

Vergaderjaar 2018–2019

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 306

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2019

Hierbij bied ik u het onderzoek *Compliance of the Dutch Oil and Gas Sector to OECD Guidelines* aan¹, dat in opdracht van het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP) is uitgevoerd. Met dit onderzoek beantwoordt het NCP het verzoek van het kabinet om onderzoek te doen naar de mate waarin de Nederlandse olie- en gassector de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen) implementeert. Tevens bied ik u de brief van het NCP aan het kabinet aan, waarin het NCP zijn bevindingen en conclusies toelicht en op basis hiervan aanbevelingen doet².

Het kabinet bedankt het NCP voor zijn onderzoek en aanbevelingen. Deze dienen als basis voor verder debat en maatschappelijke dialoog. In deze brief wordt de aanleiding voor het onderzoek toegelicht, waarna de conclusies van het NCP worden benoemd. Ten slotte volgt een reactie op de aanbevelingen van het NCP.

Aanleiding en context onderzoek

De Nederlandse overheid verwacht van bedrijven dat zij Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Nederland hanteert de OESO-richtlijnen als norm voor IMVO. Hierin zijn ook de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)* verwerkt. Concreet betekent dit dat internationaal opererende bedrijven rekening moeten houden met potentiële en daadwerkelijke negatieve gevolgen van hun eigen activiteiten, diensten of producten, en die van hun zakelijke relaties (zoals toeleveranciers). Van bedrijven wordt verwacht dat zij gepaste zorgvuldigheid betrachten («*due diligence*»). Zij moeten de risico's op negatieve gevolgen identificeren, voorkomen of mitigeren en rekenschap afleggen over dit proces, zoals beschreven in de OESO-richtlijnen en in de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

UNGP's. Ook wanneer het (risico's op) negatieve gevolgen door toedoen van zakelijke relaties betreft, dienen bedrijven zich in te spannen om deze gevolgen te voorkomen of mitigeren.

De Nederlandse overheid heeft in 2014 een MVO Sector Risico Analyse laten uitvoeren, die specifieke risicosectoren identificeerde (Kamerstuk 26 485, nr. 197). Het kabinet sprak bij de aanbidding van de Sector Risico Analyse uit van bedrijfssectoren met verhoogd IMVO-risico te verwachten dat zij een traject inzetten op het voorkomen en mitigeren van (risico's op) misstanden in hun keten. Het kabinet gaf aan te willen dat sectoren tot concrete afspraken zouden komen over de wijze waarop IMVO-risico's structureel worden weggenomen. Het kabinet gaf daarbij aan dat deze afspraken met het bedrijfsleven en stakeholders (waaronder maatschappelijke organisaties en vakbonden) bij voorkeur zouden worden vastgelegd in een IMVO-convenant. In diverse risicosectoren zijn afgelopen jaren multistakeholder IMVO-convenanten afgesloten, in andere risicosectoren wordt nog onderhandeld over de inhoud van een IMVO-convenant of zijn andere afspraken gemaakt.

Op 17 juni 2016 ontving uw Kamer een brief over de voortgang van de uitvoering van het IMVO-convenantenbeleid (Kamerstuk 26 485, nr. 220). De bijlage bij deze brief meldde dat de Nederlandse olie- en gassector van mening is dat IMVO-risico's voldoende zijn ondervangen door MVO-beleid op bedrijfsniveau en dat de sector op internationaal niveau actief is in de ontwikkeling van risicobeheerssystemen op MVO-gebied. De sector zag daarom geen toegevoegde waarde in een Nederlands IMVO-convenant.

Tijdens het AO IMVO van 22 juni 2016 uitten diverse fracties hun zorgen over de voortgang in de totstandkoming van IMVO-convenanten (Kamerstuk 26 485, nr. 222). Het uitblijven van een convenant in de olie- en gassector werd daarbij expliciet genoemd. Mijn ambtsvoorganger gaf daarop aan het kabinet te zullen voorstellen het NCP te vragen een bedrijfsoverstijgend onderzoek te doen naar de naleving van de OESO-richtlijnen door die sector. Het kabinet heeft het NCP vervolgens op 25 oktober 2016 opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

Het NCP heeft een feitenonderzoek laten uitvoeren door CE Delft en Arcadis. Het onderzoek definieerde de Nederlandse olie- en gassector als alle bedrijven met representatie in Nederland, die activiteiten ontplooiën gerelateerd aan de exploratie, winning, raffinage en andere bewerking, verkoop, handel en transport van aardolie en aardgas (-producten). Het onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit de vier onafhankelijke leden en de adviserende leden van het NCP (afgevaardigden van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Infrastructuur en Waterstaat). Tevens was er een klankbordgroep, waarin – naast leden van de begeleidingscommissie – ook de olie- en gassector, het maatschappelijk middenveld, de wetenschap en de overheid zitting hadden.

Conclusies NCP

Ten behoeve van het onderzoek is een enquête gehouden onder 81 bedrijven. Van de bedrijven die gereageerd hebben (bijna de helft), heeft 91 procent IMVO-beleid op het gebied van werkgelegenheid, 78 procent op het gebied van milieu, 75 procent op het gebied van corruptie en 54 procent op het gebied van mensenrechten. Het NCP stelt vast dat de Nederlandse olie- en gassector weliswaar een veelheid aan activiteiten ontplooit die gezien kunnen worden als inspanningen om te voldoen aan de belangrijkste onderwerpen van de OESO-richtlijnen, maar dat de kwantiteit en kwaliteit van de inspanningen van de sector te

wensen over laten. Het NCP concludeert op basis hiervan dat IMVO binnen de Nederlandse olie- en gasector gebrekkig wordt geïmplementeerd. De kritiek richt zich ook op een gebrek aan transparantie en rapportage. Een groot deel van de bedrijven maakt geen informatie openbaar over het eigen IMVO-beleid, noch over de implementatie van het beleid in de keten. Daarnaast hebben de bedrijven vaak geen klachtenmechanisme ingesteld en is er geen beleid vastgelegd met betrekking tot het omgaan met klachten over schade van derden. De OESO-richtlijnen vragen dit alles wel.

Het NCP benadrukt dat het onderzoek een sectorscan betreft en dus niet wijst op misstanden bij individuele bedrijven. Het NCP geeft aan dat er grote verschillen zijn tussen bedrijven. Het NCP stelt op basis van het feitenonderzoek vast dat IMVO-beleid in de deelsectoren «handel» en «distributie aan consumenten» minder wordt geïmplementeerd. Kleinere bedrijven binnen de sector hebben minder vaak een IMVO-beleid dan grotere bedrijven. Waar (met name grote) bedrijven goede initiatieven ontplooiën, komen die maar langzaam van de grond. Het NCP signaleert dat bedrijven het moeilijk vinden om hun individuele verantwoordelijkheid te nemen om de richtlijnen te onderschrijven en conform de richtlijnen te handelen, zolang andere bedrijven dat niet doen.

Het NCP ziet een noodzaak voor extra maatregelen van bedrijven om te waarborgen dat zij voldoen aan de OESO-richtlijnen en beveelt het kabinet aan om de sector aan te sporen tot het maken van een gezamenlijk plan van aanpak, met aandacht voor transparantie. Het plan zou duidelijkheid moeten scheppen voor individuele bedrijven hoe zij hun beleid kunnen vertalen in concrete procedures voor monitoring en controle op naleving van de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de verschillende onderdelen van de OESO-richtlijnen. Een belangrijk aspect hierbij is het instellen van klachtenmechanismen. In het plan van aanpak moeten maatregelen worden beschreven voor de deelsectoren waar een bijzondere kwetsbaarheid bestaat en moeten specifieke acties met betrekking tot mensenrechten en genoegdoening voor slachtoffers worden voorgesteld.

Kabinetsreactie

Het kabinet verwacht dat de sector de uitkomsten van het onderzoek ter harte neemt en snel aan de slag gaat met het formuleren van beleid op het terrein van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het kabinet is zich ervan bewust dat het naleven van de OESO-richtlijnen niet eenvoudig is. Problemen in internationale waardeketens zijn veelal complex. Nederlandse bedrijven zijn vaak maar één schakel in de keten en hun invloed op ketenpartners is vaak beperkt. Problemen kunnen meestal niet (volledig) door individuele bedrijven worden opgelost. Toch hebben bedrijven de individuele verantwoordelijkheid om internationaal te ondernemen volgens de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles*. Deze bevatten richtlijnen over onderwerpen als milieu, mensenrechten, arbeidsrechten, corruptie en informatieverstrekking, maar beschrijven ook een aantal principes voor verantwoord ondernemen, zoals het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Dit laatste wordt als volgt omschreven in de *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*:

1. Integreren van maatschappelijk verantwoord ondernemen in beleid en managementsystemen;
2. Identificeren en beoordelen van feitelijke en potentiële negatieve gevolgen van de activiteiten, producten of diensten van de onderneming;
3. Stoppen, voorkomen en beperken van negatieve gevolgen;
4. Monitoren van implementatie en resultaten;

5. Communiceren hoe negatieve gevolgen worden aangepakt;
6. Waar mogelijk zorgdragen voor of meewerken aan herstelmaatregelen.

Het kabinet herkent de analyse van het NCP dat bedrijven het moeilijk vinden om hun individuele verantwoordelijkheid te nemen zolang andere bedrijven dat niet doen. Dit is één van de redenen voor het kabinet om samenwerking te stimuleren, onder andere via de IMVO-convenanten. Ook de OESO-richtlijnen moedigen bedrijven aan om te participeren in sectorbrede initiatieven om beleid en het beheersen van risico's voor toeleveringsketens te coördineren. Dit faciliteert de overdracht van kennis en ervaringen tussen bedrijven en kan bijdragen aan het vinden van efficiënte oplossingen met behoud van een gelijk speelveld. Het kabinet neemt daarom het advies van het NCP over om de sector aan te sporen met een gezamenlijk plan van aanpak te komen, bijvoorbeeld in de vorm van een IMVO-convenant.

Het kabinet deelt de mening van het NCP dat het belangrijk is dat de VNPI (Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie), de VOTOB (Vereniging van Nederlandse tankopslagbedrijven), de NOVE (Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche) en de IRO (Industriële Raad voor de Olie- en Gasindustrie) een rol spelen bij het opstellen van het plan van aanpak. Ik heb deze partijen daarom uitgenodigd voor een gesprek over de aanbevelingen van het NCP. Het NCP zal hieraan ook deelnemen, om zijn advies nader toe te lichten en waar nodig de OESO-richtlijnen nader te duiden.

Het kabinet ziet graag dat het plan van aanpak wordt opgesteld conform de aandachtspunten die door het NCP zijn genoemd, dus:

- acties en afspraken bevat over het opstellen van adequaat IMVO-beleid van bedrijven in de sector conform de OESO-richtlijnen, inclusief het implementeren van de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid op basis van de *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (waarvan het kabinet een Nederlandse vertaling laat maken);
- specifieke stappen vastlegt die de sector neemt op de thema's uit de OESO-richtlijnen die volgens het NCP het minst zijn ingebed in het IMVO-beleid in de sector, namelijk mensenrechten, genoegdoening en rapportage/transparantie;
- specifieke acties behelst om partijen binnen de sector die volgens het NCP achterblijven op het gebied van IMVO te stimuleren (kleine bedrijven, subsectoren «handel» en «distributie aan consumenten»);
- een voorstel doet voor monitoring en naleving van het plan van aanpak.

Het kabinet vraagt de sector het plan van aanpak uiterlijk in het eerste kwartaal van 2020 publiek te maken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal graag met de sector in gesprek gaan over het plan van aanpak en is bereid verdere voorlichting over de OESO-richtlijnen en UNGP's te bieden, maar de sector moet zelf verbeterstappen voorstellen. Naast de eerder genoemde *Due Diligence Guidance* kan de sector ook gebruik maken van de *Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*³ gepubliceerd door het *Institute of Human Rights and Business* en kenniscentrum Shift.

Het kabinet verwacht dat afspraken over transparantie in het plan van aanpak de sector ook zullen helpen bij het implementeren van andere kaders, zoals de Europese verordening voor chemische stoffen (REACH)⁴.

³ https://www.ihrb.org/pdf/eu-sector-guidance/EC-Guides/O&G/EC-Guide_O&G.pdf.

⁴ Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen.

Hier liggen eveneens nog opgaven, zoals een rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport liet zien.⁵

Wanneer bedrijven gebruik maken van het internationaal financierings-instrumentarium van de overheid wordt getoetst op IMVO. Hierbij is, in lijn met de OESO-richtlijnen, «verbeteren» in plaats van «uitsluiten» het vertrekpunt. Naast de OESO-richtlijnen worden de UNGP's en, waar relevant, ook de *IFC Environmental & Social Performance Standards* en de FMO-uitsluitingslijst toegepast. In de wijze van toetsing wordt rekening gehouden met het karakter van de regeling, het project en de omvang van de financiering. In alle gevallen geldt: als blijkt dat een bedrijf zich niet aan de OESO-richtlijnen houdt of het verbetertraject onvoldoende uitvoert, dan kan dit beëindiging (en terugvordering) van de steun tot gevolg hebben (Kamerstuk 34 952, nr. 44).

Het kabinet monitort in hoeverre grote bedrijven de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijven (Kamerstuk 26 485, nr. 271). Vijftien tot twintig bedrijven uit de olie- en gasector vallen onder deze groep. Zij zullen deel uitmaken van de eerste tussenmeting die deze zomer wordt uitgevoerd. Waar het NCP sector-brede conclusies trekt, zal de tussenmeting inzicht geven in de mate waarin deze bedrijven de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijven.

Daarnaast verzoekt het kabinet het NCP om de uitkomsten van zijn onderzoek onder de aandacht te brengen van andere NCP's, met name in andere EU-lidstaten, en de OESO-werkgroep Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

⁵ ILT-rapport «Stookolie voor zeeschepen – autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt», Kamerstukken 31 409 en 31 209, nr. 197.