zin.[164] Het rapport stelt daarbij voor dat landen regels aannemen die aan moedervennootschappen zorgplichten opleggen, waarop zij kunnen worden aangesproken in het geval van mogelijke nalatigheid en resulterende schade.

Zowel het Comité van Ministers als het OHCHR benadrukken ook de praktische aspecten van toegang tot gerechtelijke klachtmechanismen. Dit geldt zowel voor toegang tot publiekrechtelijke mechanismen – zoals wanneer slachtoffers zich voegen bij een strafprocedure – als voor privaatrechtelijke mechanismen. Publiekrechtelijke mechanismen kunnen onder andere worden versterkt door openbaar aanklagers van voldoende middelen en bevoegdheden te voorzien om aan ondernemingen gerelateerde mensenrechtenschendingen te onderzoeken, en voldoende sanctiemogelijkheden in te stellen.[165] Privaatrechtelijke mechanismen kunnen onder andere worden versterkt door de criteria voor toegang tot gefinancierde rechtshulp te verduidelijken en waar nodig te verruimen, vertegenwoordigende of collectieve acties mogelijk te maken, en eisers meer toegang te geven tot informatie van de wederpartij in een vroeg stadium van een procedure.[166] Tot slot benadrukken beide stukken het belang van wederzijdse rechtshulp en uitwisseling van informatie tussen staten.[167]

Tot slot gaan de genoemde instrumenten ook nader in op niet-juridische klachtenmechanismen en remedies. Het Hoge Commissariaat voor de Rechten van de Mens heeft tevens aanbevelingen aangenomen die zien op door de staat georganiseerde, door de staat georganiseerde niet-juridische en quasi-juridische mechanismen,[168] en tenslotte in het derde rapport over niet-juridische, particulier georganiseerde klachtmechanismen.[169] De aanbevelingen van het Comité van Ministers wijzen ook op het belang van informatie over de beschikbaarheid van niet-juridische klachtmechanismen, en het vergroten van de kennis en capaciteit van dergelijke mechanismen.[170]

162 A/HRC/32/19, 'Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse', Report of the UN High Commissioner for Human Rights, 10 mei 2016; A/HRC/38/20, Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through State-based non-judicial mechanisms', Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights, 14 mei 2018; A/HRC/44/32, Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse through non-State-based grievance mechanisms', Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights, 19 mei 2020.

163 CoE aanbevelingen, paras. 34 t/m 38.

164 A/HRC/32/19, paras. 1.1 t/m 3.4, en paras. 12.1 t/m 14.4. Een vergelijkbare aanbeveling wordt gedaan door het Comité van Ministers, zie CoE aanbevelingen, paras. 44 t/m 46.

165 A/HRC/32/19, para. 6.2.

166 Ibid., para. 18, CoE aanbevelingen, para. 41.

167 Ibid., para. 9, CoE aanbevelingen, para. 55.

168 A/HRC/38/20.

169 A/HRC/44/32.

170 CoE Aanbevelingen, paras. 49-53.

6.3 Nederlandse wet- en regelgeving

6.3.1 Het recht op een effectieve remedie volgens het Nationale Actieplan (NAP-2014)

Het NAP uit 2014 besteedt op verschillende manieren aandacht aan remedies. Voor zover het juridische remedies betreft beperkt het NAP zich hoofdzakelijk tot een korte bespreking van de mogelijkheden die het Nederlandse recht biedt om schadevergoeding te vorderen als er sprake is van onrechtmatige daad volgens art. 6:162 BW, de bevoegdheid van de Nederlandse rechter in zaken met grensoverschrijdende aspecten ingevolge de EEX-Verordening (Brussel-Ia), en het toepasselijk recht in dergelijke zaken ingevolge de Rome II-Verordening. Een internationaal rechtsbijstandsfonds voor slachtoffers wordt besproken maar afgewezen, evenals de suggestie om meer ruimte te bieden binnen het Nederlandse rechtssysteem voor zaken tegen buitenlandse dochterondernemingen van in Nederland gevestigde vennootschappen. Het NAP vermeldt dat de Kamer apart geïnformeerd zal worden over de verplichtingen die bedrijven hebben om informatie te verstrekken over hun concern- en zeggenschapsverhoudingen.

Het NAP gaat verder in op de mogelijkheden van niet-juridische remediemechanismen, met name het versterken van het NCP. Het NAP noemt hierbij het creëren van de mogelijkheid om het NCP bedrijfsoverstijgend onderzoek te laten doen naar MVO-kwesties, en het verder formaliseren van de rol van het NCP in overleg met de SER en andere maatschappelijke organisaties. Ook wordt er in het kader van informatievoorziening voorgenomen startfinanciering te verstrekken aan ACCESS Facility, die buitengerechtelijke geschilbeslechting zou moeten ondersteunen. Tot slot noemt het NAP ook het belang van door bedrijven zelf georganiseerde klachtmechanismen, en de ondersteuning daarvan via het Mensenrechtenfonds, maar gaat daar vervolgens niet nader op in.

6.3.2 Overige ontwikkelingen

Buiten het NAP om zijn er een aantal ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op het recht op een effectieve remedie in het geval van bedrijfs-gerelateerde mensenrechtenschendingen waaronder de in 2020 in werking getreden Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) en een herziening van het bewijsrecht.[171]

Verder zijn er vanuit de Kamer meerdere initiatiefnota's ingediend voor zowel brede als specifieke zorgplichtwetgeving voor ondernemingen, die mogelijkerwijs relevant kunnen zijn voor remedies.[172] Deze ontwikkelingen en de uitvoering van het NAP zullen hieronder worden besproken.

6.4 Uitvoering van het NAP

6.4.1 Juridische procedures

Uit het descriptieve karakter van het NAP voor wat betreft juridische klachtmechanismen kan worden opgemaakt dat de opvatting destijds was dat de mogelijkheden om juridische remedies te verkrijgen binnen het Nederlandse (proces)recht voldoende in overeenstemming zijn met de UNGPs. De afwijzende houding ten aanzien van het nemen van maatregelen met extraterritoriale werking op dit terrein impliceert dat dit ook geldt voor situaties waar Nederlandse ondernemingen in het buitenland actief zijn, en uit die activiteiten klachten voortkomen. Er zijn dan ook weinig tot geen nieuwe wettelijke of beleidsmaatregelen genomen die specifiek betrekking hebben op het wegnemen van barrières bij toegang tot juridische remedies, in het geval van mensenrechtenschendingen door Nederlandse ondernemingen.

Wel zijn er sinds het NAP een aantal ontwikkelingen geweest die indirect gevolgen (kunnen) hebben voor juridische procedures. Zo is in 2020 de WAMCA in werking getreden.[173] Deze wet maakt het mogelijk schadevergoedingen in een gezamenlijke procedure voortaan ook collectief af te handelen, waar voorheen in een collectieve actie slechts een verklaring voor recht kon worden geëist. De wet verandert verder niets aan de ontvankelijkheidseisen voor eisers of andere aspecten van het aansprakelijkheidsrecht. In potentie kan de wet gevolgen hebben voor procedures waarin groepen mensen worden geraakt door activiteiten van Nederlandse ondernemingen, aangezien het niet meer noodzakelijk is individueel te procederen om schadevergoeding te vorderen. De wet is van toepassing op acties gericht ten aanzien van gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden op of na 15 november 2016, en die zijn ingesteld na inwerkingtreding van de wet.

171 Hoewel niet expliciet vermeld in het NAP.

172 Initiatiefnota Voordewind c.s.

173 Stb. 2019 130

6.4.2 Door de staat georganiseerde, niet-juridische procedures

In het NAP is sterk de nadruk gelegd op de rol die het NCP heeft bij het afhandelen van klachten tegen Nederlandse ondernemingen, op basis van niet-naleving van de OESO-richtlijnen. Zoals voorgesteld in het NAP heeft het NCP in 2014 middels het nieuwe instellingsbesluit de taak erbij gekregen om bedrijfsoverstijgend onderzoek uit te voeren.[174] Daarnaast is de procedure door de herziening van de OESO Richtlijnen in 2011 veranderd, omdat nu ook relaties in de handelsketen kunnen worden meegenomen. Blijkens de Kamerbrief van 2017 over het functioneren van het NCP is noch het aantal meldingen, noch het aantal afgeronde behandelingen in de periode na 2011 significant toegenomen.[175]

Los van de specifiek op IMVO en mensenrechten en bedrijfsleven gerichte mechanismen, zijn er ook andere quasi-juridische mechanismen die potentieel kunnen bijdragen aan het afhandelen van klachten tegen ondernemingen met een mensenrechtelijke of arbeidsrechtelijke component. Het College voor de Rechten van de Mens is bevoegd om een oordeel uit te spreken over klachten op basis van de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving. In het kader van de hervorming van de rechtsbijstand wordt meer nadruk gelegd op de mogelijkheid van bemiddeling, hetgeen ook voor IMVO-gerelateerde kwesties mogelijk zou kunnen zijn.

6.4.3 Niet-juridische geschillenbeslechting

Tot slot zijn er een aantal ontwikkelingen geweest op het gebied van niet-juridische geschilbeslechting. Zoals in het voorgaande deel aangegeven is het onmogelijk om een volledig overzicht te geven van de diversiteit aan door ondernemingen zelf georganiseerde klachtafhandeling. Wel kan hier worden benadrukt dat het opzetten van een klachtmechanisme een onderdeel is van gepaste zorgvuldigheid volgens de OESO Richtlijnen.

Hoewel zoals in de inleiding vermeld het aantal Nederlandse grote ondernemingen dat de OESO Richtlijnen onderschrijft is toegenomen sinds het aannemen van de UNGPs en het NAP,[176] gaat het nog steeds om een minderheid. Het aantal bedrijven dat ook monitoring en remedies organiseert is bovendien slechts een fractie daarvan.[177]

Naast de klachtenmechanismen die bedrijven individueel kunnen organiseren, is het ook mogelijk om via de IMVO-Convenanten remedies te organiseren. Daar is in het Convenant Duurzame Kleding en Textiel ('Textielconvenant') ook gebruik van gemaakt, door een eigen klachten- en geschillenmechanisme in te stellen.[178] Dit mechanisme kan klachten van belanghebbenden (werknemers van aangesloten bedrijven of omwonenden van een bedrijf) behandelen, die zien op de naleving van het Convenant. Een door de Convenantspartijen ingestelde commissie buigt zich over die klacht en kan een uitspraak doen. Bij niet-naleving van dat oordeel kan het oordeel publiek gemaakt worden, en de betrokken partij eventueel uit het Convenant geroyeerd worden. Het klachtenmechanisme is sinds 2017 in werking, en in 2019 zijn de eerste uitspraken gedaan.[179]

6.5 Analyse

6.5.1 Het recht op een effectieve remedie: algemeen

Allereerst kan worden opgemerkt dat het NAP relatief summier is rond de Derde Pijler en effectieve remedies, in het bijzonder juridische klachtmechanismen. Voor zover remedies worden besproken in het NAP is dit hoofdzakelijk descriptief en levert dit weinig concrete actiepunten op ten opzichte van de voorgenomen acties rond de Eerste en Tweede Pijlers. De actiepunten zien bovendien slechts op een relatief beperkt deel van de Derde Pijler, namelijk buitengerechtelijke remedies. Het NAP is daarop ook bekritiseerd, onder andere door het College voor de Rechten van de Mens.[180]

174 Stc. 19014, 4 juli 2014.

175 Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Kamerbrief over het functioneren Nationaal Contactpunt voor de OESO Richtlijnen', 10 juli 2017, pp. 3-4.

176 Ibid., en EY, 'Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs', bijlage bij Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Toezeggingen gedaan tijdens het Algemeen Overleg Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) van 3 maart 2020', 3 april 2020.

177 Ibid., p. 14.

178 SER, 'Convenant Duurzame Kleding en Textiel', Juli 2016, para. 1.3.

179 https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel/nieuws/uitspraken-over-bedrijven

180 College voor de Rechten van de Mens, Reactie op het nationaal actieplan bedrijfsleven en mensenrechten "Knowing and Showing"', februari 2014, https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5b46fcff748c2212a545189c

In het algemeen kan worden gesteld dat de Derde Pijler, de toegang tot een effectieve remedie, in een herziening van het NAP een prominentere plaats zou kunnen krijgen.

Daarnaast kan worden geobserveerd dat in het NAP de verschillende remediemogelijkheden los van elkaar worden besproken, terwijl uit de UNGPs duidelijk volgt dat deze mogelijkheden complementair aan elkaar zijn.[181] Ook hier zou een herzien NAP vooruitgang kunnen boeken, door duidelijker te schetsen hoe verschillende mechanismen zich tot elkaar zouden moeten verhouden. Tot slot zijn verplichtingen om te zorgen voor rechtsherstel sterk verbonden met verplichtingen om te beschermen uit de Eerste Pijler, en met het doen van goede *due diligence* door bedrijven uit de Tweede Pijler. Deze verbondenheid zou sterker naar voren kunnen komen bij de herziening van het NAP.

6.5.2 Juridische procedures

Juridische procedures zijn de hoeksteen van effectieve remediëring en rechtsherstel. De staat is verplicht dergelijke procedures te organiseren, en zou daarnaast moeten onderzoeken in hoeverre er juridische en praktische barrières in die procedures bestaan die in de weg staan van rechtsherstel bij legitieme klachten.[182] Het rapport over juridische remedies van het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten benadrukt ook het belang van robuuste nationale procedures voor rechtsherstel, zowel in het belang van effectieve remedies, als in het belang van adequate normstelling en -handhaving.[183]

Bij juridische procedures kan in eerste instantie gedacht worden aan het civiel recht, in het bijzonder het aansprakelijkheidsrecht, maar tevens ook aan strafprocedures waarin het slachtoffer zich kan voegen. Het NAP zelf besteedt relatief weinig aandacht aan de mogelijkheden en barrières voor slachtoffers om in Nederland tegen ondernemingen te procederen die mogelijkerwijs betrokken zijn geweest bij mensenrechtenschendingen. Deze zijn wel uitvoerig uiteengezet in de studie van Enneking c.s. voor het WODC.[184] Die analyse zal hier niet volledig worden herhaald, maar er zal wel naar worden verwezen voor het bespreken van een aantal barrières die kunnen bestaan bij rechtsherstel in Nederland.

181 Principe 25, Commentaar.

182 UNGPs, Principe 26, Commentaar.

183 A/HRC/32/19

184 Enneking c.s. (2015).

Deze barrières zijn ook aangestipt in de aanbevelingen die hierboven zijn geciteerd, en zijn onder de aandacht gebracht in de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd.

6.5.3 Juridische barrières

De voor Nederland relevante juridische barrières doen zich hoofdzakelijk voor rondom grensoverschrijdende zaken, waarbij het schadeveroorzakend handelen in het buitenland plaatsvond, deels verweten werd aan Nederlands vennootschap en deels aan een in het buitenland gevestigde dochterondernemingen.[185] Deze zaken kunnen worden bezien in de context van twee mogelijke juridische barrières die door de UNGPs worden aangestipt: versnippering van aansprakelijkheid binnen complexe concernverhoudingen, en mogelijk gebrek aan effectieve remedies in het land waar de schade zich voordeed. In samenhang bezien kunnen deze barrières ertoe leiden dat slachtoffers geheel van rechtsherstel verstoken blijven.

Het feit dat er in Nederland meerdere zaken gevoerd zijn tegen Nederlandse vennootschappen en hun dochterondernemingen kan opgevat worden als indicatie dat het Nederlandse recht geen onoverkomelijke barrières opwerpt voor slachtoffers, wanneer zij in eigen land weinig tot geen toegang tot remedies hebben. Tegelijk kan geconstateerd worden dat deze zaken maar in beperkte mate succesvol zijn verlopen voor de slachtoffers, voor zover ze al zijn afgerond. Bovendien geven deze zaken geen zicht op vorderingen die niet zijn ingediend, omdat ze bij voorbaat al kansloos werden geacht. Er zijn tot slot geen procedures gevoerd die zagen op schadeveroorzakend handelen van ketenpartners van Nederlandse bedrijven, voor zover dit geen dochterondernemingen waren.[186] Dit betekent dat nadere bestudering van de mogelijkheden die het Nederlandse recht biedt voor grensoverschrijdende vorderingen, en mogelijkheden tot verbetering, nodig is.

185 Zie o.a. Rechtbank Den Haag, 30 januari 2013 ECLI:NL:RBDHA:2013:BY9854 (*Akpan en Stichting Milieudefensie v. Shell*), Gerechtshof Den Haag, 18 december 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3587 (*Akpan en Stichting Milieudefensie v. Shell*), Rechtbank Den Haag, 1 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4233 (*Kiobel en anderen v. Shell*), Rechtbank Amsterdam, 18 april 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:2476 *(Stichting Victimes des Dechets Toxiques Cote d'Ivoire v. Trafigura Beheer)* en Gerechtshof Amsterdam, 13 April 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:1157 *(Stichting Victimes des Dechets Toxiques Cote d'Ivoire v. Trafigura Beheer)*.

186 Dit is onder andere in Duitsland wel gebeurd, in de zaak van *ECCHR & Jabir v. KiK* (2019). Dit betrof de verantwoordelijkheid van een Duitse kledingfabrikant voor arbeidsomstandigheden en gebrekkige brandveiligheid bij een Pakistaanse leverancier.

Eén aspect daarvan is de bevoegdheid van de Nederlandse rechter in grensoverschrijdende civiele zaken. Die volgt deels uit de voornoemde EEX-verordening,[187] maar ook uit Nederlands recht voor vorderingen tegen ingezetenen van niet-EU-landen – zoals dochterondernemingen van Nederlandse vennootschappen. De Raad van Europa heeft in dat kader een aantal aanbevelingen gedaan voor mogelijke gronden waarop nationale rechters bevoegd kunnen zijn over dergelijke vorderingen.[188] Nederland loopt in die zin voorop dat de aanbevolen bevoegdheidsgronden al zijn opgenomen in het Nederlandse recht, middels respectievelijk artikel 6 en artikel 9 Rv. In de aangehaalde zaken heeft de rechter steeds geoordeeld dat voldoende binding bestond met de Nederlandse rechtssfeer vanwege de aanwezigheid van een in Nederland gevestigde vennootschap, en zich bevoegd geacht om kennis te nemen van de vorderingen tegen buitenlandse dochterondernemingen. Niettemin zou kunnen worden gekeken naar hoe deze bevoegdheidsgronden in de rechtspraak worden toegepast, en of nadere aanscherping nodig is.

Een tweede aspect is de vraag of het Nederlandse recht wel voldoende gronden kent om hier gevestigde vennootschappen aan te spreken op elders veroorzaakte schade. In haar rapport beveelt het OHCHR aan dat landen civielrechtelijke aansprakelijkheid gelijk laten lopen met de *due diligence*-verplichtingen die ondernemingen hebben – bijvoorbeeld door aansprakelijkheid te bezien in het licht van sectorspecifieke *due diligence*-normen, en/of risicoaansprakelijkheden te vestigen bij onvoldoende *due diligence*.[189] Hierboven is al gewezen op de meerwaarde van integratie van de Convenanten-aanpak en mogelijke bindende wetgeving; hieruit volgt dat in deze integratie ook de mogelijkheid tot het civielrechtelijk aanspreken van Nederlandse ondernemingen zou kunnen worden meegenomen. Uit de gesprekken blijkt dat deze discussies momenteel relatief gescheiden verlopen, waarbij de mogelijkheid voor slachtoffers om zich te beroepen op zorgplichtwetgeving in aansprakelijkheidsprocedures weinig aan de orde komt.[190]

De toepassing van dergelijke zorgplichten in aansprakelijkheidsprocedures hangt mede af van de vraag wat het toepasselijk recht is in een procedure. Zoals in de NAP aangegeven is de kernregel dat het recht van het land waar de schade plaatsvond toepasselijk is, ingevolge de Rome II Verordening.[191] In de aangehaalde zaken bood het toepasselijke buitenlands recht vaak weinig mogelijkheden om ondernemingen aansprakelijk te stellen voor veroorzaakte schade, waar Nederlands recht dat mogelijk wel gedaan zou hebben. De Rome II Verordening kan bovendien in de weg staan van toepassing van potentiële nieuwe zorgplichtwetgeving. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de Verordening een aantal uitzonderingen kent, onder andere wanneer het toepasselijk recht kennelijk onverenigbaar is met de openbare orde van het land van de rechter.[192] Deze uitzondering zou mogelijk van toepassing zou kunnen zijn op het inroepen van zorgplichtwetgeving voor Nederlandse ondernemingen.[193]

Zelfs als Nederlands recht van toepassing zou zijn, kunnen de relevante regels niet altijd worden ingeroepen in een aansprakelijkheidsprocedure. Volgens het relativiteitsvereiste kan in een schadevergoedingsprocedure een norm niet worden ingeroepen, wanneer deze niet ten doel heeft te beschermen tegen de geleden schade.[194] Dit kan bijvoorbeeld een probleem zijn bij de Wet Zorgplicht Kinderarbeid, wanneer deze in werking treedt: de daarin opgenomen verplichtingen om kinderarbeid in de keten tegen te gaan zien ziet op het beschermen van de Nederlandse consument – niet direct op het beschermen van mogelijke slachtoffers van kinderarbeid, zo blijkt ook uit de Memorie van Antwoord van de indiener.[195] Zou een slachtoffer zich dus tot de Nederlandse rechter wenden om een Nederlandse onderneming aan te spreken, dan staat het relativiteitsvereiste mogelijk in de weg van een beroep op de WZK.

187 Art. 4(1), EEX-Verordening (Brussel Ia).

188 CoE aanbevelingen, paras. 35-36.

189 A/HRC/32/19, para. 14.

190 De mogelijkheid wordt wel besproken in door Scheltema en Van Dam in hun recente rapport over opties voor zorgplichtwetgeving, zie Scheltema & Van Dam (2020), pp 30-32.

191 Art. 7, Rome II.

192 Art. 26, Rome II.

193 Deze mogelijkheid wordt ook besproken door Enneking c.s. (2015), p. 151, in L. Smit e.a., onderzoek voor de Europese Commissie, DG Just 2020, p. 278-279 en in A. Marx, C. Bright & J. Wouters, Access to Legal Remedies for Victims of Corporate Human Rights Abuses in Third Countries, European Parliament 2019, p. 113, te raadplegen via https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603475/EXPO_STU(2019)603475_EN.pdf.

194 Artikel 6:163 BW. Zie ook Scheltema & Van Dam (2020), p. 54.

195 Voorstel van wet van het lid Kuiken houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid), Memorie van Antwoord, *Kamerstukken I*, 2016-2017 34 506 D, pp. 2-3.

Hier moet dus rekening mee worden gehouden bij het formuleren van verplichtingen voor Nederlandse ondernemingen, of ondernemingen die anderszins aan Nederlandse wetgeving gebonden zouden zijn.

Tot slot kan hier een punt aangestipt worden dat in de UNGPs zelf niet aan de orde komt, maar wel in de latere aanbevelingen, en dat betreft tenuitvoerlegging van vonnissen, gewezen tegen buitenlandse dochterondernemingen van Nederlandse vennootschappen.[196] Tenuitvoerlegging is in beginsel geen probleem wanneer het vonnissen betreft tegen gedaagden binnen de EU en het toepassingsbereik van de EEX-verordening.[197] Dit is echter niet automatisch het geval bij niet-EU-lidstaten, en evenmin kan een eventuele schadevergoeding zomaar verhaald worden op de Nederlandse vennootschap. Dit kan potentieel resulteren in een 'leeg' vonnis voor een slachtoffer, dat niet tot daadwerkelijk rechtsherstel leidt. Voor al deze aspecten geldt dat zij onderbelicht of onvermeld zijn gebleven in het bestaande NAP, en in vervolgbeleid evenmin aan de orde zijn gekomen.[198] Het zijn echter allemaal aspecten die volgen uit de aanbevelingen van zowel de UNGPs, als de CoE en de OHCHR om nader te kijken naar mogelijke (juridische) barrières bij de civiele rechtsgang, in het bijzonder bij grensoverschrijdende zaken.

6.5.4 Praktische barrières

Andere factoren die relevant zijn voor effectief rechtsherstel en de toegankelijkheid van juridische mechanismen zijn meer praktisch van aard. Deze factoren kunnen bovendien ook een rol spelen bij zaken zonder grensoverschrijdende component. Het gaat hier blijkens de UNGPs dan bijvoorbeeld om de ongelijke informatiepositie tussen procespartijen en de bewijslast in aansprakelijkheidszaken, de kosten van procedures, de beschikbaarheid van juridische bijstand, de mogelijkheid om gezamenlijke procedures te voeren en de beschikbare middelen bij vervolgende instanties.

Hieronder worden een aantal mogelijke praktische barrières besproken die voor Nederland relevant zijn, en in de herziening van het NAP mogelijkerwijs aan de orde zouden kunnen komen.

Een eerste mogelijke barrière die veel uit de gevoerde gesprekken naar voren kwam is de informatiepositie van slachtoffers. Dit betreft zowel informatie over de rechtsgang, als hun bewijspositie binnen het proces. Bij gebrek aan voldoende informatie over welke remedies er mogelijk zijn, met inbegrip van juridische remedies in het thuisland van moedervennootschappen, kunnen slachtoffers onvoldoende gebruik maken van procedurele mogelijkheden – zelfs als die er op papier wel zijn.[199] Dit betreft ook de vraag welke actor aan te spreken is. Het is door de complexiteit van ketens en ondernemingsstructuren voor slachtoffers niet altijd duidelijk dat Nederlandse ondernemingen betrokken zijn bij bepaalde activiteiten, noch dat deze eventueel op hun zorgplichten aangesproken zouden kunnen worden.
Een tweede punt betreft de informatiepositie van de procespartijen, en de mogelijkheden die slachtoffers hebben om bewijs aan te leveren voor mogelijke misdragingen van ondernemingen. Ook hier speelt de complexiteit van bedrijfsstructuren een rol: vaak zijn interne documenten nodig om zicht te krijgen op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen verschillende rechtspersonen in een keten of bedrijfsstructuur.[200] Het NAP verwijst op dit punt naar de modernisering van het bewijsrecht, die ten tijde van het uitkomen van het NAP in voorbereiding was. Er ligt inmiddels een herzien wetsvoorstel vereenvoudiging en modernisering bewijsrecht, op basis waarvan partijen in een vroeger stadium van het proces de rechter kunnen verzoeken de andere partij te verplichten documenten over te dragen.[201] Het nieuwe bewijsrecht zou meer mogelijkheden kunnen bieden in procedures zoals hier besproken, zonder te resulteren in zgn. 'fishing expeditions'.[202]

196 Zie ter illustratie *Akpan en Milieudefensie v. Shell*, hierboven: de enige vordering die in eerste aanleg werd toegewezen was de vordering van eiser Akpan tegen de Nigeriaanse dochteronderneming van Shell.

197 Ingevolge artikel 36 jo. Artikel 39 EEX-Verordening kunnen in Nederland gewezen vonnissen automatisch erkend en ten uitvoer worden gelegd in andere landen die onder de EEX-Verordening vallen, of de Conventie van Lugano hebben ondertekend.

198 Hierbij valt ook aan te tekenen dat in de kabinetsreactie op de WODC-studie geen nadere maatregelen werden overwogen of aangekondigd rond het civiel aansprakelijkheidsrecht, buiten een al lopende herziening van het bewijsrecht. Zie 'Kabinetsreactie Onderzoek Zorgplicht Nederlandse Bedrijven', 21 April 2016.

199 Zie ook GC 24, para. 38.

200 Dit is onder andere aan de orde geweest bij de *Kiobel*-zaak, zie Rechtbank Den Haag, 1 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4233 (*Kiobel en anderen v. Shell*).

201 Wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorderingen enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging en modernisering van het bewijsrecht (Wet vereenvoudiging en modernisering bewijsrecht), 18 juni 2020, nr. 35498.

202 Enneking c.s. (2015), p. 123, verwijzend naar *Kamerstukken II* 2013/14, 33 079, nr. 6.

Dit hangt echter af van de manier waarop de belangen van slachtoffers om documenten in handen te krijgen worden gewogen versus de belangen van ondernemingen om die niet vrij te geven; bovendien ligt er de vraag hoe specifiek aangegeven moet worden welke documenten voor een procedure relevant kunnen zijn. Het voorstel wordt in het najaar door de Kamer behandeld.

De kosten van procedures vormen eveneens een mogelijke barrière, helemaal in complexe grensoverschrijdende zaken. Er kan geconstateerd worden dat bij veel procedures in het kader van IMVO en mensenrechtenschendingen door ondernemingen, de slachtoffers vaak tot zeer lage inkomensgroepen behoren. Veel van hen zitten ver onder de armoedegrens, en hebben geen eigen middelen om schadevergoedingsprocedures te bekostigen; te meer omdat dergelijke zaken vaak zeer complex en daardoor kostbaar zijn.[203] In meerdere aanbevelingen is dan ook gewezen op de noodzaak van goede gesubsidieerde rechtsbijstand;[204] in de consultaties voor het NAP is tevens de suggestie gedaan voor een slachtofferfonds.[205] In het NAP is de mogelijkheid van zo'n fonds afgewezen, omdat dergelijke zaken al in aanmerking kunnen komen voor de reguliere gesubsidieerde rechtsbijstand.[206] Daarmee lijkt Nederland te voldoen aan de verplichtingen onder de UNGPs. De Raad voor de Rechtsbijstand heeft echter aangegeven dat volledige financiering van dit type procedures een grote belasting doet op het budget.[207] Hierop kan worden aangevuld dat de gefinancierde rechtsbijstand in de afgelopen jaren in zijn algemeenheid onder druk is komen te staan,[208] wat mogelijk ook gevolgen kan hebben voor de positie van slachtoffers in deze zaken.

Een laatste punt rond het aansprakelijkheidsrecht betreft het kunnen voeren van collectieve procedures. Schade als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten is zelden beperkt tot enkele individuen, maar raakt vaak grotere groepen werknemers of zelfs hele gemeenschappen. Het vervolgens moeten individualiseren van de schade kan een barrière opleveren voor slachtoffers, en betekent bovendien dat steeds individuele slachtoffers de kosten van het voeren van rechtszaken dragen. Zowel door de CoE als door het OHCHR is dan ook aanbevolen om collectieve procedures tegen mensenrechtenschendingen mogelijk te maken.[209] Dit was in het Nederlandse procesrecht al ten dele ondervangen doordat stichtingen op basis van artikel 3:305a BW namens anderen kunnen procederen, indien zij aantoonbaar een belang van anderen behartigen.[210] Een dergelijke vordering kan echter alleen resulteren in een verklaring voor recht, en niet in een schadevergoeding.

De in 2019 ingevoerde herziening van de WAMCA heeft het echter mogelijk gemaakt dat stichtingen ook representatieve vorderingen kunnen instellen als zij namens groepen benadeelden procederen. Dergelijke vorderingen kunnen ook tot schadevergoedingen leiden.[211] Op papier levert dat dus een verruiming op van de mogelijkheden op om als collectief te procederen, naast de al bestaande mogelijkheid van representatieve vorderingen. In de gevoerde gesprekken is echter aangegeven dat dit mogelijk een uitholling kan betekenen van die eerdere route. Dat komt enerzijds door het nieuwe vereiste dat de vordering 'binding moet hebben met de Nederlandse rechtssfeer'.[212] Dit vereiste geldt voor alle vorderingen ingesteld op basis van 3:305a BW, dus niet alleen voor de nieuw ingevoerde vordering tot schadevergoeding. Anderzijds kan de introductie van een nieuwe mogelijkheid betekenen dat rechters kritischer kijken naar de ontvankelijkheid van NGOs wanneer zij niet direct namens een groep slachtoffers procederen.

203 Zie Enneking c.s. (2015), p. 112.

204 CoE aanbevelingen, para. 41, en GC 24, para. 44.

205 J.P. De Poorter, D. Van den Brule (MMG Advies), 'Een Nederlands rechtsbijstandsfonds voor vermeende gedupeerden van milieu- en mensenrechtenschendingen', 25 februari 2011, addendum bij Kamerstukken II 2010/11, 26485, nr. 105. Een dergelijk fonds, maar dan internationaal opgezet, is ook gesuggereerd in het kader van de onderhandelingen voor het Internationaal Verdrag Bedrijven & Mensenrechten, zie de herziene draft, art. 13.7.

206 Dit is in de zaak van *Akpan & Milieudefensie v. Shell* ook gebeurd, zie Enneking c.s., p. 113.

207 MMG Advies.

208 Rapport Commissie-Wolfsen, 'Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.', 1 december 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2015-2016, 31753, nr. 110.

209 CoE aanbevelingen, para. 42, en A/HRC/32/19, para. 15.3.

210 Dit is onder andere gebeurd in de eerder aangehaalde zaak van Milieudefensie en een groep Nigeriaanse boeren tegen Shell, Rechtbank Den Haag, 30 januari 2013 ECLI:NL:RBDHA:2013:BY9854.

211 Wet van 20 maart 2019 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de afwikkeling van massaschade in een collectieve actie mogelijk te maken (Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie), Stb. 2019, 130

212 Art. 3:305a lid 3.

In hoeverre deze ontwikkelingen in de praktijk een verruiming of juist een vernauwing van de procesmogelijkheden voor slachtoffers zijn, zal moeten blijken. Er valt in ieder geval te observeren dat gedaagde ondernemingen in de hierboven aangehaalde procedures hun verweer deels hebben gericht op de ontvankelijkheid van de betrokken stichtingen.[213] Het nieuwe criterium dat de zaak met de Nederlandse rechtssfeer verbonden moet zijn kan voor gedaagden een extra handvat geven om de ontvankelijkheid van NGOs te betwisten, zeker in grensoverschrijdende zaken. De uitwerking van de WAMCA zal dus nader moeten worden gevolgd, om na te gaan of er in de praktijk geen nieuwe barrières voor rechtsherstel ontstaan.

6.5.5 Remedies via het strafrecht

Tot slot kan er nog gekeken worden naar de potentiële rol van het strafrecht bij remedies en rechtsherstel. In Nederland kunnen slachtoffers zich in het strafproces voegen als benadeelde partij op basis van artikel 51f Sr e.v., en dus hun schade verhalen via het strafproces. Voeging bij een strafproces heeft als voordeel dat slachtoffers niet de lasten hoeven te dragen van een volledige aansprakelijkheidsprocedure. De voeging mag echter geen onevenredige belasting van het strafproces opleveren.[214] Er spelen hier dus twee potentiële barrières: enerzijds moet het OM ook daadwerkelijk tot vervolging overgaan en daartoe de middelen hebben, willen slachtoffers zich kunnen voegen; anderzijds kan de gevorderde schade niet te complex of te groot zijn.

Hierboven is al uiteengezet dat het aantal IMVO-gerelateerde strafvervolgingen van Nederlandse ondernemingen, in het bijzonder in grensoverschrijdende zaken, tot nu toe zeer beperkt is.[215] Weliswaar is het mogelijk om via artikel 12 Sv vervolging af te dwingen, maar dit is in IMVO-gerelateerde zaken vooralsnog zeer beperkt succesvol geweest.[216] Bovendien kan worden geobserveerd dat zaken tegen ondernemingen vaak worden afgedaan via een schikking of transactie.

Bij de beslissing om over te gaan tot een schikking of transactie kan als voorwaarde worden gesteld dat de schade van het slachtoffer wordt vergoed,[217] maar onduidelijk is in hoeverre dit in IMVO-gerelateerde zaken ook gebeurt.[218]

6.5.6 Niet-juridische remedies: het NCP en andere door de staat georganiseerde mechanismen

Naast juridische mogelijkheden voor remedies en rechtsherstel zijn ook door de staat georganiseerde, niet-juridische mechanismen van belang. Dergelijke mechanismen kunnen onder omstandigheden laagdrempeliger en flexibeler zijn dan de formele juridische procedure, en dus zowel voor slachtoffers als voor ondernemingen aantrekkelijker zijn. Hiervoor geldt, evenals bij juridische remedies, dat de staat na moet gaan in hoeverre deze mechanismen bijdragen aan remedies voor slachtoffers, in hoeverre ze effectief zijn en hoe toegankelijk ze zijn, zoals ook uiteengezet door het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten.[219] Het NAP vertaalt dit hoofdzakelijk naar het Nationaal Contactpunt van de OESO, maar bespreekt verder geen andere mogelijke niet-juridische mechanismen en hun potentiële bijdragen aan remedies voor slachtoffers. Voor wat betreft het NCP heeft het NAP vooral gezien op het introduceren van de mogelijkheid om bedrijfsoverstijgend, sectoraal onderzoek te doen en het institutionaliseren van dialoog tussen het NCP en de SER.

De UNGPs verwijzen naar de potentie van de NCPs in het commentaar onder Principe 25. De NCPs worden tevens genoemd in de aanbevelingen van Algemeen Commentaar nr. 24[220] en van de aanbevelingen van de Raad van Europa.[221] De laatste wijzen in het bijzonder op het belang van het publiek maken van eindverklaringen die door het NCP worden gemaakt naar aanleiding van klachten en het meenemen van die eindverklaringen, inclusief de manier waarop de betrokken onderneming daarmee om is gegaan, in verdere interacties tussen de staat en die onderneming.

213 Dit leidde bij één zaak in eerste aanleg tot niet-ontvankelijkheid, maar dit oordeel is inmiddels vernietigd in hoger beroep. Zie Gerechtshof Amsterdam, 13 April 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:1157 (*Stichting Victimes des Dechets Toxiques Cote d'Ivoire v. Trafigura Beheer)*.

214 HR 29 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793.

215 Zie ook Enneking c.s., pp. 35-41.

216 Zie Gerechtshof Den Haag, 12 april 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ1012, inzake een verzoek van Greenpeace om tot strafvervolging over te gaan van Trafigura en leidinggevenden van Trafigura.

217 Zie respectievelijk art. 257a lid 2 sub d Sv en art. 74 lid 2 sub e Sr.

218 Mocht het OM besluiten een transactie aan te bieden, dan staat voor de slachtoffers nog wel de mogelijkheid open om een artikel 12-procedure te starten. Dit is gebeurd in een nog lopende zaak tegen ING rond het schenden van witwaswetgeving, zie C. Driessen, OM moet ING mogelijk toch vervolgen wegens witwassen, *NRC Handelsblad* 2 oktober 2019.

219 A/HRC/38/20, para. 27.

220 GC 24, para. 57.

221 CoE Aanbevelingen, para. 53.

Daarmee is duidelijk dat het NCP een sleutelrol kan vervullen in de systematiek van remedies en geschilbeslechting, ter aanvulling op de hierboven besproken juridische mechanismen. Hoe een NCP is opgezet, welke bevoegdheden het heeft en in hoeverre het voldoet aan de richtlijnen die de OESO voor NCPs stelt verschilt echter sterk per land.[222]

Voor het beoordelen van de vraag of het Nederlandse NCP voldoende bijdraagt aan het faciliteren van remedies volgens de UNGPs is uitgegaan van de evaluatie die de IOB in 2019 heeft verricht naar het functioneren van de NCP,[223] aangevuld met recente rapporten van OECD-Watch[224] en inzichten uit de gevoerde gesprekken.
Uit die evaluatie blijkt dat het Nederlandse NCP op een aantal vlakken goed presteert, zeker ook ten opzichte van NCPs in andere landen. Zo wordt het NCP als relatief goed zichtbaar, toegankelijk, transparant en onpartijdig gezien,[225] en handelt het afgezet tegen de bezetting meer klachten af dan veel andere NCPs.[226] Dit reflecteert ook in een aantal zichtbare zaken, waarin onder begeleiding van het NCP tot een overeenkomst werd gekomen tussen de klagers en betrokken ondernemingen.[227]
Het NCP is ook transparant: het maakt in de regel de eindverklaringen openbaar, waarmee wordt voldaan aan de hierboven genoemde aanbevelingen.

Tegelijkertijd valt te constateren dat het NCP op andere punten nog verbetering behoeft. Dit heeft vooral te maken met onderbezetting en een gebrek aan financiële middelen.[228] Deze onderbezetting vertaalt zich in het teruglopen van activiteiten om de zichtbaarheid van het NCP te bevorderen, en in het uitblijven van jaarrapporten na 2013.[229] Dit doet afbreuk aan zowel de transparantie als de verantwoording van de NCP zelf.

Het gebrek aan middelen betekent bovendien dat minder kapitaalkrachtige partijen niet altijd ondersteund kunnen worden bij het verkrijgen van toegang tot het NCP, en dat er onvoldoende gespecialiseerde mediators en/of externe experts bij zaken betrokken kunnen worden.[230] Er is ook weinig ruimte voor follow-up.
Tot slot leiden zaken bij het NCP zelden tot een concrete remedie, afgezien van de toezegging dat een bepaalde praktijk aangepast wordt. Dit is inherent aan de NCP-procedure zelf, maar roept wel vragen op over hoe slachtoffers dan bevindingen van het NCP kunnen gebruiken als basis voor compensatie.

Die onderbezetting en beperkte financiering staan bovendien in contrast met de uitbreiding van het takenpakket van het NCP zoals aangekondigd in het NAP. Dit heeft meerdere dimensies. Uit de gesprekken blijkt enerzijds dat overleg tussen het NCP en andere instanties rond IMVO-beleid door de betrokkenen als positief wordt ervaren, en dat de uitwisseling van expertise een meerwaarde heeft voor het verder ontwikkelen van het beleid. Anderzijds is het aantal bedrijfsoverstijgende onderzoeken tot nu toe beperkt gebleven tot één, het aanvullende onderzoek naar de olie- en gassector. In samenhang met de gevoerde gesprekken wekt dit de indruk dat de ambities die voor het NCP zijn gesteld dus niet overeenstemmen met de praktische haalbaarheid ervan, en mogelijkerwijs zelfs de kerntaak van het NCP – het behandelen en begeleiden van klachten – in de weg staan. Bovendien is uit het gedane onderzoek onvoldoende duidelijk in hoeverre de bevindingen van het NCP door andere overheidsinstanties worden meegenomen.
Naast het NCP verwijst Principe 27 van de UNGPs nog naar andere, door de staat georganiseerde, niet-juridische mechanismen die kunnen bijdragen aan remedies, in het bijzonder nationale mensenrechten-instituten. Het NAP benoemt weliswaar de rol het College voor de Rechten van de Mens, maar niet het feit dat het College ook oordelen kan geven over de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving. Deze oordelen kunnen zien op mogelijke discriminatie in arbeidsverhoudingen, als ook op mogelijke discriminatie bij het aanbieden van goederen en diensten door bedrijven, en kunnen daarmee zeker gezien worden als niet-juridisch mechanisme in de zin van Principe 27. Andere mechanismen worden niet besproken in het NAP.

222 OESO, Progress Report on National Contact Points for Responsible Business Conduct, 2019 OECD, te raadplegen op https://www-oecd-org.proxy.library.uu.nl/mcm/documents/NCPs%20-%20CMIN(2019)7%20-%20EN.pdf.

223 IOB NCP evaluatie.

224 In het bijzonder OECD Watch, The State of Remedy under the OECD Guidelines: Understanding NCP cases concluded in 2019 through the lens of remedy, OECD Watch BRIEFING PAPER, Juni 2020.

225 IOB, NCP evaluation, pp. 58-59.

226 Ibid., p. 58.

227 Zie bijvoorbeeld de Eindverklaring Nederlandse NGO's versus ING, 19 april 2019, en de Eindverklaring melding voormalige werknemers Bralima versus Bralima en Heineken, 18 augustus 2017.

228 IOB, NCP evaluation, p. 60.

229 Ibid., p. 59.

230 Ibid. p. 61.

6.5.7 Niet-juridische remedies door ondernemingen

Tot slot hebben bedrijven zelf ook de verantwoordelijkheid om remedies te organiseren, waarbij de staat moet faciliteren en ondersteunen. Ten aanzien dit type remedies kan allereerst worden geobserveerd dat het NAP geen concrete maatregelen voorstelt. Het stelt wel vast dat bedrijven voor herstel moeten zorgen wanneer zij betrokken zijn bij een mensenrechtenschending, dat op bedrijfsniveau georganiseerde klachtmechanismen hiervoor effectief kunnen zijn en dat deze aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Deze observatie kan in samenhang gelezen worden met de algemene verwachting dat Nederlandse ondernemingen de OESO-richtlijnen naleven,[231] die remedies en klachtmechanismen op bedrijfsniveau voorschrijven als onderdeel van de *due diligence* cyclus. Dat impliceert dat Nederland inderdaad verwacht van ondernemingen dat zij zulke mechanismen organiseren in hun ketens, wanneer zij mogelijke risico's voor mensenrechtenschendingen identificeren.

In de inleiding is al besproken dat slechts een klein deel van de Nederlandse ondernemingen daadwerkelijk klachtmechanismen organiseert of daarbij aangesloten is, althans zoals bedoeld in de UNGPs en de OESO-richtlijnen.[232] Een aantal Nederlandse bedrijven experimenteren in beperkte mate met klachtmechanismen, zowel met eigen klachtmechanismen, als door het organiseren van een klachtmechanisme als voorwaarde voor het aangaan van contractrelaties. Dit gaat veelal niet verder dan een experimentele fase, in weerwil van zowel de algemene verwachting die de Nederlandse overheid uitspreekt ten aanzien van Nederlandse ondernemingen, als van de Convenanten die ook deze specifieke verwachting hebben ten aanzien van hun deelnemers. Daarmee rijst de vraag in hoeverre Nederland voldoende doet om geschilbeslechting op bedrijfsniveau en andere niet-juridische klachtmechanismen te stimuleren en te faciliteren.

Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken komen een aantal factoren naar voren. Ten eerste moet worden vastgesteld dat noch de UNGPs zelf, noch de OESO-richtlijnen goede handvaten bieden voor bedrijven om geschilbeslechting op te zetten; daarvoor zijn de relevante normen te vaag.[233]

Bovendien zien de criteria die in de UNGPs en OESO-richtlijnen geformuleerd worden vooral op grote projecten met veel directe betrokkenheid van buitenlandse (Nederlandse) ondernemingen. Deze criteria zijn echter niet altijd even goed van toepassing op productieketens waar Nederlandse ondernemingen één van de afnemers zijn.

Deze algemene criteria worden niet verder uitgewerkt in de Convenanten. Hoewel een aantal Convenanten van de deelnemers verwachten dat zij ofwel zelf klachtenmechanismen organiseren of zich daarbij aansluiten,[234] ofwel van hun klanten te verwachten dat zij dat doen,[235] is niet altijd voldoende duidelijk wanneer een bepaald klachtenmechanisme aan de relevante eisen voldoet. De Convenanten verwijzen voor die eisen immers weer terug naar de UNGPs en de OESO-richtlijnen. Bovendien ontbreekt een duidelijke afspraak voor het organiseren van remedies en rechtsherstel in een aantal Convenanten.[236] Er is daarnaast een gebrek aan 'good practices' om deze lacunes te vullen, met name meer gedetailleerde kennis over welke mechanismen onder welke omstandigheden kunnen werken. Daarbij speelt ook een rol dat ondernemingen niet graag concurrentiegevoelige informatie delen met andere ondernemingen in dezelfde sector. In de gesprekken is ook aangeven dat kruislinkse kennisuitwisseling – tussen bedrijven uit verschillende sectoren – daarbij mogelijk zou kunnen helpen, maar dat hier nog geen infrastructuur voor is.

Een oplossing zou gevonden kunnen worden in nadere eisen en begeleiding vanuit de overheid, zoals ook bevestigd door een aantal gesprekspartners. Een aantal aspecten kunnen hierin aan de orde komen. Ten eerste wordt er in de UNGPs en de latere aanbevelingen gedifferentieerd naar verschillende typen geschilbeslechting op bedrijfsniveau, waarbij onder andere de grootte van ondernemingen, mate van betrokkenheid en beschikbaarheid van multistakeholderinitiatieven aan de orde komen.[237] Die differentiatie heeft zich echter nog niet vertaald in duidelijke richtlijnen voor met name kleinere ondernemingen, wanneer zij aangesloten moeten zijn bij klachtmechanismen, hoe ze die gaan vinden en aan welke voorwaarden die moeten voldoen.

231 Kamerstuk 26 485, nr. 164.

232 Monitoringsproject onderschrijving OESO-richtlijnen, p. 13.

233 Enige voorstellen vooruitwerking hiervan worden gedaan door het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten, maar dit rapport is zeer recent en dus nog niet in de Nederlandse context verwerkt. Zie A/HRC/44/32.

234 Zie hiervoor o.a. het Textielconvenant, p. 71, het Sierteeltconvenant, para. 3.7 en het Voedingsmiddelenconvenant, p. 24.

235 Bankenconvenant, para. 7(3), Pensioenconvenant, para. 8 en Verzekeringsconvenant, para. 6.

236 O.a. het Goudconvenant heeft geen duidelijke herstelparagraaf.

237 A/HRC/44/32, paras. 27-29.

Anderzijds wordt er door grotere ondernemingen aangegeven dat het organiseren van remedies in productieketens met leveranciers uit een groot aantal landen zowel financieel als organisatorisch een grote belasting is.

Ten tweede is er onduidelijkheid over de beste manier om met lokale stakeholders en rechthebbenden te engageren bij het opzetten en uitvoeren van klachtmechanismen. In dat kader bestaat er ook een behoefte aan kennis en expertise van lokale omstandigheden, voor zover die belangrijk zijn voor het organiseren van herstel. Ten derde is die kennis ook nodig wanneer het gaat om bedrijven die eisen moeten stellen aan hun klanten en/of relaties. Veelal is de klant in kwestie de enige bron van informatie over lokale risico's en lokale herstelmogelijkheden, en dat maakt het voor een investeerder moeilijk om te beoordelen of die mogelijkheden afdoende zijn. De gesprekspartners gaven in dit kader aan dat de overheid, bijvoorbeeld via de ambassades, mogelijk ondersteunend kan zijn bij het kunnen stellen van de juiste vragen of het vinden van goede lokale expertise.

Tot slot wordt in de NAP weliswaar gesteld dat klachtmechanismen niet in de weg mogen staan van andere mogelijkheden tot rechtsherstel, maar dat dit verder nog geen vorm heeft gekregen in andere wetgeving of beleid; andersom is ook niet duidelijk in hoeverre juridische remedies aan kunnen sluiten op bevindingen van klachtmechanismen op bedrijfsniveau. Daarnaast kan herhaald worden dat het organiseren van of aansluiten bij een klachtmechanisme niet altijd is vereist wanneer bedrijven steun krijgen van de overheid, of geïntegreerd in de monitoring en evaluatie van de steun. Daarmee staat de verwachting dat bedrijven klachtenmechanismen organiseren dus op zichzelf, en onvoldoende in een breder 'landschap' van remedies.

Buiten door bedrijven zelf georganiseerde klachtmechanismen, kan er ook geschillenbeslechting plaatsvinden via multistakeholder-initiatieven. In het bijzonder kan daarbij gewezen worden op het klachtenmechanisme van het Textielconvenant,[238] dat als enige convenant een commissie instelt die ook klachten kan behandelen van derden belanghebbenden. Deze uitspraken kunnen niet leiden tot schadevergoeding, maar de commissie kan wel oordelen over of het handelen van het bedrijf in overeenstemming is met het Convenant, en zo niet, welke maatregelen er genomen moeten worden om wel weer in overeenstemming met het Convenant te zijn.

Bij niet-opvolging van de uitspraak kan de naam van het bedrijf, de inhoud van de klacht en het feit dat de uitspraak niet wordt nageleefd bekend gemaakt worden,[239] en eventueel kan het bedrijf uit het Convenant geroyeerd worden.
De commissie heeft inmiddels de eerste twee uitspraken gedaan,[240] maar nog geen uitspraken op basis van klachten van derden. Wel is er recent een klacht ingediend bij de commissie tegen C&A, één van de deelnemende partijen, wegens misstanden bij een leverancier in Myanmar.

Het klachtenmechanisme van het Textielconvenant biedt een aanvulling op andere mechanismen op bedrijfsniveau, en kan daarmee een voorbeeld zijn voor andere convenanten;[241] zeker in het licht van de voornemens van andere Convenanten om op een later moment een eigen klachtmechanisme te implementeren.[242]
Het kent echter ook een aantal uitdagingen. Het aantal uitspraken is zeer beperkt, waardoor de potentiële impact van het mechanisme nog moeilijk in te schatten is. Het bekendmaken van het mechanisme onder lokale partners en stakeholders wordt ook genoemd als uitdaging; samenwerking met de Fair Wear Foundation zou dit eventueel moeten verbeteren. In de gesprekken is bovendien aangegeven dat er meer inhoudelijke jurisprudentie nodig is om de Convenantafspraken meer vorm te geven; de klachten worden immers behandeld op basis van de OESO-richtlijnen, en die zijn minder uitgewerkt in rechtspraak dan het reguliere aansprakelijkheidsrecht. Daarnaast is de vraag aan de orde gekomen of er geen convenant-overstijgend mechanisme zou moeten zijn, in plaats van alleen voor het textielconvenant alleen.

238 Textielconvenant, p. 20.

239 Ibid., p. 24.

240 Zie Klachten-en Geschillencommissie Convenant Duurzame Kleding en Textiel, Uitspraak inzake Corn. Van Dijk, 22 mei 2019 en Klachten-en Geschillencommissie Convenant Duurzame Kleding en Textiel, Uitspraak inzake Manderley Fashion B.V., 22 mei 2019. Beide uitspraken betroffen geschillen, aangebracht door het secretariaat van het convenant.

241 Uit de gesprekken werd duidelijk dat een vergelijkbaar mechanisme wordt overwogen voor het Verzekeringsconvenant.

242 Zie bijvoorbeeld het Sierteeltconvenant, para. 3.7.

Het laatste punt betreft de informatievoorziening over beschikbare klachtenmechanismen. Willen slachtoffers bij de juiste klachtmechanismen terecht komen, dan moeten zij wel weten dat dergelijke mechanismen bestaan. Hiertoe is vanuit het NAP een startsubsidie verleend aan ACCESS Facility, dat een platform zou moeten vormen om slachtoffers te begeleiden naar het juiste klachtmechanisme.[243] Deze organisatie lijkt echter opgeheven te zijn; de activiteiten zijn in ieder geval gestaakt en de website is offline. Tegelijkertijd is uit de gesprekken gebleken dat vanuit meerdere hoeken er wel behoefte is aan een informatieportaal van het type dat ACCESS bedoeld was te faciliteren, al dan niet met begeleiding en ondersteuning naar het juiste mechanisme.

Ook zonder een algemeen informatiepunt zouden slachtoffers meer bekend kunnen worden met de verschillende klachtmechanismen. Eerder is er al op gewezen dat Nederlandse ondernemingen momenteel niet altijd verplicht zijn bekend te maken dat zij bij een mechanisme zijn aangesloten. Hierop kan aangevuld worden dat voor slachtoffers ook niet altijd inzichtelijk is welke ondernemingen bij een bepaald project betrokken zijn. Dit levert niet alleen een barrière op bij de toegang tot juridische remedies, zoals hierboven aangegeven, maar evengoed bij het vinden van het juiste klachtmechanisme op bedrijfsniveau.

243 Ten tijde van het schrijven was de oorspronkelijke website van ACCESS uit de lucht; de hier gebruikte omschrijving kan gevonden worden op https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/partners/access-facility/.

Supplementary Report to the Netherlands' 2020 National Baseline Assessment

prepared by the Danish Institute for Human Rights

1. Introduction and scope

The Danish Institute for Human Rights has been engaged by the *College Voor de Rechten Van de Mens* to prepare this Supplementary Report to the National Baseline Assessment that the College is developing for the Dutch Ministry of Foreign Affairs. In accordance with the Terms of Reference, this Supplementary Report considers aspects of the Netherlands' first National Action Plan on Business and Human Rights (NAP)[1] beyond the scope of the legal mandate of the *College Voor de Rechten Van de Mens*. It identifies the main obligations and responsibilities of states in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights[2] (UNGPs) on matters of foreign policy, taking into account recommendations of international and other bodies issued since 2011, as well as international good practice. It then assesses relevant aspects of the Netherlands NAP in light of those obligations and responsibilities.

2. The 'state duty to protect' and foreign policy matters

The Netherlands has legal obligations to protect human rights within its jurisdiction under the European Convention on Human Rights, European Social Charter/Revised European Social Charter, other Council of Europe and United Nations human rights treaties and instruments, European Charter of Fundamental Rights and other European Union law and under chapter 1 of the Dutch Constitution. The Council of Europe's Recommendation on human rights and business elaborates on the implications for states of its instruments in the area of business and human rights. In line with the UN Framework on business and human rights[3] and UNGPs, states should protect against human rights abuse by third parties, including business enterprises, consistently with their obligations under international human rights law. The UNGPs address various matters that may be considered as or relevant to foreign policy, including:

- state activity in multi-lateral institutions (UNGP 10);
- state support and services to businesses in relation to exports and/or investments abroad (UNGP 4);
- international trade and investment agreements (UNGP 9); and
- supporting business respect for human rights in conflict-affected areas (UNGP 7).

The conduct of embassies and foreign service involvement in activities such as trade missions are encompassed by the notion of policy coherence (UNGP 8). Arguably states have obligations of international cooperation and assistance under some human rights treaties that may be relevant to business and human rights and lie in the foreign policy arena.[4]

1 Netherlands Ministry of Foreign Affairs, National Action Plan on Business and Human Rights (2014).

2 Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, UN Doc A/HRC/17/31 (21 March 2011), Annex, adopted by the UN Human Rights Council: Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, HRC Res 17/4, UN GAOR, 17th session, 33rd meeting, Agenda Item 3, UN Doc A/HRC/RES/17/4 (6 July 2011, adopted 16 June 2011; 'UNGPs').

3 Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises: Protect, Respect, Remedy: A Framework for Business and Human Rights, UN Doc A/HRC/8/5 (7 April 2008), adopted by Council HRC Res 8/7, UN GAOR, 8th sess, 28th mtg, UN Doc A/HRC/RES/8/7 (18 June 2008).

4 See for example UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, 10 August 2017, E/C.12/GC/24 at [27], [36] and [37]; UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, 17 April 2013, CRC/C/GC/16 at [41].

3. The Netherlands NAP and foreign policy: general approach

Foreign policy matters were considered in the development of the first Dutch NAP. The Dutch Ministry of Foreign Affairs coordinated and participated in the development of the NAP. The NAP was based on a comparison of existing policy with the UNGPs (p6). In terms of current policy, the government identified amongst its tasks in relation to "International Corporate Social Responsibility" (ICSR)[5]

- "To promote a level playing field for Dutch business
- To hold other government authorities to account for their responsibilities, including through economic diplomacy;
- To promote a transparency [sic] and stakeholder dialogue
- To set a good example, including though the pursuit of sustainable procurement policies."

The NAP chapter, "Results of the consultations and government response" addresses various matters of, or relevant to foreign policy, indicating such topics were canvassed by the government and/or stakeholders during the NAP development process. These foreign policy topics are considered in the next section.

4. The Netherlands NAP and foreign policy: highlighted topics

4.1 Involvement in international forums

4.1.1 Obligations, responsibilities and good practices

The UNGPs address states' participation in multilateral institutions which deal with business-related issues and call for states to ensure that such institutions do not restrain member states from meeting their duty to protect, nor hinder business from respecting human rights. States should use the UNGPs as a framework for developing shared understanding and advancing international cooperation in the management of business and human rights challenges, including through technical assistance, capacity building and awareness raising (UNGP10).

5 Corporate Social Responsibility Pays Off, House of Representatives 26 485, No 164, June 2013.

4.1.2 Netherlands NAP

The NAP states that the government "regards the [UNGPs] as an integral part of its foreign and human rights policy. The government can play a role in sector and multi-stakeholder initiatives by forging direct links with government authorities in other countries and by raising issues in multilateral forums and through the embassies" (p.18). Concerning promotion of a "level playing field", the NAP notes that the Dutch government consistently calls for attention to the UNGPs in multilateral fora such as the EU, OECD, ILO and UN, and urges member states to implement them (p.15).
The NAP states that the government "regards the [UNGPs] as an integral part of its foreign and human rights policy. The government can play a role in sector and multi-stakeholder initiatives by forging direct links with government authorities in other countries and by raising issues in multilateral forums and through the embassies" (p.18). Concerning promotion of a "level playing field", the NAP notes that the Dutch

4.1.3 Other NAPs

A number of other NAPs make commitments to advance alignment with the UNGPs and policy coherence in international forums (France p.19, Ireland p.20, Finland pp.14-15, Spain GP10, Measure 5, Chile pp.47-48). Besides the UN and EU, international financial and trade institutions, environment (UNEP), labour (ILO), development (UNDP) and economic and commercial organisations generally are identified as relevant in this context. Amongst commitments made by states in this area are, to share best practices and engage in dialogue (Ireland p.20, Finland pp.14-15, Spain GP10, Measure 5, Chile pp.47-48); to encourage policy coherence (Spain GP10, Measure 5, Ireland p.20, Finland pp.14-15) and technical assistance (Spain GP10 Measure 5, Ireland p.20). Though the majority decline to do so, some NAPs identify specific policies that should attract efforts in this context (e.g. EU Action Plan on Human Rights and Democracy, EU Gender Action Plan – Ireland p.20).

4.1.4 Assessment

The Netherlands NAP is broadly aligned with the requirements of the UNGPs with respect to participation and raising issues in international forums. However, its commitment in this area is expressed at a high level of generality without reflection on the scope or content of responsibilities or aspirations in this area. The NAP declines to identify specific organisations or policies of focus while concrete action points are also lacking. It is thus unclear how the Dutch NAP aims to drive progress in this domain or how such progress might be evaluated.

4.2 Diplomatic and consular missions and embassies

4.2.1 Obligations, responsibilities and good practices

Diplomatic and consular missions and embassies are addressed by the general requirement of policy coherence under UNGP 8, as well as UNGP's 10 directive regarding state activity in multi-lateral institutions. In addition, UNGP 4's reference to state support and services to businesses in relation to exports and/or investments abroad is generally understood as extending to trade promotion and facilitation activities undertaken by embassies or consular missions. Trade missions provide unique opportunities for states to raise awareness of business and human rights dilemmas related to the market they are visiting", for instance in relation to human rights defenders.[6] In line with UNGP4, trade promotion services or benefits should be conditional on businesses demonstrating respect for human rights and use of the UNGPs. Besides, training and educational resources on business and human rights should be provided for trade and consular personnel and companies trading abroad.[7] Similarly, according to the Council of Europe Recommendation, member states "should, when business enterprises ... are represented in a trade mission to member States and third countries, address and discuss possible adverse effects future operations might have on the human rights situation in those countries and require participating companies to respect the [UNGPs]."[8]

4.2.2 Netherlands NAP

According to the Netherlands NAP, "Embassies are... in an excellent position to inform Dutch companies abroad about the OECD Guidelines and [UNGPs]... [M] any embassies have worked to promote human rights within the framework of international enterprise...The embassies bring Dutch and local entrepreneurs and civil society organisations together and are active in providing information on CSR, human rights themes, the OECD Guidelines and National Contact Point (NCP) procedures. They can also identify country-specific risks. The CSR passport, a booklet for embassy staff with information on the OECD Guidelines, human rights and due diligence, is currently being updated" (pp.23-24). Further, the NAP states that: "For the government, it is essential to encourage ICSR during trade missions, and it has now become a permanent feature of them. The government expects companies represented in a trade mission to look into the possible adverse effects of their operations on communities, including on human rights, in the country in question, and to pursue policies to mitigate them" (pp.15-16).[9] As regards training, the NAP indicates that "CSR and human rights are always on the agenda during both preparations and annual follow-up days for attachés and diplomats assigned to the missions. An e-learning course is currently being developed for both civil servants operating at international level and implementing organisations to provide clear and reliable information on the subject of human rights and business" (p.17).

4.2.3 Other NAPs

The OECD has observed that "for some countries, the NAPS have provided an impetus to step up specific training and capacity building of diplomatic personnel"[10], even if few states have so far integrated human rights issues into official trade missions.[11] Reflecting this, several NAPs feature commitments to promote knowledge and awareness of diplomatic personnel on business and human rights via capacity building and tools (Chile p.29, Germany pp.40-41, Sweden p.28) or exchanges of experience (Chile, p.29). Belgium's NAP commits to issue a toolbox for trade representatives addressing *inter alia* grievance mechanisms so that the Belgian diplomatic network can better inform businesses and victims of possible business-related abuses about access to remedy in Belgium (Action Point 7). Some NAPs link such activities specifically to the issue of human rights defenders. Ireland's NAP for instance commits to circulate Human Rights Defenders Guidelines to all Embassies, and provide information from embassies, and trade missions in cooperation with state agencies to Irish companies in their host countries (p.21); the UK NAP undertakes to support human rights defenders on business and human rights via its embassies (pp.10-11) while others highlight conflict-affected areas in this context as discussed further below (Sweden, p.28).

6 Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises A/H RC/38/48 2 May 2018, [22].

7 Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises A/H RC/38/48 2 May 2018, [37].

8 Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business, Council of Europe, October 2016.

9 See also Corporate social responsibility in economic missions, House of Representatives 26 485, no. 166, July 2013.

10 See OECD, Responsible Business Conduct and Economic Diplomacy Tools, June 2017.

11 Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises A/H RC/38/48 2 May 2018, [20].

NAPs may commit to develop dedicated tools for businesses via embassies and trade missions (Finland, pp.27-28. In some NAPs, the commitment to lobby foreign states, with respect to implementation of the UNGPs explicitly encompasses activities by embassies. Sweden's NAP also refers to the role of its special ambassador on Corporate Social Responsibility (CSR) (p.28).

4.2.4 Assessment

The Netherlands NAP speaks positively regarding the potential role of embassies and trade missions in supporting implementation of the UNGPs, for instance, via convening stakeholders and providing information on access to remedy via National Contact Points under the OECD Guidelines for MNEs. However, it declines to identify significant new commitments or concrete action points. It is unclear how the Dutch NAP would drive progress in this field or how such progress might be evaluated.

4.3 Trade

4.3.1 Obligations, responsibilities and good practices

For EU member states trade policy is an area of exclusive EU competence. The EU maintains that it promotes CSR, which includes human rights as a dimension, through its external policies including in relation to trade.[12] EU trade deals and their trade and sustainable development chapters (TSD) should support workers' rights, environmental protection and actively promote implementation of existing international guidelines on responsible business practices, in line with the 2030 Sustainable Development Agenda.[13] Under the EU Human Rights Action Plan 2015-19, the EU has committed to examine the effect of trade agreements on human rights in the EU and trade partners through impact assessments; it engages in dialogue on human rights with specific beneficiaries of the Generalised System of Preferences (GSP).[14] The EC has also committed to link trade with funding measures to support capacity building on labour rights with key trading partners.[15] Trade agreements are also indicated as a platform for engagement with third countries on legislative initiatives e.g. relating to conflict minerals.[16]

4.3.2 Netherlands NAP

According to the Netherlands NAP, "The government is committed to including clear provisions on the relationship between trade, investment and sustainability in trade and investment agreements" (p20). Accordingly, "the Netherlands urges the inclusion in [EU] agreements of a section on trade and sustainable development, with monitoring and enforcement mechanisms." The aim of such measures should be for states parties to reaffirm and achieve their commitments "to fulfilling their ILO obligations to eliminate child labour and forced labour" and broader human rights obligations. The NAP further expresses support for the conclusion of inter-state agreements "on cooperating on and promoting CSR", for example with reference to the OECD Guidelines for MNEs. The NAP envisages that trade agreements may in principle be suspended on human rights grounds.

4.3.3 Other NAPs

Several EU NAPs address trade policy in similar terms to the Dutch NAP (Denmark pp.30-31, Luxembourg pp.14 and 16, Poland p.5 and Slovenia p.30). A number however also offer more detailed explicit policy statements in this area. Some promise active engagement and advocacy of the UNGPs, or inclusion of human rights and responsible business clauses in EU trade processes (Finland pp.16-19, France pp. 19 and 21, Ireland p.20, Spain Guiding Principle 9, Measure 1, Belgium Point 17, Sweden pp.27-29). Several express support for human rights impact assessments of trade agreements (Finland pp.16-19, France p.19, Germany pp.17-18, Ireland p.20, Sweden pp.21-24). Some commit to ensure that trade and sustainable development chapters are enforceable and to monitor compliance (Belgium Point 17, Finland, pp16-19, France p.22, Germany pp.17-18). NAPs may indicate support for suspension or withdrawal of trade preferences in the case of human rights abuses (Finland pp.16-19, France p.22, Germany pp.17-18 Italy p.25), or conversely for providing preferential market access for goods and services produced in compliance with human rights (France p.22, Germany pp.17-18). One NAP promises research on how human rights have been taken into account in EU trade agreements (Finland pp.16-19).

12 Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility COM/2011/0681

13 EC, Trade for All, Towards a more responsible trade and investment policy. See also Non paper of the Commission services* Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements.

14 https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/.

15 DG Trade's Management Plan 2019 p 20

16 Introductory Remarks by Commissioner Phil Hogan at OECD Global Forum on Responsible Business Conduct, 19 May 2020.

4.3.4 Assessment

The Netherlands NAP expresses general principles and goals regarding trade-sustainability linkages in the context of EU trade agreements with third countries. However, commitments in this area are expressed at a high level of generality and concrete action points are lacking. It is unclear whether any specific measures are envisaged to support implementation of existing EU commitments or to drive future progress in this field. Neither is it evident how government commitments under the NAP might be assessed or evaluated.

4.4 Investment

4.4.1 Obligations, responsibilities and good practices

UNGP 9 provides that "States should maintain adequate domestic policy space to meet their human rights obligations when pursuing business-related policy objectives with other States or business enterprises, for instance through investment treaties or contracts". Similarly, the COE Recommendation maintains that, "When concluding and during the term of trade and investment agreements or other relevant conventions, member States should consider possible human rights impacts of such agreements and take appropriate steps, including through the incorporation of human rights clauses, to mitigate and address identified risks of adverse human rights impacts." This principle has been echoed in guidance emanating from UN human rights treaty bodies which have called for *ex ante* and periodic human rights impact assessments and explicit references to human rights obligations in trade and investment agreements, and integration of human rights into investor-state dispute settlement.[17] Additional guidance on implementation of UNGP 9 is provided via the ten UN "Principles for responsible contracts: integrating the management of human rights risks into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators",[18] as well as a range of more specific tools, good practice models and training materials relating to specific investment contexts.[19]

17 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, 10 August 2017, E/C.12/GC/24 at [13] and [29].

18 Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Addendum. "Principles for responsible contracts": integrating the management of human rights risks into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators, A/HRC/17/31/Add.3 (25 May 2011).

19 See e.g. https://blogs.lse.ac.uk/investment-and-human-rights/toolbox/state-investor-contracts/.

These include the UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration and reform proposals developed under UNCTAD's Investment Policy Framework for Sustainable Development. The Netherlands adheres to the OECD Guidelines for MNEs which address human rights standards to multinational enterprises, including in an investment context (Ch 4); investment matters are also addressed by the OECD's Policy Framework for Investment. The Sustainable Development Goals reiterate the need for protection of states' domestic policy space in pursuit of poverty eradication and sustainable development (e.g. Goal 17.15) in the context of means of implementation, follow-up and review.

4.4.2 Netherlands NAP

Under the heading "Trade and investment agreements" (p.21), the Dutch NAP recalls that "The Lisbon Treaty gave the EU exclusive competence on direct foreign investment. With this shift, which does not apply to every aspect of investment, the EU now negotiates investment treaties together with the member states. Each EU investment agreement will most likely contain a separate section on environment, labour, sustainability and transparency, dealing with these issues in greater detail. The Netherlands is very much in favour of including such sections in all future EU investment protection agreements" (p.21). The NAP does not include any other dedicated action points relating to the area of investment agreements.

4.4.3 Other NAPs

A range of NAPs commit to supporting the inclusion of human rights in investment agreements, whether bilateral or in the EU context (Spain GP9, Measure 1, Czech Republic pp.27-28, Finland pp.18-19, Sweden, p.29); a number refer specifically to support for ex ante and ongoing human rights impact assessments (Germany pp-17-18, Finland pp.18-19) and others to including human rights in the state's model investment agreements (Czech Republic pp.27-28, France p.19). The French NAP additionally undertakes explicitly to verify compliance of investment agreements with international human rights law (p.19). Ireland's NAP commits to ensure that "agencies and staff involved in promoting...investment have received briefing and guidance on the purpose and implementation of the [UNGPs]" (p.21). Spain's NAP commits to "promote awareness-raising and the implementation of the [UN Principles for Responsible Contracts] (GP9, Measure 2).

4.4.4 Assessment

The alignment of international investment agreements and practices with human rights have been addressed by the UNGPs and a range of norms, guidance and tools specific to the topic. The Dutch NAP did not include detailed or actionable commitments in this area. Despite this, a new model bilateral investment agreement was developed and sent to Parliament in 2018.[20] Other NAPs have offered more transparent and concrete policy statements and objectives in the international investment arena. It is unclear how the Dutch NAP would drive progress in this field or how such progress might be evaluated.

4.5 Export credit, official investment insurance or guarantees

4.5.1 Obligations, responsibilities and good practices

According to UNGP 4, states should "protect against human rights abuses by business that receive substantial support from States agencies" and "encourage and, where appropriate, require human rights due diligence by the agencies themselves and by those business enterprises or projects receiving their support". Elements of due diligence to identify and address environmental and social impacts and risks relating to applications for officially supported export credits are set out by the OECD Common Approaches. Under the Common Approaches, ECAs should screen all applications for export credit for severe project-related human rights impacts and apply dedicated human rights due diligence where the risk of such impacts is high. Worldwide, alignment of ECA policy and practice to the UNGPs is still lacking. On the other hand, some ECAs already exceed the requirements of the OECD Common Approaches, including the ECAs of Norway, Sweden, and the Netherlands. [21]

4.5.2 Netherlands NAP

The Netherlands NAP notes that "ICSR" [international corporate social responsibility] frameworks for due diligence are applied to all applications for export credit insurance based on project risk profile (p.27). Further, companies in receipt of support are required to sign a declaration that they will comply with OECD Guidelines for MNEs. The NAP briefly describes the due diligence process of Atradius DSB, the Netherlands ECA, noting that companies that fail to provide requested information will not receive export credit insurance (pp.27-28). The NAP refers to the OECD Common Approaches and notes their requirement that projects with potential adverse environmental and social impacts are screened for compliance with the IFC Performance Standards. The NAP highlights that the Netherlands plays an active part in the OECD Export Credit Group, which is responsible for improving risk assessment and developing a strategy for assessing project-related human rights risks (pp.27-28).

4.5.3 Other NAPs

Many NAPs address export support measures. Several formulate general commitments to adhere to OECD Guidance on export credits including the Common Approaches (Colombia p.13, Czech Republic p.25, Finland pp.21-22, France p.28, Italy p.21, Spain GP4, Sweden pp.22-24, Switzerland [2.1.3], UK p.10); smaller numbers specifically commit to ensure that ECAs implement the UNGPs (Denmark pp.13, 25 and 28, Poland p.32, Sweden pp.22-24), the Equator Principles (Denmark, p.28), World Bank Group standards (Germany pp.23-25, Sweden pp.22-24). In some cases, such policies are reinforced by detailed measures. Human rights may be identified as a specific issue for consideration in ECA assessments and other support (Germany, pp.23-25); or as a specific topic for due diligence reports in assessment procedures (Germany pp.23-25, Norway p.24). NAPs may promise to increase the transparency of due diligence processes (France p.30, Germany pp.23-25). The Swiss NAP claims that claims relating to projects that do not meet international human rights standards because of the insured party's activities will be denied coverage or acceptance of liability ([2.1.3]). The US NAP undertakes to develop mechanisms for parties to provide comments or complaints on the environmental or social consequences of a transaction (Outcome 1.4). Germany's NAP highlights that the state may require remedial action in the event of a complaint, and that enterprises benefiting from foreign trade promotion instruments should participate if grievance proceedings are initiated before the OECD National Contact Point (pp.23-25).

4.5.4 Assessment

The Netherlands NAP approaches the topic of alignment of export support measures with the UNGPs. It relates some elements of relevant due diligence processes. On the other hand, the NAP lacks significant, novel and concrete forward-looking commitments. Other NAPs go further, in articulating expectations and in terms of good practice, as highlighted above. It is unclear how the Dutch NAP would drive progress in this area or how such progress might be assessed or evaluated.

20 Netherlands model Investment Agreement, 19 October 2018.

21 Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises A/H RC/38/48 2 May 2018 [58].

4.6 Development agencies and development finance institutions

4.6.1 Obligations, responsibilities and good practices

Under UNGP 4, "States should take additional steps to protect against human rights abuses by business ... that receive substantial support from State agencies". Further, "States should encourage and, where appropriate, require human rights due diligence by the agencies themselves and by those business enterprises or projects receiving their support". UNGP 8 counsels policy coherence, which entails "supporting and equipping departments and agencies...that shape business practices...to be informed of and act in a manner compatible with the Governments' [sic] human rights obligations." These provisions apply to development cooperation agencies and Development Finance Institutions (DFIs) as well as businesses they support through funding or by other means. Integrating the UNGPs into development finance and assistance has assumed critical importance in light of the UN 2030 Sustainable Development Agenda and Addis Ababa Action Agenda, which emphasise the role of business in realising the SDGs and seek to extend collaboration between development actors and the private sector. The EU Consensus on Development commits the EU and its Member States to implementing a rights-based approach (RBA) to development cooperation, encompassing all human rights, while UN agencies and the OECD Development Assistance Committee have adopted measures to advance an human rights-based approach to development cooperation.[22]

Concerning development finance, the International Finance Corporation (IFC) Sustainability Framework includes Performance Standards that are broadly though incompletely aligned with the UNGPs[23] and referred to by DFIs in managing environmental and social risks. The Equator Principles likewise support management of environmental and social risk in the context of project finance; the OECD is in course of developing standards in the same area. A recent benchmarking study of DFI safeguards and due diligence frameworks however identified clear gaps in DFI policies spanning risk assessments and risk management; due diligence processes; accountability, remedy and transparency. European regional DFIs including the European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development have expressed commitments to align to the UNGPs yet their practice and shareholder oversight in this respect remains criticised.[24]

4.6.2 Netherlands NAP

The Netherlands NAP notes that: "As a shareholder in the international financial institutions, the Netherlands calls for more systematic attention for human rights and effective internal monitoring mechanisms to safeguard observance of human rights in projects. It is, for example, urging more systematic attention for human rights in the review and update of the World Bank safeguard policies. The Netherlands is also helping to promote human rights through programmes of multilateral institutions. The ILO's Better Work programme is a good example" (p.19). A further example provided by the NAP relates to access to remedy. The Netherlands, the NAP reports, "supports capacity development and enters into strategic partnerships with organisations such as the International Development Law Organisation (IDLO)" in order to "strengthen countries' business climate and...national legal infrastructure, and [to provide] victims in every country with adequate access to remedy mechanisms" (p.38).

4.6.3 Other NAPs

Other NAPs address measures towards both DFIs and development agencies as well as companies in receipt of development support or finance. As regards national DFIs, Germany's NAP commits to implementing human rights due diligence (p.20); France's NAP commits to ensure that diligence obligations and mandatory respect of ILO Core Conventions are integrated into financing agreements, and that social risks are assessed in light of internationally recognized human rights standards (pp.28-29, see also Swiss NAP [2.1.3]). Ireland's NAP aims to ensure awareness of IFC Performance Standards amongst state-owned companies that invest in or manage projects (p.21). Concerning business beneficiaries of development assistance, some NAPs undertake to ensure their respect for human rights as defined by the UNGPs and other relevant frameworks (Denmark, p.32); others

22 See further https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach; OECD DAC ACTION ORIENTED POLICY PAPER ON HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT (2007).

23 IFC, UN Guiding Principles on Business and Human Rights and IFC Sustainability Framework, January 2012; NORAD, UNGP, Human Rights and Norwegian Development Cooperation Involving Business Evaluation Study, September 2018.

24 See for example: https://bankwatch.org/; https://www.banktrack.org/.

prescribe cooperation with OECD National Contact Points as a precondition of state support (Switzerland, [2.1.3]).

On development assistance, other NAPs embrace a range of approaches. Denmark's NAP reaffirms the rights-based approach to development cooperation. According to the NAP, "Companies involved under Danida Business Partnerships are required and guided to undertake a CSR due diligence covering human rights, workers' rights, environment and anti-corruption and to follow-up with an action plan in order to mitigate adverse impacts of business activities on employees and society at large" (p.27). It also refers to Danida support for entities such as the Ethical Trading Initiative (p.32) and UN Global Compact. A description is further provided of how human rights criteria are integrated into Danida Business Finance's approval process (p.28). Other NAPs commit to integrating business and human rights standards into local private sector development support strategies (Belgium, Action Point 10); into staff training and strategies on the 2030 Agenda (Chile, pp15-16); or into capacity strengthening of legal judicial institutions in third states (Spain, GP 26 Measure 1). On IFIs, the German (p.19) and US (Outcome 1.1) NAPs, for instance, commit to track and engage with reform processes in international financial institutions to support alignment with human rights; Denmark's NAP seeks to secure active IFC support to clients in addressing human rights risks and impacts (p.32). Some NAPs indicate the aim that grievance mechanisms for implementing organisations and financing bodies should also be enhanced (Germany p.20, France pp.28-29).

4.6.4 Assessment

The Netherlands NAP acknowledges the relevance of international financial institutions in the context of the UNGPs. However, it declines to address other matters relevant in the development and development finance context. More specific commitments regarding policies and practices of domestic development and development finance institutions, business beneficiaries of development finance and on positions adopted by the Netherlands' in regional and international IFIs/DFIs could be formulated. On the basis of the current NAP, it is unclear how the Netherlands seeks to drive progress in this area or how such progress might be assessed or evaluated.

4.7 Conflict-affected areas

4.7.1 Obligations and responsibilities

Under UNGP 7 states should ensure that policies, legislation, regulations and enforcement measures are effective in addressing the risk of business involvement in gross human rights abuses in conflict areas, with a focus on gender-related and sexual violence. States should engage with and assist business enterprises to identify and address human rights risks and deny access to public support and services to businesses involved with gross human rights abuses. To this end, "home States should," it is highlighted, "foster closer cooperation among their development assistance agencies, foreign and trade ministries, and export finance institutions in their capitals and within their embassies, as well as between these agencies and host Government actors." These measures are in addition to States' obligations under international humanitarian law in situations of armed conflict, and under international criminal law. Additional reports have provided further guidance to states on implementation of the UNGPs in in this area.[25]

4.7.2 Netherlands NAP

The Netherlands NAP's engagement with this topic is restricted to conflict minerals, where it refers to the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (p.15) and notes that a "multi-stakeholder approach to conflict minerals has proved highly successful in preventing funds being channelled into the civil war in the DCR" (p.23) .

4.7.3 Other NAPs

Other NAPS address the potential role of development assistance in addressing business and human rights issues in conflict contexts (Denmark p.30, Germany pp.32-33, US pp.19-20). Several highlight support for businesses operating in conflict zones or high-risk areas (France p.34, Ireland p.21, Italy p.23, Norway p.26, Spain GP7, Measure 1, UK, p.8). Norway's NAP defines an expectation that companies operating in these

25 Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie Business and human rights in conflict-affected regions: challenges and options towards State responses* UN Doc. A/HRC/17/32 (27 May 2011); UN Working Group on Business and Human Rights, Gender dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights -- Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises UN Doc. A/HRC/41/43 (23 May 2019), pp.16-17. See also UN Working Group on Business and Human Rights, Project on business in conflict and post-conflict contexts.

contexts undertake due diligence (p.32). The Norwegian NAP also highlights the potential legal liability arising under the Norwegian Penal Code where a company is involved in gross human rights abuses, of which there are particular risks in conflict areas (p.36, see also US p.28). The Norwegian (p.31), Slovenian (p.29) and Spanish (GP 7) NAPs underline the need for business to respect relevant international humanitarian laws. Spain's NAP commits to develop tools on gender-based violence in conflict contexts and Chile's to implement business and human rights training for the armed forces. The Swiss ([2.1.2]) and Spanish (GP7, Measure 3) NAPs address private security services abroad, the latter committing to include clauses on respect for human rights in private military services contracts. Some NAPs underline the role of embassies in this area (Switzerland [2.1.4], Sweden, pp27-28). Many NAPs mention conflict minerals with reference to relevant OECD and EU measures (Belgium Action Point 22, Czech Republic pp20-21, Finland p.17, France pp.14 and 34, Germany pp.32-33, Ireland pp.15 and 20, Italy p.23, Luxembourg p.31, Spain GP7, Measure 3, Sweden p.22, Switzerland [2.1.4], UK p.9, US p.20). Given a post-conflict setting, Colombia's NAP enumerates a broad range of conflict-and peace-building related measures.

4.7.4 Assessment

Other NAPs contain more action-focused points on business and human rights in conflict areas and extend in scope beyond conflict minerals. Based on the current NAP, it is unclear how the Netherlands seeks to drive progress in this area or how such progress might be assessed or evaluated.