

Vergaderjaar 2016–2017

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 233

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2016

Op 17 juni 2016 ontving uw Kamer een brief over de voortgang van de uitvoering van het IMVO-convenantenbeleid (Kamerstuk 26 485, nr. 220). Hierin informeerde het kabinet uw Kamer over de stand van zaken in de verschillende Nederlandse bedrijfssectoren. In de afgelopen vier maanden hebben er verdere ontwikkelingen plaatsgevonden. In deze brief wordt uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken, daarover geïnformeerd zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (AO IMVO) van 22 juni 2016 en conform motie Smaling en Voordewind (Kamerstuk 32 852, nr. 24).

In deze brief wordt tevens ingegaan op diverse andere moties en toezeggingen met betrekking tot de convenanten. Ook wordt in deze brief ingegaan op vragen van uw Kamer over enkele andere instrumenten waarmee de overheid internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) kan stimuleren of het maken van afspraken daarover kan faciliteren.

De brief begint met de stand van zaken van het IMVO-convenantentraject. Vervolgens zal ingegaan worden op enkele aspecten die samenhangen met de inhoud van de convenanten, de financiële ondersteuning van het proces van totstandkoming en implementatie van de convenanten, gezamenlijke communicatie over de convenanten en monitoring en toezicht. Ten slotte zal ingegaan worden op de spanning tussen mededingingsregels en duurzaamheidsafspraken als IMVO-convenanten en andere overheidsinstrumenten die IMVO kunnen stimuleren.

Stand van zaken IMVO-convenantentraject

Het convenant duurzame kleding en textiel trad 4 juli 2016 inwerking en de organisatorische opzet onder de SER is voortvarend opgepakt. Partijen hebben in het convenant afgesproken te streven naar duurzame

uitbanning van kinderarbeid in de productie- of toeleveringsketen. Een eerste stap is het (dit jaar nog) opstellen van een roadmap met onder andere meetbare doelen per land. Daarmee wordt tevens gehoor gegeven aan motie Van Laar en Sjoerdsma (Kamerstuk 34 000 XVII, nr. 21), waarin het kabinet werd verzocht ervoor te zorgen dat in het convenant met de kledingbranche een geloofwaardig en realistisch plan van aanpak wordt opgenomen voor de uitbanning van kleding die het product is van de ergste vormen van kinderarbeid.

Het convenant in de bancaire sector is op 28 oktober 2016 ondertekend door het samenwerkingsverband van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), vakbonden, ngo's en de overheid. Het convenant richt zich op de rol die banken kunnen spelen bij het voorkomen en aanpakken van mensenrechtenschendingen.

Partijen die betrokken zijn bij de sierteeltsector en de sector duurzame plantaardige eiwitten zetten zich ervoor in om, zoals deze zomer vermeld, nog in 2016 een IMVO-convenant af te sluiten. De houtsector verwacht ook nog steeds in 2016 het Convenant Bevorderen Duurzaam Bosbeheer af te sluiten. Daar is nu ook de land- en tuinbouwsector bijgekomen, waar op 3 oktober 2016 een intentieverklaring is getekend om in 2016 tot een convenant te komen. Ook nieuw is de uitgesproken ambitie van de natuursteensector om in het eerste kwartaal van 2017 een IMVO-convenant te hebben afgerond en het streven van de voedingsmiddelensector om begin 2017 overeenstemming te bereiken over in een convenant vast te leggen afspraken.

Als aangegeven in de Kamerbrief van 17 juni 2016 kost het tijd om tot kwalitatieve, ambitieuze en breed gedragen afspraken te komen. Sommige sectoren hebben hun planning dan ook aan moeten passen na juni 2016. De goudsector had voorzien nog in 2016 tot een convenant te komen, maar betrokken partijen voorzien meer tijd nodig te hebben om de onderhandelingsfase zorgvuldig af te ronden. Zij zetten zich er nu voor in het convenant februari 2017 te tekenen. De verzekeringssector streeft er nu naar om begin 2017 tot overeenstemming te komen over de afspraken in het convenant.

De metallurgische industrie en de toerismesector beoogen in de eerste helft van 2017 tot een convenant te komen. In de bijlage¹ bij deze brief worden de ontwikkelingen beschreven in de andere sectoren, die in de MVO Sector Risico Analyse zijn geïdentificeerd. In de olie- en gassector bleek weinig draagvlak voor een IMVO-sectorconvenant. De sector is van mening dat OESO-richtlijnen al voldoende geïnternaliseerd zijn. Het kabinet heeft het Nederlandse Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP) 25 oktober 2016 verzocht onderzoek te doen naar de mate waarin de olie- en gassector de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen implementeert. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het voorjaar van 2017 verwacht.

Inhoud van de convenanten

Op 30 september 2016 ontving uw Kamer de brief «Nederland Ontwikkelt Duurzaam: Plan van aanpak inzake implementatie Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs)» (Kamerstuk 26 485, nr. 232). De zeventien doelen zijn door de regeringsleiders van de lidstaten van de Verenigde Naties vastgesteld en moeten in 2030 zijn behaald. Het kabinet ziet IMVO als een belangrijke voorwaarde voor het behalen van deze Global Goals. Het gaat daarbij niet alleen om wat overheden en bedrijven kunnen bijdragen aan

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het behalen van de SDGs. Van groot belang is juist ook dat bedrijven nagaan wat hun eigen impact op de SDGs is. Een investeringsproces voor bijvoorbeeld duurzame energie, zal op papier goed bijdragen aan de SDGs. Maar als werknemers hierbij uitgebuit worden of mensen bijvoorbeeld van hun land worden verdreven, doet dat juist af aan het bereiken van SDGs. Als bedrijven willen bijdragen, moet het startpunt *due diligence* in de keten zijn. De IMVO-convenanten zijn daarmee een belangrijk (vrijwillig) instrument voor het behalen van de SDGs, bedrijven zien dit zelf in groeiende mate ook zo. De relatie met de SDGs zal daarom explicieter worden meegenomen in de IMVO-convenanten.

In motie Van Ojik (Kamerstuk 26 485, nr. 204) verzocht uw Kamer de regering voor de IMVO-convenanten een set van concrete, controleerbare doelstellingen te formuleren. Het kabinet verwijst hiervoor naar het advies van de Sociaal Economische Raad (SER) IMVO-convenanten (Advies nr. 2014/04)², dat door het kabinet is onderschreven³. In dit advies worden dertien kernelementen genoemd voor effectieve IMVO-convenanten. Bijvoorbeeld dat een IMVO-convenant gebaseerd is op de identificatie van risico's in het *due diligence*-proces, een brede groep stakeholders wordt betrokken bij een IMVO-convenant, het uitgangspunt wederzijds vertrouwen en een constructieve opstelling is en dat partijen transparant zijn over de voortgang door middel van periodieke rapportages. Deze kernelementen zijn de inzet van de overheid bij convenantsonderhandelingen. Afwijkingen zijn alleen mogelijk indien ook hierover afspraken worden gemaakt met de convenantpartijen.

Uw Kamer vroeg tijdens het AO IMVO van 22 juni 2016 (Kamerstuk 26 485, nr. 222) in hoeverre bestaand beleid in bepaalde sectoren geïncorporeerd wordt in de IMVO-convenanten. Eén van de kernelementen in het SER-advies is dat convenanten aansluiten bij en voortbouwen op bestaande (inter)nationale sectorinitiatieven en hiaten in bestaande initiatieven identificeren teneinde hierover afspraken maken in een IMVO-convenant. Hoe dit eruit ziet verschilt per convenant. Zo wordt in de sierteeltsector over het verder OESO- en UNGP- bestendig maken van het Floriculture Sustainability Initiative (FSI). De goudsector wil zo veel mogelijk werken met bestaande initiatieven als het Conflict Free Smelters Initiative (CFSI), de London Bullion Market Association (LBMA) en de Responsible Jewellery Council (RJC).

Motie Schouten en Grashoff (Kamerstuk 25 087, nr. 129) verzoekt de regering, zich als convenantpartner in te zetten voor het opnemen van afspraken over het bestrijden en/of tegengaan van belastingontwijking in de IMVO-convenanten en de Kamer hierover te rapporteren. De IMVO-convenanten zijn gebaseerd op de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen). Het correct betalen van belastingen maakt deel uit van deze richtlijnen. Dit betekent dat in IMVO-convenanten afspraken kunnen worden opgenomen over belastingontwijking. Waar blijkt dat dit thema bij een sector een belangrijk risico vormt, zal de overheid het thema inbrengen in de onderhandelingen. De convenantpartijen besluiten gezamenlijk of hierover afspraken worden opgenomen in het convenant.

Deze motie is aangenomen op 28 juni 2016, nadat de onderhandelingen over het textielconvenant waren afgerond. Het convenant in de bancaire sector richt zich op mensenrechten. De convenantpartijen hebben wel de intentie om convenantsafspraken over één of meer andere thema's uit de

² https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2014/imvo-convenanten.ashx

³ Kamerstuk 26 485, nr. 187.

OESO-richtlijnen te maken, als het eerste monitoringrapport in 2017 positief is over de implementatie van het huidige convenant.

Convenanten: een gezamenlijke verantwoordelijkheid

De Tweede Kamer heeft tijdens het AO IMVO van 22 juni 2016 tevens gevraagd hoe de convenantsprocessen financieel wordt gestut. De SER blijkt een geschikt platform te zijn voor de totstandkoming van IMVO-convenanten; zowel het textiel- en kledingconvenant als het convenant in de bancaire sector zijn onder begeleiding van de SER tot stand gekomen. Aan de totstandkoming van het textiel- en kledingconvenant heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken EUR 110.000 bijgedragen (ongeveer een derde van de kosten). De SER heeft de rest van de kosten op zicht genomen. Voor de onderhandelingen over een convenant in de bancaire sector betaalden het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de NVB en de SER ieder een derde (EUR 106.500). Het bedrijfsleven wordt geacht een deel van de kosten voor het tot stand komen en implementeren van de IMVO-convenanten voor zijn rekening te nemen.

Vanwege de geschiktheid van de SER als onderhandelingsplatform is voor de periode van 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2019 een subsidie van EUR 4 miljoen verleend voor zowel de totstandkoming als de borging van convenanten. De subsidie loopt via het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook het Ministerie van Financiën draagt hieraan bij. De subsidie is bedoeld voor:

- het faciliteren van de totstandkoming van vijf additionele grote convenanten (van de voorfase tot aan de start van de implementatiefase);
- de totstandkoming van een nader te bepalen aantal kleinere convenanten voor deelsectoren (van de voorfase tot aan de start van de implementatiefase);
- de borging van de eerste twee jaar van het kleding- en textielconvenant, onder andere door middel van het secretariaat (na de eerste twee jaar geldt dat de sector de bekostiging zelf moet opbrengen);
- de borging van het convenant in de bancaire sector voor de komende drie jaar wordt voor de helft uit deze subsidie betaald, de andere helft betaalt de NVB;
- gezamenlijke woordvoering door de SER, bevorderen van intersectoraal leren en het zorggedragen voor de promotie van het instrument IMVO-convenant.

Tevens is er een faciliteit opgericht die het voor ngo's en vakbonden mogelijk maakt om met voldoende capaciteit en inzet hun rol in de onderhandelingsfase te vervullen. Hiervoor is maximaal EUR 1 miljoen beschikbaar gesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Niet alleen de financiën worden door partijen gezamenlijk gedragen, dit geldt ook voor communicatie rondom de convenanten. Om recht te doen aan het multistakeholder karakter van de convenanten zullen de convenanten voortaan na ondertekening uit naam van alle convenantpartijen, bijvoorbeeld door de voorzitter van de stuurgroep, aan uw Kamer worden toegezonden. Bij convenanten die door de SER worden gefaciliteerd zal de SER dit voortaan doen. Bij convenanten die niet door de SER worden gefaciliteerd, zullen de partijen gezamenlijk bepalen via welke partij het convenant naar uw Kamer zal worden gestuurd. Hetzelfde geldt voor de (jaarlijkse) voortgangsrapportages en inzicht in de verschillende financiële bijdragen bij de totstandkoming van de convenanten.

Monitoring en toezicht

Tijdens het AO van 22 juni 2016 vroeg uw kamer ook om een toelichting hoe monitoring en toezicht binnen de convenanten wordt vormgegeven. Conform de aard van het proces besluiten stakeholders – dus bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden en overheid – gezamenlijk over monitoring en toezicht binnen een convenant. De Kamer ontving 25 augustus 2016 een brief (Kamerstuk 26 485, nr. 223) over toezicht binnen het textielconvenant.

Voor het bankenconvenant zal een onafhankelijke monitoringcommissie, die wordt benoemd door Ministers van Financiën en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, toezicht houden op de voortgang die de partijen en de aangesloten banken boeken met de uitvoering van de afgesproken activiteiten en de kwaliteit en kwantiteit van de input die zij aanleveren. Deze monitoringscommissie zal over haar bevindingen verslag uitbrengen aan de stuurgroep, welke bestaat uit twee leden per delegatie (NVB, NGO's, vakbonden en overheid). In het jaarlijkse voortgangsrapport zal de stuurgroep een samenvatting van de analyse en het advies van de monitoringcommissie opstellen en publiceren. De stuurgroep zal zo nodig aan de partijen en de aangesloten banken aanbevelingen doen voor verbetering. In het convenant is vastgelegd dat zij deze aanbevelingen moeten opvolgen. Mochten partijen of aangesloten banken hier geen opvolging aan geven, dan kan stuurgroep hierover een bindend besluit nemen. In laatste instantie kan de desbetreffende partij uit het convenant gezet worden. Aan het eind van de looptijd van het convenant (tweede kwartaal 2019) zal de monitoringcommissie een eindrapport aan de stuurgroep verstrekken over de algehele voortgang die is geboekt met de uitvoering van dit convenant. De stuurgroep zal dit rapport publiceren, vergezeld van een verklaring.

Naast afspraken binnen de convenanten, heeft de Tweede Kamer gevraagd naar de mogelijkheden voor een toezichthoudende rol voor het College voor de Rechten van de Mens. Op 9 mei 2016 is hierover gesproken met het College. Het College doet onderzoek naar (stelselmatige) schendingen van mensenrechten of naar het niveau van bescherming van deze rechten op een specifiek terrein in Nederland. Het College behandelt ook individuele zaken die betrekking hebben op de wetgeving gelijke behandeling. Het onderzoeken van misstanden in het buitenland valt buiten het mandaat van het College, evenals individuele zaken over andere kwesties dan gelijke behandeling.

Zoals toegezegd in de kabinetsreactie op het onderzoek naar de zorgplicht van bedrijven⁴ heeft de Minister van Veiligheid en Justitie op 21 juli 2016 met het Openbaar Ministerie (OM) gesproken over de rol van het OM bij het handhaven van deze zorgplicht. Daarin zijn de mogelijkheden die het OM heeft om bedrijven te vervolgen voor mensenrechtenschendingen belicht. Het OM is zich bewust van de mogelijkheden om bedrijven te vervolgen voor mensenrechtenschendingen. Waar mogelijk en opportuun zal het OM strafrechtelijk blijven optreden. Om dit effectief te kunnen doen is er blijvend aandacht voor kennis en bewustzijn binnen het OM. De handreikingen voor aanklagers die in de Kabinetsreactie werden genoemd, van Amnesty International en van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, zijn bij het OM bekend. Uiteraard betreffen de mogelijkheden voor het OM om op te treden niet alleen de bedrijven die onderdeel uitmaken van de IMVO-convenanten.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/21/kamerbrief-met-kabinetsreactie-op-onderzoek-zorgplicht-nederlandse-bedrijven>

Spanning mededingingsregels en duurzaamheidsafspraken als convenanten

De Kamer constateerde in motie Van Laar en Vos (Kamerstuk 26 485, nr. 207) dat mededingingsregels of ACM-uitspraken op grond van deze regels incidenteel niet in lijn zijn met de maatschappelijke verwachtingen die op het gebied van MVO en duurzaamheid aan bedrijven worden gesteld. Het kabinet werd daarop verzocht te onderzoeken of en hoe dit ondervangen kan worden.

Op 30 september 2016 is de beleidsregel mededinging en duurzaamheid aangepast. Op 24 oktober ontving uw Kamer tevens een brief (Kamerstuk 30 196, nr. 480) over het wetsvoorstel algemene gelding voor duurzaamheidsinitiatieven. Via deze weg zet het kabinet zich in om bedrijven en maatschappelijke organisaties duidelijkheid te bieden rond mededingingswetgeving en ruimte te scheppen voor het vaker en sneller tot stand komen van duurzaamheids-initiatieven. Naast de aangepaste beleidsregel en het wetsvoorstel voor algemene gelding van duurzaamheidsinitiatieven, blijft het kabinet zich inzetten voor een wijziging van de interpretatie die de Europese Commissie geeft aan de Europese mededingingsbepalingen. Het kabinet zal het gesprek op Europees niveau blijven voeren en u begin 2017 informeren over de resultaten van deze gesprekken.

In uw Kamer is ook gesproken over de mogelijkheid van een voorlopige zienswijze door de ACM met betrekking tot individuele IMVO-convenanten. In de toelichting op de beleidsregel mededinging en duurzaamheid is aangegeven dat het niet wenselijk is een formele beoordeling vooraf door de ACM te laten uitvoeren. Dit druist namelijk in tegen het uitgangspunt van (Europese) wetgeving dat partijen zelf als eerste moeten beoordelen of afspraken mogelijk zijn, en de mededingings-autoriteiten hier achteraf toezicht op houden. Ook vanuit budgettair perspectief ligt een formele beoordeling vooraf niet in de rede. Wel hebben partijen de mogelijkheid aan de ACM te vragen om informeel mee te kijken met convenanten op het grensvlak van mededinging en duurzaamheid.

Ten slotte

Tijdens het AO IMVO van 22 juni 2016 is gevraagd om verder in te gaan op de wijze waarop aanbestedingsregels kunnen worden ingezet voor MVO. Op 1 juli 2016 is de gewijzigde Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. Deze wet implementeert de wijzigingen die volgen uit twee herziene Europese aanbestedingsrichtlijnen.⁵ De wet verduidelijkt op welke wijze strategische beleidsdoelstellingen zoals duurzaamheid en sociale criteria kunnen worden meegewogen bij overheidsopdrachten. Ook kunnen duurzaamheids- en sociale aspecten meegenomen worden in bijzondere voorwaarden voor de uitvoering van de opdracht. Hierbij geldt wel dat de eisen zien op het voorwerp van de opdracht en niet op het beleid van het inschrijvende bedrijf als zodanig. Als onderdeel van de uitvoering van de toepassing van de Internationale Sociale Voorwaarden, is inkopers van het Rijk een toolkit kinderarbeidvrij inkopen aangeboden.⁶

⁵ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PbEU 2014, L 94) en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PbEU 2014, L 94).

⁶ <https://www.pianoo.nl/document/9175/toolkit-kinderarbeidvrij-inkopen-door-overheidsinstanties>.

Een andere vraag die opkwam tijdens het AO IMVO van 22 juni 2016 betref de mogelijkheid om te differentiëren in het btw-tarief tussen duurzame producten en niet-duurzame producten. Het EU btw-beleid biedt die ruimte momenteel niet. De Raad Economische en Financiële Zaken van 25 mei 2016 heeft echter ingestemd met het plan van de Europese Commissie om de lidstaten meer soevereiniteit te geven over de btw-tariefstelling in hun land. De Commissie zal daarvoor in de loop van 2017 een voorstel doen. Met Staatssecretaris Wiebes wordt gesproken over de vraag hoe Nederland de nationale ruimte voor de beoogde btw-differentiatie het beste kan bevorderen.

Een instrument dat bedrijven kan ondersteunen in het aanpakken van risico's zoals kinderarbeid in hun keten, is de Higg Index van de Sustainable Apparel Coalition. Deze index stelt merken en producenten in staat om eenduidiger en efficiënter hun ketenverantwoordelijkheid te nemen. Nederland verleent financiële steun aan de Sustainable Apparel Coalition, direct en via het textielprogramma van het Initiatief Duurzame Handel. Bovendien heeft Nederland tijdens de conferentie Sustainable Sourcing in the Garment Sector op 29 september 2016 in Dhaka, publiekelijk steun uitgesproken voor de Higg Index en betrokken partijen opgeroepen om zich hierbij aan te sluiten. Dit is conform de toezegging tijdens het AO textiel van 19 november 2015.

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