

Vergaderjaar 2019–2020

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 318

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2019

Hierbij ontvangt u de evaluatie van het Nationaal Contact Punt voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken¹. Met deze brief bied ik u de reactie van het kabinet aan op de aanbevelingen van IOB.

Inleiding

De evaluatie van het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP), die in opdracht van IOB is uitgevoerd door APE Public Economics en de Nyenrode Business Universiteit, is positief over het functioneren van het Nederlandse Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen. Het NCP functioneert in lijn met de basiscriteria die in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen aan NCP's worden gesteld, namelijk zichtbaarheid, toegankelijkheid, transparantie en verantwoording. Voor het behandelen van meldingen gelden specifieke criteria, namelijk dat NCP's deze behandelen op onpartijdige, voorspelbare, billijke wijze en op een wijze die met de principes en normen van de Richtlijnen overeenkomt. Wel doen de evaluatoren een aantal aanbevelingen waarmee het NCP zijn functioneren kan verbeteren. Deze aanbevelingen gaan in op het verbeteren van de effectiviteit en het functioneren van het NCP, en het behandelen van meldingen, zoals hierboven beschreven. De aanbevelingen zijn verder grofweg op te delen in aanbevelingen over de taken uitgevoerd door het NCP en relevante aanbevelingen vanuit mijn verantwoordelijkheid als Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, zoals opgenomen in het NCP-Instellingsbesluit 2014. Dit zijn het zorgdragen voor beschikbaarheid van bekwaam secretariaat en het voorzien in een passend budget voor de werkzaamheden, tezamen de randvoorwaarden voor het NCP om zijn werk goed te kunnen doen. Voor de beleidsreactie op de aanbevelingen over de uitvoering van de taken

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

door het NCP is de reactie van de onafhankelijke NCP-leden meegenomen.

Effectiviteit

Uit de evaluatie komt naar voren dat de effectiviteit van het NCP vooral wordt bepaald door de beschikbare capaciteit. Versterking van die capaciteit komt in verschillende aanbevelingen naar voren. De werkdruk bij het NCP is inderdaad toegenomen, vooral door een groeiend aantal meldingen bij het NCP, van een steeds grotere complexiteit. Zoals eerder toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van 14 november 2018 en bevestigd in de Kamerbrief van 11 juni 2019 (Kamerstuk 26 485 nr. 308.) is de capaciteit van het NCP versterkt met een extra beleidsmedewerker bij het NCP-secretariaat. Tevens is tijdelijk een «flexibele schil» opgezet met consultants die bij kunnen springen wanneer er sprake is van een piek in de werkzaamheden.

Het kabinet is daarnaast voornemens om het aantal uren van de onafhankelijke NCP-leden op te hogen. Dit zal per Bezoldigingsbesluit worden geregeld. Met de onafhankelijke NCP-leden is afgesproken dat de benodigde capaciteit zal worden bepaald aan de hand van het aantal lopende zaken, de vraag of er een bedrijfsoverstijgend onderzoek is gevraagd, en of het NCP gevraagd wordt mee te kijken naar nieuwe IMVO-convenanten. Naar behoefte kan voor het behandelen van bepaalde meldingen specifieke kennis of ervaring in huis worden gehaald. In de toekomst kan ook nog overwogen worden om een vijfde onafhankelijk NCP-lid toe te voegen aan het NCP.

Zichtbaarheid

Het NCP wordt geadviseerd meer aandacht te vragen voor de OESO-richtlijnen. Het NCP werkt samen met andere partijen, zoals (internationale) Kamers van Koophandel. Het NCP publiceert ook de eerste evaluatie en de eindverklaringen van meldingen op de NCP website met een nieuwsbericht. Het NCP neemt deze aanbevelingen mee in de voorziene vernieuwing van het communicatiebeleid.

Om de zichtbaarheid van het NCP te vergroten, adviseren de onderzoekers dat Nederlandse ambassades de OESO-richtlijnen en het werk van NCP's onder de aandacht brengen van Nederlandse bedrijven en hun lokale partners en daarbij samenwerken met ngo's. Het NCP heeft regelmatig contact met ambassades die actief bezig zijn met promotie van de OESO-richtlijnen en het werk van NCP's, bijvoorbeeld via een project of een lopende NCP-melding in het desbetreffende land. De ondersteuning en klankbordfunctie vanuit ambassades, zo is gebleken, is van groot belang. Zo worden ambassades soms actief ingezet door het NCP voor meldingen, bijvoorbeeld als locatie voor een bemiddelingsbijeenkomst of voor hulp bij het zoeken naar een expert ter plaatse. De Nederlandse ambassade in Colombia bijvoorbeeld heeft diverse sessies georganiseerd met het NCP, de Colombiaanse overheid, bedrijfsleven en ngo's. Voorts hebben op de ambassade in Oeganda diverse bemiddelingsbijeenkomsten plaatsgevonden. Het NCP draagt bij aan initiatieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om IMVO op de posten nader onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door deel te nemen aan calls met de ambassades. Ook geeft het NCP via de ambassades presentaties aan overheden en NCP's in onder andere Kazachstan, Brazilië en Argentinië. Momenteel worden, conform motie van de leden Diks en Van den Hul (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 34), de IMVO-richtlijnen voor de posten

vernieuwd. Hierin wordt ook een specifieke verwijzing opgenomen naar het NCP.

Toegankelijkheid

Voor het versterken van de toegankelijkheid stellen de onderzoekers voor dat het NCP een «helpdesk» opricht, waar vragen met betrekking tot meldingen kunnen worden behandeld. Het NCP heeft momenteel onvoldoende tijd om deze taak te vervullen. Het NCP ziet het reageren op vragen als een standaard taak van het secretariaat van het NCP. Deze vervult een «helpdesk-functie», hiervoor hoeft geen aparte helpdesk te worden ingericht. Het secretariaat is per email en telefoon goed bereikbaar.

Een aanbeveling is ook dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de toegankelijkheid van het NCP vergroot, door het NCP financieel te versterken, inclusief middelen voor de inhuur van externe bemiddelaars en consultants. Het NCP heeft tot op heden voldoende financiële ruimte gehad om desgewenst externe partijen in te huren; dit is in het verleden ook gebeurd.

Ook wordt geadviseerd om partijen die een melding indienen financieel te ondersteunen wanneer zij zelf onvoldoende middelen hebben. Het ministerie acht het onwenselijk om binnen het NCP een fonds op te richten voor de ondersteuning van partijen die een melding willen indienen of hebben ingediend, omdat dit de onpartijdige en bemiddelende rol van het NCP negatief kan beïnvloeden. Vanuit het ministerie worden maatschappelijke organisaties ondersteund die zich inzetten voor duurzame handel en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij kunnen lokale partijen ondersteunen bij het indienen van een melding en het traject dat daarop volgt. Daarnaast biedt het ministerie mogelijkheden voor de ondersteuning van mensenrechtenverdedigers op verschillende terreinen. Zo is er binnen het mensenrechtenfonds¹ en binnen de budgetten van relevante Nederlandse ambassades ruimte voor ondersteuning van projecten gericht op mensenrechtenverdedigers. Mensenrechtenverdedigers die schendingen van mensenrechten door bedrijfsleven aan de kaak stellen, kunnen daarnaast voor advies terecht bij de Nederlandse ambassades. Het ministerie zal het NCP nader informeren over de mogelijkheden die er al zijn voor ondersteuning, zodat het NCP partijen die een melding willen doen hiernaar, indien nodig, kan doorverwijzen.

Verantwoording en voorspelbaarheid

Op het gebied van verantwoording adviseren de onderzoekers dat het NCP een jaarrapport opstelt. Het NCP levert jaarlijks gegevens aan de OESO aan, via het format van de OESO ten behoeve van het jaarrapport over de NCP's. Daarnaast heeft het NCP de laatste jaren (2017, 2018) een eigen beknopte publieksversie van het jaarverslag gemaakt. Die is gepubliceerd op de NCP website, in het Nederlands en het Engels. De aanbeveling om daarin meer informatie op te nemen over de events van het NCP, alsmede over meldingen, met inachtneming van de vertrouwelijkheid, neemt het NCP ter harte en zal deze nader uitwerken zodra de jaarrapportage over 2019 wordt voorbereid. Ook voor het geven van presentaties door het NCP en voor de website is dit nuttige informatie. Het NCP is niet voornemens om zelf financiële informatie te publiceren. De bezoldiging van de leden is openbare informatie (Bezoldigingsbesluit).

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenrechten/mensenrechtenfonds>

De onderzoekers adviseren dat het NCP ook bijhoudt wat de uitkomsten van meldingen bij het Nederlandse NCP zijn. Na iedere melding zou een document met geleerde lessen kunnen worden opgesteld door een externe expert. Deze commentaren zouden gepubliceerd kunnen worden op de website van het NCP. Het NCP ziet de aanbeveling om informatie over de meldingen bij het Nederlandse NCP, waaronder de uitkomsten van deze meldingen, beter of meer gestructureerd bij te gaan houden als een zinvolle aanbeveling en neemt deze over. Het NCP deelt zelf geleerde lessen in meldingen, daar waar dat passend is en met inachtneming van de vertrouwelijkheid die ook geldt na afsluiting van een melding. Het NCP wijst erop dat niet iedere melding zich hiervoor leent.

De onderzoekers adviseren verder dat het NCP bijhoudt wat de uitkomsten van de meldingen van buitenlandse NCP's zijn. Ten aanzien van het bijhouden van uitspraken van andere NCP's wijst het NCP graag op de openbaar toegankelijke database van de OESO met alle NCP casussen (waarover een NCP heeft gepubliceerd). Daarnaast heeft ook OECD Watch een casus database, die ook openbaar toegankelijk is.

Om de voorspelbaarheid te vergroten, wordt geadviseerd om verwachtingen van partijen bij een melding goed te managen. Een andere aanbeveling richt zich op afspraken over vervolgstappen na een melding. De onderzoekers bevelen aan afspraken hierover al vast te leggen in de *Terms of Reference* van een bemiddelingsproces. Het NCP onderschrijft het belang van het managen van verwachtingen, ook in een vroeg stadium van de melding. Het NCP zal zijn procedures tegen het licht houden, eventuele aanpassingen doorvoeren en daarin deze aanbeveling meenemen. Het NCP stelt in principe met partijen een *Terms of Reference* op, voordat de bemiddeling daadwerkelijk start. De inhoud hiervan wordt bepaald door wat partijen willen. Het schriftelijk vastleggen van verwachtingen van de partijen over de uitkomst van de NCP-procedure acht het NCP in de fase waarin de bemiddeling nog niet is begonnen, niet behulpzaam voor het proces. In deze fase wordt vooral gewerkt aan het versterken van het vertrouwen van de partijen in het NCP-proces. Het NCP heeft als *best practice* om een jaar na de publicatie van de eindverklaring te monitoren hoe de situatie is en hoe partijen zijn omgegaan met de aanbevelingen van het NCP. Het NCP is van mening dat dit volstaat en dat daarmee het vervolg weer in handen is van de betrokken partijen.

Onpartijdigheid en transparantie

De onderzoekers bevelen het NCP aan om, wanneer er geen gezamenlijke conclusie wordt bereikt in de bemiddeling, een duidelijker onderscheid te maken tussen de bemiddelingsprocedure en het opstellen van een eindverklaring. Dit zou de onpartijdigheid en transparantie ten goede komen. Het kabinet en het NCP kunnen zich niet vinden in deze aanbeveling. Juist vanwege betrokkenheid bij het bemiddelingsproces zijn de NCP-leden in staat om een goede eindverklaring te schrijven. Een duidelijker onderscheid zou misschien nodig zijn, wanneer het NCP een oordeel zou vellen over de gemelde misstand. Sommige NCP's werken meer met zo'n oordeel, wat ook wordt gesteund door OECD Watch. Volgens maatschappelijke organisaties zijn bedrijven eerder geneigd mee te werken aan bemiddeling, wanneer het alternatief is dat een oordeel publiek gemaakt wordt (zie ook Kamerstuk 26 485, nr. 245). Het zwaartepunt in de NCP-procedure ligt bij de bemiddeling; het zoeken naar de ruimte tussen partijen in een geschil door het voeren van het gesprek en het faciliteren van een gesprek tussen partijen is de kern van het NCP-mechanisme. In eindverklaringen in een situatie waarin er geen overeenkomst is of waarin geen dialoog tot stand is gekomen, doet het NCP aanbevelingen en is waar nodig kritisch over het niet of niet

voldoende implementeren van de OESO richtlijnen. Het NCP volgt hiermee het kader voor NCP's in de OESO-richtlijnen. In de afgelopen jaren hebben partijen in de meeste gevallen meegewerkt aan bemiddeling door het Nederlandse NCP.

Versterken van NCP-systeem

Het Nederlandse NCP is één van de 48 NCP's die zijn ingesteld op basis van de OESO-richtlijnen. In de richtlijnen wordt aangegeven dat gelijkwaardig functioneren van deze NCP's van groot belang is. Het Nederlandse NCP staat internationaal bekend als één van de best functionerende NCP's. De onderzoekers adviseren het NCP om in te zetten op *peer learning*, om zo bij te dragen aan onderling leren en verbetering van het functioneren van andere NCP's. Het kabinet en het NCP zijn het ermee eens dat het Nederlandse NCP een rol heeft bij het versterken van het internationale NCP-systeem en het functioneren van individuele NCP's. Daarom wordt al op diverse manieren samengewerkt met NCP's en is er al sprake van *peer learning* activiteiten. Ook werkt het Nederlandse NCP veel samen met andere NCP's bij de behandeling van meldingen, wanneer zo'n melding betrekking heeft op verschillende landen. Het aantal meldingen waarbij het NCP geen behandelaar van de melding is, maar een ander NCP adviseert bij de behandeling (omdat Nederland of een Nederlands bedrijf op enigerlei wijze betrokken is) is sterk gestegen. Het NCP gaat na hoe de inspanningen die nu al worden geleverd beter zichtbaar kunnen worden gemaakt naar buiten toe.

Tevens raden de onderzoekers aan dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken een voorstel doet voor een aanpassing van de «Implementatieprocedures voor de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen». Dit zou ook bij moeten dragen aan het meer gelijkwaardig functioneren van de NCP's. IOB geeft als voorbeeld voor een dergelijke aanpassing dat als meerdere NCP's betrokken zijn bij een zaak, dit hen verplicht om een gezamenlijk standpunt moeten innemen. Het kabinet vindt dit een interessante suggestie en zal bij gelijkgezinde lidstaten verkennen of een herziening van deze procedures opportuun en haalbaar is.

NCP als «hoger beroep»

Tenslotte bevelen de onderzoekers aan dat het NCP gaat fungeren als beroepsinstantie wanneer partijen binnen een IMVO-convenant niet tevreden zijn met de uitkomst na een klacht bij het binnen het IMVO-convenant afgesproken geschillenmechanisme. Het is belangrijk om hier onderscheid te maken in twee soorten geschillen. Ten eerste kunnen er geschillen zijn tussen partijen bij een IMVO-convenant over de naleving van de afspraken die gemaakt zijn binnen het convenant. Dat kan bijvoorbeeld gaan over deelname aan een stuurgroep of het bijdragen aan de begroting. Daarnaast kunnen er geschillen zijn over de wijze van implementatie van de OESO-richtlijnen door bedrijven die partij zijn bij een IMVO-convenant.

Het NCP heeft het mandaat om te bemiddelen bij (vermeende) schendingen van de OESO-richtlijnen. Wanneer partijen binnen een IMVO-convenant een andere partij hiervan verdenken, kunnen zij gebruik maken van een binnen het convenant afgesproken geschillenmechanisme, maar kan er ook altijd een melding worden gedaan bij het NCP. Dat belanghebbenden betrokken zijn bij een IMVO-convenant, staat dat niet in de weg.

Het NCP heeft echter niet het mandaat om te oordelen over geschillen met betrekking tot de naleving van de in conventen gemaakte afspraken. Het ministerie en het NCP achten het ook niet wenselijk om het NCP deze rol te geven.

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