

Tegen slavernij en uitbuiting

Een wettelijke ondergrens voor verantwoord ondernemen

Een initiatiefnota van:

- Joël Voordewind (ChristenUnie)
- Kirsten van den Hul (PvdA)
- Mahir Alkaya (SP)
- Bram van Ojik (GroenLinks)



**Christen
Unie**



PvdA

SP

**GROEN
LINKS**

1. Inleiding: risico's op betrokkenheid bij schending van rechten en schade aan milieu bij internationaal ondernemen

Nederlandse bedrijven die internationaal opereren kunnen een belangrijke rol spelen in het bevorderen van duurzame ontwikkeling wereldwijd. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het creëren van werkgelegenheid en het betalen van belasting in de landen waar zij actief zijn. Tegenover die positieve effecten kunnen echter ook negatieve gevolgen staan, bijvoorbeeld voor mensenrechten of milieu. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat bedrijven bij hun productie in het buitenland feitelijk gebruik maken van gedwongen arbeid of kinderarbeid. Het kan ook dat bijvoorbeeld grondstoffen in het buitenland gewonnen worden met veel schade voor het milieu. Om dit soort negatieve effecten tegen te gaan richt het beleid van de Nederlandse overheid zich op implementatie van de zogeheten OESO-richtlijnen. De implementatie van deze richtlijnen (die hieronder verder besproken zullen worden) laat echter nog te wensen over. In deze notitie worden daarom andere wegen verkend om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen. Het doel is om tot een ondergrens te komen, die als norm kan dienen voor internationaal verantwoord ondernemen.

Allereerst worden ter illustratie enkele van de belangrijkste risico's op schendingen behandeld die op kunnen treden als bedrijven in het buitenland actief zijn.

Moderne slavernij

Naar schatting 45,8 miljoen mensen¹ ter wereld zijn 'moderne slaven'. Dan hebben we het niet alleen over het bekende voorbeeld van de seksindustrie, waarin veel vrouwen gedwongen worden te werken. Ook in ketens van veel gewone producten op de Nederlandse markt, komt slavernij voor. Moderne slavernij, ook wel enigszins eufemistisch 'gebonden arbeid' of 'gedwongen arbeid' genoemd, is onder meer aangetroffen in de kleding en schoenenindustrie, in de voedingsmiddelensector, en in de elektronica². Recent onderzoek toont aan dat het in visserij³ en natuursteen⁴ voorkomt. De Verenigde Naties becijferden dat de omzet in de hedendaagse slavernij meer dan \$ 35 miljard⁵ bedraagt.

Het zijn migranten en vluchtelingen, inheemse volkeren, kinderen en vrouwen die kwetsbaar zijn voor moderne slavernij. Wereldwijd is sprake van een toename van mensenhandel en moderne slavernij, onder andere door groeiende vluchtelingen- en migrantenstromen. Moderne slavernij en mensenhandel zijn ernstige mensenrechtenschendingen. Betrokkenheid bij moderne slavernij of mensenhandel via de keten is een risico voor veel bedrijven die actief zijn op de Nederlandse markt.

Kinderarbeid

Een ander risico dat bedrijven lopen is dat ze ongewild gebruik maken van kinderarbeid. Het aantal kinderen dat moet werken daalt gelukkig, maar nog altijd zijn er wereldwijd meer dan 150 miljoen kinderen kind-arbeider. 73 miljoen van hen werken zelfs onder gevaarlijke omstandigheden.⁶ Hier een einde aan te maken is een van de strategische ontwikkelingsdoelen ('SDG's', nummer 8.7). Dat geldt ook voor moderne slavernij.

¹ Cijfers zijn moeilijk te schatten. De global slavery index is redelijk gezaghebbend. De ILO hanteert voorzichter schattingen. <https://www.globallslaveryindex.org/findings/>

² Drie sectoren die zijn aangemerkt als risicosectoren door het internationale initiatief [Know the Chain](https://www.knowthechain.nl/). Voor specifiek onderzoek in de kledingsector zie o.a. <http://www.indianet.nl/sumangali.html>

³ <https://www.theguardian.com/global-development/series/modern-day-slavery-in-focus+world/thailand>

⁴ <http://www.stopkinderarbeid.nl/kinderarbeid-in-indiaas-natuursteen/>

⁵ Ook dit is moeilijk te schatten. De ILO hanteert hier een hogere schatting: \$ 150 miljard én spreekt niet over omzet maar winst.

⁶ Gebaseerd op cijfers van Unicef: <https://www.unicef.nl/bescherming/kinderarbeid>

Milieuschade

Bedrijven kunnen bij hun economische activiteiten dus betrokken raken bij het schenden van mensen- of arbeidsrechten. Daarnaast kan hun handelen ook negatieve gevolgen hebben voor omgeving en klimaat. Veel economische sectoren hebben met dit risico te maken, op veel verschillende mogelijke manieren. Bekende voorbeelden zijn het gebruik van soja, waarvoor in Zuid-Amerika oerwouden gekapt worden om de productie ervan te kunnen uitbreiden. Een ander voorbeeld is palmolie waarvoor hetzelfde geldt. De productie van olie en gas is misschien wel het meest duidelijke voorbeeld van economische activiteit die grote risico's met zich mee brengt voor omgeving en klimaat. In een aantal gevallen gaan dit soort situaties bovendien gepaard met mensenrechtenschendingen.

2. Aanleiding en doel

Het besef dat (internationaal) ondernemen en economische activiteiten van bedrijven risico's op het schenden van rechten en schade aan milieu en klimaat met zich mee brengen, is in de afgelopen decennia gegroeid.

UN Guiding Principles for Business and Human Rights/ het Ruggie Framework

Dat groeiende besef heeft zich in 2011 vertaald in het tot stand komen van de *UN Guiding Principle for Business and Human Rights* (UNGP's).⁷ Deze principes worden ook wel het *Ruggie Framework* genoemd, naar de auteur ervan, VN-gezant John Ruggie. De UNGP's zijn met consensus aangenomen door de VN-Mensenrechtenraad.

Ze zijn onder te verdelen in drie hoofdprincipes:

1. de verplichting voor staten of overheden om bescherming te bieden tegen mensenrechtenschendingen (*duty to protect*), ook als eventuele schendingen worden begaan door derden, zoals bijvoorbeeld bedrijven;
2. de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren (*responsibility to respect*), ook als overheden dat niet doen;
3. het waarborgen van de toegang tot een herstel procedure (*access to remedy*): gedupeerden of slachtoffers van schendingen moeten ergens verhaal kunnen halen.

OESO richtlijnen

In datzelfde jaar 2011 werden de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen herzien om ze in lijn te brengen met de principes en verantwoordelijkheden die zijn opgenomen in de UNGP. De OESO-richtlijnen geven een uitgebreide invulling aan het tweede basisprincipe uit de *UN Guiding Principles*, de *responsibility to respect* en richten zich dus op de verantwoordelijkheid van bedrijven. Daarbij gaat het niet alleen om de verantwoordelijkheid van bedrijven voor het respecteren van de mensenrechten, maar ook om verantwoordelijkheden op andere terreinen, zoals:

- werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen,
- milieu,
- bestrijding van corruptie, omkopingsverzoeken en afpersing,
- consumentenbelangen.

Due diligence De OESO-richtlijnen stellen het begrip *due diligence* centraal als algemeen beginsel voor bedrijfsbeleid, niet alleen op het gebied van arbeids- en mensenrechten, maar ook

⁷ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

op het gebied van milieu.⁸ In de letterlijke Nederlandse vertaling betekent *due diligence* “gepaste zorgvuldigheid”.

Hieronder wordt het proces verstaan waarbij bedrijven de daadwerkelijke en mogelijke negatieve gevolgen van hun handelen identificeren, voorkomen en beperken, en verantwoording afleggen over hoe zij omgaan met de geïdentificeerde risico's. Bij de uitwerking van *due diligence* staan niet de risico's voor het bedrijf centraal, maar de rechten van andere belanghebbenden, zoals werknemers en lokale gemeenschappen (omschrijving SER⁹). Het gaat om de risico's op mogelijke en daadwerkelijke negatieve gevolgen voor deze belanghebbenden. *Due diligence* gaat nadrukkelijk ook over de productie- en toeleveringsketen van bedrijven.

Landen, zoals Nederland, die de richtlijnen onderschrijven, gaan daarmee een bindende verplichting aan deze te implementeren. De OESO-richtlijnen vormen daarom het uitgangspunt voor het Nederlandse beleid ten aanzien van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Sector Risico Analyse

Als onderdeel van de uitvoering van dit beleid hebben de minister van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking en de minister van economische zaken in 2014 opdracht gegeven tot een Sector Risico Analyse (SRA). In deze analyse, uitgevoerd door adviesbureau KPMG zijn de verschillende mogelijke negatieve gevolgen van economische activiteiten van Nederlandse bedrijven in kaart gebracht.¹⁰ In dit onderzoek zijn 13 sectoren aangewezen als risico-sectoren. Voor elk van die sectoren is vervolgens beschreven wat de belangrijkste risico's zijn.

De volgende economische sectoren zijn door KPMG geïdentificeerd als sectoren met een verhoogd risico en nader onderzocht:

- textiel en kleding,
- bouw,
- chemie,
- land- en tuinbouw,
- elektronica,
- voedingsmiddelen,
- hout & papier,
- olie en gas,
- metaal,
- energie,
- financiële sector,
- detailhandel,
- groothandel.

Gebaseerd op de OESO-richtlijnen kijkt de SRA naar risico's op het gebied van milieu, arbeid, mensenrechten, corruptie en belastingen. Voor een groot aantal van de 13 sectoren met een hoog risicoprofiel spelen die risico's vooral op de terreinen milieu, arbeid en mensenrechten. Meest genoemde risico's zijn ongezonde en onveilige werkomstandigheden, schending van

⁸ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*, p. 10.

⁹ SER (2014), *IMVO-convenanten*, advies 14/04, pp. 13-14.

¹⁰ KPMG (2014), MVO Sector Risico Analyse: Aandachtspunten voor dialoog
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/01/mvo-sector-risico-analyse>

vakbondsrechten en het recht op vereniging, maar ook kinderarbeid en gedwongen arbeid. Zo komt gedwongen arbeid voor in de sectoren kleding en textiel, de bouw, elektronica, voedingsmiddelen en metaal. Vanwege de verbondenheid in productieketens treden deze risico's daardoor uiteindelijk ook op in sectoren als de groot- en detailhandel, bijvoorbeeld als het gaat om de productie van elektronica.

Doel

Bedrijven die actief zijn in deze sectoren lopen dus het risico bij dergelijke schendingen van mensen- en arbeidsrechten betrokken te raken. Echter, de positieve keerzijde hiervan is dat bedrijven door middel van hun economische activiteiten ook kunnen bijdragen aan het voorkomen en tegengaan van dergelijke negatieve effecten. Dit is nadrukkelijk de bedoeling van de OESO-richtlijnen en het beleid ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) dat op deze richtlijnen is gebaseerd: "Het gezamenlijke doel van de regeringen die de *Richtlijnen* onderschrijven is het stimuleren van de positieve bijdragen die multinationale ondernemingen aan economische, ecologische en sociale vooruitgang kunnen leveren, alsmede het minimaliseren van de problemen waartoe hun activiteiten kunnen leiden."¹¹ Terugtrekking uit sectoren of economische ketens waarin zich problemen voordoen is niet de bedoeling en pas de allerlaatste optie. Het gaat erom de negatieve effecten te voorkomen of tegen te gaan.¹²

Hoe kunnen we bewerkstelligen dat er een ondergrens voor internationaal verantwoord ondernemen wordt gecreëerd, een ondergrens die ervoor zorgt dat (Nederlandse) bedrijven inderdaad juist gaan bijdragen aan het voorkomen en tegengaan van de negatieve gevolgen die kunnen optreden als gevolg van het economisch handelen in de ketens waarin zij opereren? Dat is het doel van deze notitie en de kernvraag die centraal staat.

Die vraag laat zich weer vertalen in afgeleide deelvragen. Het naleven van de OESO-richtlijnen zou sterk kunnen bijdragen aan het gestelde doel, maar hoe zorgen we er dan voor dat deze richtlijnen niet alleen bij alle bedrijven bekend raken, maar ook nageleefd worden? En dat bedrijven dus bij hun handelen *due diligence*, ofwel gepaste zorgvuldigheid, gaan betrachten? Volstaat het huidige Nederlandse MVO-beleid om dit te bereiken? Welke bijdrage gaat de onlangs aangenomen Wet zorgplicht kinderarbeid aan het bereiken van dit doel leveren? Wat kunnen we leren van buitenlandse voorbeelden op dit terrein? Deze vragen zullen in de paragrafen hieronder aan de orde komen.

3. Het Nederlandse (I)MVO-beleid

In het Nederlandse Internationale MVO-beleid sinds de vaststelling van de OESO-richtlijnen kunnen in elk geval vijf sporen onderscheiden worden.¹³ Hieronder worden deze kort beschreven. In het algemeen is het Nederlandse beleid erop gericht bedrijven bekend te maken met de OESO-richtlijnen en andere principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op die manier moet kennis en bewustwording op het thema bevorderd worden.

Het doel dat in 2013 gesteld werd was dat 90% van de 600 grootste Nederlandse bedrijven de OESO-richtlijnen zou onderschrijven en dat alle grote bedrijven (vanaf 250 werknemers of meer) in risicosectoren er in elk geval mee bekend zouden zijn. Er is hierbij aanvankelijk geen specifiek

¹¹ OESO (2011), *De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen: Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context*, p. 7.

¹² KPMG (2014), *MVO Sector Risico Analyse: Aandachtspunten voor dialoog*, p. 9.

¹³ Gebaseerd op IOB Evaluation (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch Government's policy on international responsible business conduct (2012-2018)*, p. 24.

jaar genoemd waarin dit doel bereikt zou moeten zijn, maar in 2018 is het jaar 2023 gekozen als termijn. Recent onderzoek door EY in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wijst uit dat eind 2019 35% van de bedrijven uit de doelgroep de OESO-richtlijnen omschreef. In 2017 was dat 30%.¹⁴ Het beleid moet ertoe bijdragen dat meer bedrijven de richtlijnen gaan onderschrijven en principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen in hun bedrijfsvoering opnemen. Gezien de cijfers tot nu toe zullen nog grote stappen gezet moeten worden om de doelstelling van 90% in 2023 te halen.

Onderdeel van het beleid is ook het opbouwen van de capaciteit van andere belanghebbenden die van invloed zijn op het beleidsterrein, zoals de SER, MVO Nederland de Raad voor Ondernemend Nederland, maatschappelijke organisaties, vakbonden, werkgevers- en brancheorganisaties.

Hieronder worden vijf sporen die onderscheiden kunnen worden in het Nederlandse IMVO-beleid nader toegelicht:

1. **Convenantenbeleid** Het belangrijkste spoor is het bevorderen en faciliteren van de zogenoemde IMVO-convenanten.¹⁵ Dit zijn vrijwillige afspraken per economische sector tussen overheid, bedrijven en de diverse belanghebbende maatschappelijke organisaties. De gesprekken tussen de bedrijven en de diverse belanghebbende partijen vinden plaats onder regie van de Sociaal Economische Raad (SER). In de convenanten wordt uitgewerkt hoe Nederlandse bedrijven de gepaste zorgvuldigheid vorm gaan geven en in de praktijk brengen. Het streven is om in elk van de dertien sectoren die in de Sector Risico Analyse als de meest riskante naar voren zijn gekomen, een convenant te sluiten.
2. **MVO-kaders voor instrumenten gericht op de private sector** Bedrijven die gebruik willen maken van de instrumenten ter bevordering van internationale handel moeten verklaren dat zij zullen handelen in overeenstemming met de OESO-richtlijnen. De uitvoerende agentschappen (FMO, Atradius DSB en RVO) stellen bovendien eisen van *due diligence* aan projecten die in aanmerking willen komen voor ondersteuning door de Nederlandse overheid,¹⁶ of bij de verlening van exportkredieten en de deelname aan handelsmissies.
3. **Openbare aanbestedingen** Een derde spoor is om zelf als overheid de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk te brengen, door deze te betrekken bij overheidsaanbestedingen. Bij Europese aanbestedingen van het Rijk zijn de Internationale Sociale Voorwaarden(ISV) verplicht.¹⁷
4. **Internationale initiatieven** Een vierde spoor in het beleid is dat Nederland in de internationale arena probeert te bevorderen dat maatschappelijk verantwoord ondernemen meer en meer de norm wordt. Nederland zet zich ervoor in dat de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles for Business and Human Rights* door meer regeringen wereldwijd aanvaard worden. Een van de internationale initiatieven die Nederland ondersteunt, is bijvoorbeeld het *Sustainable Trade Initiative*¹⁸. Dit is een internationaal fonds dat initiatieven voor duurzame handel ontwerpt, financiert en uitvoert.
5. **Beleid via ambassades** Nederland zet ook zijn ambassades in om de bewustwording van MVO-risico's te vergroten bij Nederlandse en lokale bedrijven die in betreffende

¹⁴ EY (2020), *Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs*, p. 3.

¹⁵ https://www.internationalrbc.org/?sc_lang=nl

¹⁶ IOB Evaluation (2019), *idem*, p. 16.

¹⁷ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-4>

¹⁸ <https://www.idhsustainabletrade.com/>

landen actief zijn, maar ook bij andere belanghebbenden zoals de regeringen van deze landen, vakbonden en maatschappelijke organisaties.

Wet- en/of regelgeving is een spoor dat niet in dit rijtje staat. Nederland heeft tot nu toe ingezet op vrijwillige maatregelen.

Evaluatie convenantenbeleid

In het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte III hebben de coalitiepartijen afgesproken af te wachten tot er een evaluatie van vijf jaar convenantenbeleid gehouden zal zijn, voordat besloten zal worden of ook wet- en regelgeving nodig is om de naleving van de OESO-richtlijnen te bevorderen. Deze evaluatie moet in het derde kwartaal van 2020 gereed zijn.

IOB-evaluatie De directie Internationaal Onderzoek en Beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in het najaar van 2019 een evaluatie uitgebracht van het Nederlandse (I)MVO-beleid als geheel, getiteld *Mind the governance gap, map the chain*.¹⁹ Hieronder worden de conclusies voor elk van de hierboven genoemde vijf sporen van het Nederlandse beleid kort samengevat.

1. **Convenantenbeleid** Doelstelling was om eind 2016 in 10 van de risico-sectoren een convenant te hebben. Dat is niet gelukt. Ten tijde van het afsluiten van het onderzoek, eind 2018, waren er 9 convenanten afgesloten in de sectoren met een hoog risico. In de eerste helft van 2019 is dat aantal inmiddels wel behaald. De directie IOB concludeert echter dat deze convenanten niet voldoende zijn om alle bedrijven en alle sectoren met een hoog risico profiel te bereiken. Sommige van deze overeenkomsten zijn bovendien minder relevant voor het verminderen van de risico's binnen internationale waardenketens. De IOB wijt dit aan de politieke druk om maar vooral op tijd de doelstelling van 10 convenanten te behalen. Deze kwantitatieve doelstelling lijkt zo ten koste te zijn gegaan van de kwalitatieve. De IOB-evaluatie constateert verder dat sommige van de afgesloten convenanten slechts een klein deel van een sector beslaan. Andere richten zich alleen op bepaalde risico's. Een voorbeeld hiervan is het bankenconvenant dat zich wel op mensenrechten richt, maar niet op milieueffecten. De belangrijke olie- en gassector heeft zelfs helemaal geweigerd mee te werken aan een convenant, terwijl uit onderzoek is gebleken dat de naleving van de OESO-richtlijnen in die sector beperkt is.²⁰ Het convenantenbeleid is gedeeltelijk succesvol geweest in het bewerkstelligen van 'opschaling': in twee gevallen zijn er concrete resultaten op dat gebied. Dat zijn allereerst de samenwerking tussen het Nederlandse textielconvenant en het Duitse partnerschap voor duurzaam textiel, en ten tweede het gezamenlijke initiatief van Nederland en België om een convenant ten aanzien van natuursteen af te sluiten.
2. **MVO-kaders voor instrumenten gericht op de private sector** Principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn opgenomen als vereisten in aanmerking te kunnen komen voor ondersteuning bij export naar of handel met het buitenland. Dit beleid is effectief gebleken, volgens het evaluatieonderzoek. Principes van MVO worden op die manier in acht genomen, vooral bij projecten die ondersteuning kregen. Het gedrag van bedrijven zelf is daardoor beïnvloed, maar soms ook dat van toeleveranciers. Dit gebeurde echter in verschillende mate, afhankelijk van het type instrument dat gebruikt

¹⁹ IOB Evaluation no. 433 (2019), *Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012–2018)*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁰ CE Delft (2019), pp. 50 e.v.

werd. Er is geen voorbeeldwerking ten aanzien van andere bedrijven gesignaleerd.

3. **Openbare aanbestedingen** Pas laat in de door de directie IOB onderzochte periode heeft de overheid het beleid om maatschappelijk verantwoord aan te besteden versterkt. Daardoor kon nog niet vastgesteld worden of het beoogde effect zich inderdaad voordoet. Opgemerkt moet worden dat maar bij een heel klein deel van de openbare aanbestedingen de Internationale Sociale Voorwaarden verplicht toegepast worden: slechts zo'n 2,5% van de totale waarde aan goederen, diensten en werken.
4. **Internationale initiatieven** Volgens de IOB-evaluatie heeft het Nederlandse internationale beleid substantiële bijdragen geleverd aan het stimuleren van internationale sociale voorwaarden. Zo heeft Nederland een betekenisvolle rol gespeeld bij het tot stand komen van de EU *Conflict Minerals Regulation*. Sommige van de initiatieven waar Nederland aan bijgedragen heeft, hebben ook daadwerkelijk geleid tot een verbeterde praktijk door overheden en bedrijven.
5. **Beleid via ambassades** Ook de Nederlandse ambassades hebben bijgedragen aan de bevordering van MVO. De IOB-evaluatie constateert evenwel dat er grote verschillen zijn tussen ambassades. Vooral in landen waar Nederland een intensieve handelsrelatie mee heeft, zijn de ambassades actief op MVO-terrein. Het ontbreekt echter te veel aan coördinatie en monitoring door het ministerie.

Gezien de betrekkelijk korte geschiedenis van het MVO-beleid is op basis van binnen- en buitenlandse ervaringen met MVO-beleid nu nog niet te zeggen welke maatregelen effectiever zijn, vrijwillige, verplichte of een mix van beide. Een van de aanbevelingen van de IOB-evaluatie is dan ook om beter duidelijk te maken hoe actoren die niet mee doen aan de convenanten gestimuleerd of gedwongen kunnen worden (bijvoorbeeld door wetgeving) om de principes van MVO zoals die zijn neergelegd in de OESO-richtlijnen toch te gaan naleven. Daarbij adviseert de IOB om niet alleen binnen bestaande wettelijke kaders te kijken, maar ook nieuwe wegen te onderzoeken.

"Better explain how actors not involved in the agreements will be encouraged or forced (e.g. by legislation) to adopt RBC principles according to the OECD guidelines and the UNGPs within the existing legal frameworks and explore new avenues." ²¹

Deze aanbeveling raakt aan een punt dat in deze evaluatie niet benoemd is, namelijk het *free rider*-probleem: bedrijven die wel vrijwillig meedoen aan een convenant en zich verbinden aan de afspraken daarvan, kunnen concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van de bedrijven die niet meedoen. Het percentage deelnemende bedrijven is bij veel convenanten namelijk nog laag, waardoor er geen gelijk speelveld is.

Er is ook een IOB-evaluatie gedaan van het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen (NCP). Landen die de OESO-richtlijnen onderschrijven moeten zo'n NCP hebben. Het contactpunt heeft onder meer als taak de bekendheid met de OESO-richtlijnen te vergroten en meldingen van schendingen van de OESO-richtlijnen door bedrijven te behandelen. Het Nederlandse NCP

²¹ IOB (2019), idem , p.79.

besteedde het grootste deel van zijn tijd aan dat laatste en slaagde er meer dan NCP's in andere landen in partijen tot overeenstemming te brengen bij de behandeling van concrete meldingen.²²

Wet Zorgplicht Kinderarbeid

Een mogelijke oplossing van het *free rider*-probleem, zoals dat hierboven genoemd werd, zou kunnen liggen in wetgeving. De Nederlandse overheid heeft tot nu toe echter niet gekozen voor de weg van wetgeving. Het voormalige PvdA-Kamerlid Roelof van Laar heeft enkele jaren geleden echter het initiatief genomen tot een wet die één van de bekende MVO-risico's zou moeten bestrijden, namelijk kinderarbeid. Nadat het er lange tijd op leek dat dit initiatiefwetsvoorstel het niet zou halen in de Eerste Kamer, is de Wet zorgplicht kinderarbeid aan het einde van de Kamerperiode toch nog aangenomen (mei 2019). Behalve voorlichting en het bevorderen van vrijwillige afspraken, kent het Nederlandse beleidsinstrumentarium op het gebied van (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen nu ook een wet.

Op het moment van schrijven is het echter zo dat veel van de bepalingen van deze wet nog uitgewerkt moeten worden in algemene maatregelen van bestuur. Het opstellen daarvan zal pas gebeuren na de uitgebreide evaluatie van het convenantenbeleid die in 2020 verwacht wordt. De wet is dus nog niet in werking getreden en er valt daarom nog niets te zeggen over de effecten ervan.

De Wet zorgplicht kinderarbeid vereist van elke Nederlandse onderneming en van buitenlandse bedrijven die regelmatig goederen of diensten aan Nederland leveren dat zij verklaren gepaste zorgvuldigheid te hebben betracht ten aanzien van kinderarbeid. Aan welke eisen de verklaringen die deze wet vereist precies zullen moeten voldoen is op dit moment nog niet duidelijk.

Bedrijven nemen gepaste zorgvuldigheid in acht als zij onderzoeken of er een redelijk vermoeden bestaat dat te leveren goederen of diensten met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Wanneer dat redelijke vermoeden er is, dienen zij dan een plan van aanpak vast te stellen en uit te voeren.

Belanghebbenden kunnen een klacht indienen bij een nog aan te wijzen toezichthouder, nadat ze dit eerst bij het bedrijf zelf hebben geprobeerd. Uitsluitend een concrete aanwijzing voor niet naleving van het bepaalde in deze wet door een aanwijsbare partij, biedt grond voor het indienen van een klacht.

Belangrijke positieve ontwikkeling die deze wet brengt is dat het principe van gepaste zorgvuldigheid nu wettelijk is neergelegd en van bedrijven gevraagd gaat worden. Bedrijven moeten onderzoek doen of er een redelijk vermoeden is van het bestaan van kinderarbeid in hun keten en daarover verklaren. Belanghebbenden zullen bij een toezichthouder kunnen klagen wanneer zij menen dat bedrijven de niet hebben nageleefd.

De Wet zorgplicht kinderarbeid is vanuit het consumentenrecht opgesteld, wat er toe zou kunnen leiden dat het voor daadwerkelijke gedupeerden (in dit geval dus kinderen die ondanks de verklaring van een bedrijf toch blijken te hebben gewerkt in de productieketen) lastiger is om zelf bij het bedrijf verhaal te halen.

²² IOB (2019), Evaluatie Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen, p. 9 <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/rapporten/2019/10/01/434-ncp/Evaluation+Dutch+NCP.pdf>

De belangrijkste beperking van deze wet is dat ze zich weliswaar op een belangrijk, maar slechts één aspect van de mogelijke negatieve aspecten van internationaal ondernemen richt, namelijk kinderarbeid.

Conclusie Nederlands (I)MVO-beleid

In het kader van deze notitie is met name de vraag relevant of het convenantenbeleid volstaat om brede naleving van de OESO-richtlijnen door het Nederlandse bedrijfsleven te gaan bewerkstelligen. Op grond van dit IOB-onderzoek is het antwoord op die vraag dat dat vooralsnog onvoldoende is.

4. Overzicht internationale en buitenlandse wetgeving

Internationaal

De UN-*Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP), de OESO-richtlijnen, maar ook de normen van de International Labour Organization (ILO)²³, vormen het internationale normerende kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het tegengaan van gedwongen arbeid, moderne slavernij en de ergste vormen van kinderarbeid zijn bovendien terecht gekomen in de Strategic Development Goals (SDG's, nummer 8.7).

Sinds maart 2017 is een Europese richtlijn van kracht die internationale bedrijven verplicht tot transparantie over niet-financiële aspecten van hun bedrijfsvoering waarin ook een rapportageverplichting over hun *due diligence*-proces is opgenomen. Deze verplichting geldt voor een beperkte groep bedrijven: grote beursgenoteerde bedrijven, banken en verzekeraars met meer dan 500 werknemers. Dat zijn in Nederland ongeveer 120 bedrijven. Deze bedrijven moeten voortaan een 'niet-financiële verklaring' in hun bestuursverslag opnemen. Daarin moet staan hoe ze omgaan met milieu-, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping. Dit is inclusief de wijze waarop de onderneming zorgvuldigheidsprocedures toepast. De richtlijn stelt het betrachten van *due diligence* echter niet verplicht – het gaat er alleen om dat het bedrijf vermeldt wat het doet.²⁴

De EU kent verder de illegaal hout-verordening, waarmee van importeurs geëist wordt dat ze via een *due diligence* systeem de import van illegaal hout tegengaan²⁵, en de conflictmineralenverordening, die gepaste zorgvuldigheid vraagt aan EU-importeurs van tin, tantaal, wolfram en goud uit conflict gebieden en hoog risico gebieden.²⁶

Buitenland

Due diligence wordt echter nog weinig in praktijk gebracht. Toch zijn er inmiddels ook op landelijk niveau verschillende wetten om bedrijven tot *due diligence* aan te zetten. Vaak zijn die wetten gericht op een bepaalde misstand. Zo kent het Verenigd Koninkrijk de Modern Slavery Act, Australië heeft recent een vergelijkbare wet aangenomen, en de VS heeft een importverbod op producten die zijn gemaakt met behulp van gedwongen arbeid.²⁷ Frankrijk heeft in 2017 als eerste land een brede wettelijke plicht tot *due diligence* voor grotere bedrijven ingevoerd.

²³ Daartoe behoren de vier fundamentele arbeidsnormen en Conventie 29 (Forced Labour Convention).

²⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039355/2017-03-24>

²⁵ https://ec.europa.eu/environment/eutr2013/_static/files/press-briefings/eu-timber-regulation-media-briefing_v01_en.pdf

²⁶ <http://www.bhrinlaw.org/key-developments/53-europe%20-%20eu-conflict-mineral-regulation>

²⁷ <https://business-humanrights.org/en/us-ban-on-import-of-products-made-with-forced-labour>

Een overzicht van de reeds bestaande internationale afspraken en wetgeving in diverse landen is weergegeven in *Tabel 1*.

Tabel 1: overzicht van bestaande due diligence-wetgeving

land	wet	jaar	omschrijving
VS	Dodd Frank Act, Sec. 1502	2010	Transparantieplichting
VS	California Transparency Act	2010	Transparantieplichting retail due diligenceproces t.a.v. moderne slavernij mensenhandel en kinderarbeid
EU	Timber Regulation	2013	Due diligenceplichting houtimporteurs/ importverbod illegaal gekapt hout.
EU	Non financial reporting directive	2014	Brede transparantieplichting, ten aanzien van milieu-, sociale en personeelsaangelegenheden, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie
Verenigd Koninkrijk	Modern Slavery Act	2015	Rapportageplichting over due diligenceproces t.a.v. moderne slavernij en mensenhandel
EU	Conflict Minerals Regulation	2016	Rapportageplichting over due diligence proces verplichting voor importeurs van ruwe 'conflictmineralen'
Frankrijk	Devoir de Vigilance	2017	Zorgplicht en Rapportageplichting over <i>due diligence</i> (breed bereik)

Ook in andere landen wordt gewerkt aan wetgeving op dit terrein. Een overzicht hiervan is te zien in *Tabel 2*.

Tabel 2: landen waar due diligence-wetgeving is aangekondigd

Land	Proces	Fase	omschrijving
Zwitserland	Swiss Responsible Business Initiative	Burgerinitiatief 2016 momenteel in ontwikkeling	Naar model van Franse Devoir de Vigilance
Duitsland	Nationaal Actieplan (UNGP)	Aankondiging 2016	in 2020 moet 50% van de grote bedrijven due diligence uitvoeren dmv zelf regulering, zo niet dan volgt wetgeving.
Italië	Nationaal Actieplan (UNGP)	Aankondiging 2016	Herziening van zorgplicht
Spanje	Parlementair initiatief	Verwacht	Naar model van Franse Devoir de Vigilance
Verenigd Koninkrijk	Oproep Parlementaire commissie	2017	Naast Modern Slavery Act, zorgplicht nodig met bredere scope
EU	'Green Card' door 8 Nationale Parlementen waaronder NL	2016	Oproep tot EU brede zorgplicht wetgeving

EU	EP Resolutie over kledingsector	2017	Zorgplicht en transparantie verplichting
Australië	Parlementair onderzoek en consultatie	2017	Wetgeving m.b.t. moderne slavernij (conform VK Modern Slavery Act)

Duitsland kent een nationaal actieplan waarin was afgesproken dat in 2020 50% van de bedrijven de OESO-richtlijnen zou moeten implementeren. Als dit aantal niet behaald zou worden, zou er wetgeving komen. Inmiddels zijn de resultaten van een onderzoek naar de vrijwillige naleving van de mensenrechtenstandaarden door Duitse bedrijven bekend geworden. Deze wijzen uit dat minder dan 20% de OESO-richtlijnen heeft geïmplementeerd. De ministers van Ontwikkelingssamenwerking en van Arbeid en Sociale zaken willen daarom nu wetgeving gaan ontwikkelen. Presentatie van de eerste elementen wordt op korte termijn verwacht, maar heeft als gevolg van de coronacrisis vertraging opgelopen. Tegelijkertijd zal er ook een tweede ronde van onderzoek plaatsvinden (resultaat verwacht eind juni onder voorbehoud). Dit was zo afgesproken in het Duitse nationale plan. Met name ministeries die tegen wetgeving zijn, die van economische en financiële zaken, hopen dat de resultaten dan beter zijn. Gezien de resultaten nu lijkt dit echter onwaarschijnlijk. De partijcongressen van de Sociaal Democraten en Christen Democraten hebben zich bovendien al voor wetgeving uitgesproken.²⁸

De wetten die in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Zwitserland zijn ingevoerd, worden hieronder kort beschreven.

VS In 2010 is in de nasleep van de financiële crisis de *Dodd Frank Act* aangenomen. In sectie 1502 worden eisen gesteld aan Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven die bij de productie van hun goederen gebruik maken van mineralen uit de Democratische Republiek Congo of een van de buurlanden. Deze bedrijven moeten verslag doen van de *due diligence*-maatregelen die ze hebben getroffen ten aanzien van hun toeleveringsketen en ze moeten laten zien dat de mineralen die ze gebruiken op geen enkele manier afkomstig zijn uit bronnen die in handen zijn van of ten goede komen aan gewapende groepen.²⁹ Het wetsartikel heeft als doel de vrede in het betreffende gebied te bevorderen. De reikwijdte is breed – het geldt voor alle Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven – maar is beperkt tot het gebruik van bepaalde mineralen in de productieketen.

Verenigd Koninkrijk De *Modern Slavery Act* is een brede wet die gericht is op het aanpakken van moderne slavernij, voornamelijk binnen het Verenigd Koninkrijk. Met moderne slavernij wordt bedoeld op verschillende soorten misstanden en uitbuiting, zoals mensenhandel, dwangarbeid of kinderarbeid. Artikel 54 van de wet gaat over de verklaring die bedrijven moeten afgeven over hun *due diligence* proces ten aanzien van moderne slavernij in hun keten. De wet is in 2016 geëvalueerd en uit die eerste evaluatie blijkt dat de wet heeft bijgedragen aan bewustwording over risico's gerelateerd aan mensenrechten en moderne slavernij binnen bedrijven op het hoogste niveau. Het aantal verklaringen van bedrijven en de inhoud van deze verklaringen is vooralsnog beperkt.³⁰

²⁸ Zie <https://lieferkettengesetz.de/pressemitteilung/deutsche-unternehmen-bei-menschenrechts-test-durchgefallen-katastrophales-ergebnis-macht-lieferkettengesetz-unumgaenglich/> en <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/minister-mueller-und-heil-drohen-mit-einem-lieferkettengesetz-16530564.html>

²⁹ PWC (2018), Strategies For Responsible Business Conduct, p. 42.

³⁰ Uit kamerbrief 26485-304 Onderzoeksrapport strategieën voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO).

Frankrijk De Franse *Loi Sur le Devoir de Vigilance des Multinationales* (2017) is een brede *due diligence* wet die een zorgplicht instelt en een algemene aansprakelijkheid voor de grootste bedrijven in Frankrijk op het gebied van mensenrechten en milieu. Bedrijven moeten onder de wet een “plan de vigilance” indienen. De rechter kan een bedrijf veroordelen indien het plan niet voldoende, niet compleet of niet goed geïmplementeerd is. Action Aid, Amnesty en andere NGO's in Frankrijk hebben de 80 plannen bekeken die na het eerste jaar zijn gepubliceerd. Volgens deze organisaties waren de plannen over het algemeen niet voldoende. Een meerderheid van de bedrijven focuste in het plan bijvoorbeeld op de risico's voor de onderneming in plaats van op de risico's op werknemers en andere belanghebbenden.

Zwitserland: In 2016 is het *Swiss Responsible Business Conduct Initiative* uitgebracht. Dit is een burgerinitiatief dat inhoudt dat alle Zwitserse bedrijven *due diligence*, zoals uiteengezet in de UNGPs en de OESO-richtlijnen, dienen te betrachten in hun hele keten op mensenrechten en milieu. Bedrijven zijn aansprakelijk voor schade veroorzaakt door bedrijven die onder hun de facto controle staan en die door hun bedrijfsactiviteiten internationale mensenrechten of milieustandaarden geschonden hebben. Ze zijn echter niet aansprakelijk als ze kunnen aantonen dat hun *due diligence*-proces goed is geweest. Het wetsvoorstel is momenteel nog in behandeling.

Lessen en conclusies uit de buitenlandse ervaringen

De voorbeelden van internationale afspraken en buitenlandse wetgeving die hierboven geschetst zijn laten een gevarieerd beeld zien. Sommige afspraken of wetten richten zich op één bepaald risico, andere weer op bepaalde categorieën van bedrijven. Met de Franse wet die wel een breed bereik heeft, is nog te kort ervaring opgedaan om er veel conclusies uit te kunnen trekken. Een conclusie die wel te trekken valt, is dat de bestaande initiatieven op zichzelf noch gezamenlijk een ‘dekkend’ systeem opleveren dat naleving van de OESO-richtlijnen voorschrijft.

Zoals hiervoor al geschetst, geldt op Nederlands nationaal niveau eigenlijk hetzelfde voor het huidige (I)MVO-beleid. Ook dit laat als het ware gaten open: ofwel voor wat betreft de risico's die geadresseerd worden, ofwel ten aanzien van het aantal bedrijven dat erdoor bereikt wordt.

Een brede wet gericht op de verschillende risico's en geldig voor alle bedrijven zou deze gaten in de Nederlandse situatie kunnen opvullen of ondervangen. In de volgende paragraaf wordt daarom een poging gedaan tot een schets van zo'n brede *due diligence*-wet.

5. Schets voor een brede *due diligence*-wetgeving

Doel

Het doel van een brede *due diligence*-wetgeving moet zijn: het voorkomen en adresseren van daadwerkelijke en potentiële negatieve gevolgen voor, of schendingen van mensenrechten en milieu door het handelen van bedrijven. Op deze manier wordt een ondergrens voor internationaal verantwoord ondernemen gecreëerd.

Hoe

***Due diligence* als kernprincipe** Ondernemingen betrachten *due diligence* om wereldwijd bedrijfsgerelateerde schendingen te voorkomen en te adresseren. Zoals hiervoor al omschreven, houdt *due diligence* het proces in waarmee ondernemingen de daadwerkelijke en potentiële negatieve gevolgen van hun handelen identificeren, voorkomen en verminderen, en waarmee zij verantwoording afleggen over hun aanpak van de gevolgen. Dit proces is dan een integraal

onderdeel van hun besluitvormingsproces en risicobeheerssystemen. Bij de uitwerking van *due diligence* staan niet de risico's voor de onderneming centraal maar de rechten van en de daadwerkelijke en potentiële risico's op negatieve gevolgen voor andere belanghebbenden zoals werknemers en lokale gemeenschappen. Ondernemingen moeten zich inspannen om deze (interne en externe) belanghebbenden betekenisvol te betrekken bij de uitwerking van hun *due diligence*.

Een wet zou daarom moeten voorschrijven dat ondernemingen de volgende stappen doorlopen in het betrachten van *due diligence*:

1. MVO integreren in het beleid en de managementsystemen van de onderneming;
2. Identificeren van daadwerkelijke of potentiële negatieve gevolgen voor MVO-thema's;
3. Deze stoppen, voorkomen of beperken;
4. Monitoren van de praktische toepassing en resultaten;
5. Communiceren hoe de gevolgen worden aangepakt;
6. Waar nodig herstel mogelijk maken.

Ondernemingen dienen deze stappen te doorlopen met inachtneming van de OESO *due diligence* handreiking³¹ en voor alle bedrijfsactiviteiten en hun zakelijke relaties, inclusief de hele toeleveringsketen.

Ondernemingen moeten hun betrokkenheid vast stellen bij de geïdentificeerde daadwerkelijke of potentiële negatieve gevolgen om de juiste aanpak te bepalen. Daarbij moet specifiek onderzocht worden, onder andere door middel van betekenisvolle betrokkenheid van belanghebbenden, of de onderneming het negatieve gevolg zelf heeft veroorzaakt (of zou kunnen veroorzaken), eraan heeft bijgedragen (of zou kunnen bijdragen), of dat het negatieve gevolg direct verbonden is (of verbonden zou kunnen zijn) met de activiteiten, producten of diensten van een zakelijke relatie van de onderneming.

Als onderdeel van *due diligence*, is de onderneming verplicht om, als een onderneming schade veroorzaakt of eraan bijdraagt, de activiteit die de schade veroorzaakt of daaraan bijdraagt te stoppen en de schade te herstellen of bij te dragen aan het herstel van de schade. Wanneer een onderneming de schade niet zelf heeft veroorzaakt of eraan heeft bijgedragen, maar deze rechtstreeks verband houdt met de activiteiten, producten of diensten van de onderneming via een zakelijke relatie, omvat de *due diligence*-verplichting dat het bedrijf zijn invloed (leverage) op de zakelijke relatie gebruikt om de impact te stoppen of te herstellen.

De relatie tussen een onderneming en negatieve gevolgen is niet statisch. Deze kan bijvoorbeeld veranderen naarmate situaties zich ontwikkelen en kan afhangen van de mate waarin geïdentificeerde risico's en negatieve gevolgen worden aangepakt via *due diligence* en beperkende maatregelen.³² Een onderneming is in overtreding van haar *due diligence* verplichting zolang haar (bijdrage aan de) negatieve gevolgen niet is gestopt en de benadeelden geen herstel hebben ervaren.

Reikwijdte

Alle ondernemingen Een brede wet zou van toepassing moeten zijn op alle ondernemingen, groot, midden- en kleinbedrijf, werkzaam in alle sectoren, die in Nederland gevestigd zijn, inclusief staatsbedrijven, aanbestedingsdiensten, brievenbusfirma's, en ondernemingen die op de

³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019), *OESO-due diligence handreiking voor maatschappelijk verantwoord ondernemen*.

³² Idem, p. 76.

Nederlandse markt commercieel actief zijn. De manier waarop een bedrijf invulling geeft aan de verplichting onder deze wet moet in evenredige verhouding staan tot, onder meer, de potentiële en daadwerkelijke negatieve gevolgen, de marktpositie en de omvang van de onderneming.³³ Dit zou wat deze initiatiefnemers betreft moeten betekenen dat bijvoorbeeld kleine bedrijven die slechts op de binnenlandse markt opereren en geen producten van buiten de EU importeren in de praktijk niet of nauwelijks te maken zullen krijgen met de vereisten van zo'n brede wet.

Toezicht en handhaving

We stellen drie manieren van toezicht en handhaving voor.

1. Er dient een toezichthouder te komen die controleert op naleving van de wet. Bij het niet naleven van *due diligence* verplichtingen kan de toezichthouder ondersteunend optreden en het lerend vermogen van de onderneming aanspreken. Sancties of boetes zijn een volgende stap zijn sancties/boetes. Wanneer een schending voor een tweede keer plaatsvindt onder een zelfde verantwoordelijk bestuur kan dit als een economisch delict aangemerkt worden (dit is ook in de Wet zorgplicht kinderarbeid zo geregeld).
2. In het geval er een klacht wordt ingediend over het niet naleven van *due diligence*-verplichtingen en eventueel hier uitvloeiende schade voor slachtoffers, kan er bemiddeling ingeroepen worden. Ook hierin kan de toezichthouder een rol spelen.
3. De overheid kan bedrijven uitsluiten van publieke aanbestedingen of juist positieve prikkels gebruiken, bijvoorbeeld meer punten bij aanbestedingen/deelname handelsmissies e.d., al naar gelang bedrijven zich niet of wel aan hun *due diligence*-verplichtingen houden.

Het zwaartepunt van toezicht en handhaving zal bij de toezichthouder liggen. De toezichthouder heeft zowel een voorlichtende, lerend bevorderende als controlerende taak voor wat betreft het toezien op naleving van de wet.

Het NCP als toezichthouder

We stellen voor dat het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen (NCP) aangewezen wordt als toezichthouder. Daartoe dient eventueel het mandaat van het NCP aangepast te worden zodat het de bevoegdheden krijgt die nodig zijn om de bovengenoemde taken te kunnen uitvoeren.

Aanwijzingen met betrekking tot de toezichthouder:

- Toezichthouder (en rechter) ontwikkelt beleid en jurisprudentie voor wat betreft de kwalitatieve beoordeling van het *due diligence*-proces, incl. nadere invulling van kernbegrippen
- Toezichthouder moet het lerend vermogen ondernemingen bevorderen;
- Toezichthouder moet focussen op waar de meeste impact te behalen valt, bijvoorbeeld op de grootste ondernemingen/de grootste risico's;

Iedere natuurlijke persoon en rechtspersoon van binnen of buiten Nederland wiens belangen geraakt zijn door het doen of laten van een onderneming bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet, zou daarover een klacht moeten kunnen indienen bij de toezichthouder.

Verhaal en herstel

De toezichthouder heeft een bijzondere controlerende taak waar het gaat om het

³³ Gebaseerd op UNGP-richtlijn 14: "The responsibility of business enterprises to respect human rights applies to all enterprises regardless of their size, sector, operational context, ownership and structure. Nevertheless, the scale and complexity of the means through which enterprises meet that responsibility may vary according to these factors and with the severity of the enterprise's adverse human rights impacts."

stoppen en herstellen van daadwerkelijke negatieve gevolgen op mensenrechten en milieu door ondernemingen als onderdeel van hun *due diligence* verplichting:

1. De toezichthouder stelt vast of de onderneming wel of niet een negatief gevolg heeft veroorzaakt, ertoe heeft bijgedragen of er via een zakenrelatie mee in verband staat. In elk scenario heeft de onderneming andere verplichtingen:
 - a. Als de toezichthouder bepaalt dat de onderneming een negatief gevolg heeft *veroorzaakt*:
 - Onderneming moet de activiteit die het negatieve gevolg heeft veroorzaakt, stoppen en de daadwerkelijke gevolgen herstellen;
 - b. Als de toezichthouder bepaalt dat de onderneming aan een negatief gevolg heeft *bijgedragen*:
 - Onderneming moet haar bijdrage stoppen of voorkomen en bijdragen aan herstel van de daadwerkelijke gevolgen van haar eerdere handelen;
 - Onderneming moet haar invloed aanwenden om eventueel resterende gevolgen zoveel mogelijk te beperken;
 - c. Als de toezichthouder bepaalt dat er een direct *verband* is tussen het negatieve gevolg en de activiteiten en producten van de onderneming of diensten van de onderneming via een zakelijke relatie:
 - Onderneming moet haar invloed aanwenden om te zorgen dat het veroorzakende bedrijf het negatieve gevolg voorkomt of beperkt;
 - Doet de onderneming dat niet, dan kan de toezichthouder bepalen dat een onderneming niet slechts in relatie staat tot het veroorzakende bedrijf, maar zelf bijdraagt aan het negatieve gevolg, zoals in het scenario onder b; het bedrijf moet in dat geval de aanwijzingen voor *bijdragen aan* volgen (negatieve bijdrage stoppen en bijdragen aan herstel).
2. Mocht een onderneming in gebreke blijven, dan kan de toezichthouder volgens het geldende Nederlandse bestuursrecht na waarschuwingen en dwingende aanwijzingen, een last onder dwangsom opleggen.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de bewijslast voor gedupeerden. Deze moet niet zodanig hoog zijn dat het in de praktijk moeilijk wordt betrokkenheid van een bedrijf aan te tonen.

Transparantie

Communicatie is een belangrijk aspect van *due diligence*. Ondernemingen dienen rekenschap af te leggen over de manier waarop ze daadwerkelijke of potentiële negatieve gevolgen identificeren en aanpakken, en moeten overeenkomstig communiceren. De informatie moet toegankelijk zijn voor de beoogde doelgroepen (bijv. belanghebbenden, investeerders, consumenten) en in het bijzonder voor rechthebbenden. De informatie moet voldoende zijn om aan te tonen dat de reactie van de onderneming op de negatieve gevolgen die het bedrijf heeft veroorzaakt of waaraan ze heeft bijgedragen, adequaat is. Bij de communicatie moet voldoende rekening worden gehouden met de vertrouwelijkheid van commerciële informatie en andere concurrentie- en veiligheidsoverwegingen.

Ondernemingen moeten jaarlijks publiceren over hun *due diligence*-proces. Dat dienen ze te doen op een toegankelijke en gepaste wijze, met inachtneming van de OESO DD Handreiking (2018) en de UNGP Reporting Framework (2015). In hun publicatie moeten ze ingaan op de volgende aspecten van dit proces:

- hun MVO-beleid,

- maatregelen om MVO te integreren in het algemene beleid en managementsystemen,
- de geïdentificeerde gebieden en productielocaties met de grootste risico's voor de samenleving en de onderneming,
- de geïdentificeerde, geprioriteerde en beoordeelde negatieve gevolgen of risico's,
- de criteria voor prioritering,
- en de getroffen maatregelen en het resultaat van deze maatregelen om deze risico's te voorkomen of te beperken.

Voor deze publicatieverplichting geldt ook weer de manier waarop een bedrijf invulling geeft aan deze verplichting in verhouding moet staan tot, onder meer, de omvang van de organisatie.

Bijzonder dwingend recht

De bepalingen van een brede *due diligence* wet die volgens de hierboven geschetste lijn opgezet wordt, zijn altijd van toepassing, ongeacht mogelijke andere wetten die zouden kunnen gelden op grond van het internationaal privaatrecht.

Memorie van Toelichting

In de Memorie van Toelichting bij deze wet verdienen de volgende onderwerpen aandacht.

1. Deze wet dient onderdeel te zijn van een doordachte mix van beleidsmaatregelen en van coherent overheidsbeleid. Doel van het Nederlands overheidsbeleid is naleving en implementatie van de OESO richtlijnen. Daarom dient de wet volledig in lijn te zijn met de OESO richtlijnen (2011) en de OESO *Due Diligence* Handreiking (2018).

2. Onderdelen van de doordachte beleidsmix dienen in elk geval de hieronder genoemde punten te zijn, maar dit is geen uitputtende lijst:

- Ondersteuning van belanghebbenden en hun vertegenwoordigers in productielanden om hun rechten te (her)kennen, verdedigen en uit te dragen in productielanden en in Nederland;
- Ondersteuning van overheden in productielanden om hun capaciteit te vergroten op hun plicht de mensenrechten te beschermen en negatieve milieueffecten tegen te gaan;
- Ondersteuning van ondernemingen om te voldoen aan deze wetgeving, onder meer door het blijven stimuleren en ondersteunen van sectorale akkoorden. Hoewel de convenanten tot nu toe niet voldoende zijn gebleken om te bewerkstelligen dat de OESO-richtlijnen in alle bedrijven en sectoren nageleefd worden, zijn deze op zichzelf en als onderdeel van een mix van beleidsmaatregelen zeer waardevol. Zij bevorderen begrip en samenwerking tussen overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Bovendien helpen ze bedrijven bij het geven van sectorspecifieke invulling aan deze wet;
- Het versterken en ondersteunen van opbouw en functioneren van onafhankelijke maatschappelijke organisaties en vakbonden in productie- en consumptielanden als onderdeel van de controlerende macht.

3. In hun aanpak is het van belang dat ondernemingen niet aan symptoombestrijding doen, maar risico's proactief aanpakken.

4. Het beëindigen van de zakelijke relatie is een optie die bedrijven moeten overwegen en een besluit dat zij in bepaalde omstandigheden moeten nemen. Bij het besluit om de zakelijke betrekkingen te beëindigen dienen ook de potentiële negatieve sociale en economische gevolgen

van de beëindiging in aanmerking te worden genomen. In plannen hiervoor moet worden vastgelegd welke maatregelen de onderneming zal treffen en wat zij verwacht van haar leveranciers, afnemers en andere zakelijke relaties.

5. Ondernemingen moeten de kans krijgen te groeien in de implementatie van *due diligence*. Met de toezichthouder kunnen hierover afspraken gemaakt worden. Het niet naleven van deze afspraken kan betekenen dat een onderneming opschuift op de ladder van verantwoordelijkheid, zoals beschreven onder scenario 1c van *Verhaal en Herstel*. Pas in een dergelijke situatie kunnen boetes/sancties opgelegd worden.

6. Er moet aandacht zijn voor de vraag in hoeverre de wet voldoet aan de verplichte kwaliteitseis 'gevolgen voor ontwikkelingslanden'.³⁴

7. Het recht op vakvereniging en collectieve onderhandeling (ILO conventies 87 en 98) en een leefbaar loon/ inkomen worden gezien als voorwaardenscheppend recht, op basis waarvan andere rechten beter gerealiseerd kunnen worden. Daarom dienen ondernemingen in het doen van hun *due diligence* potentiële en daadwerkelijke schending van deze rechten als ernstig te behandelen in hun prioritering;

8. Klimaatverandering is op zichzelf een vorm van schade aan het milieu. Met behulp van het betrachten van *due diligence* moeten ondernemingen ook de negatieve gevolgen van klimaatverandering voorkomen, verminderen en adresseren. Bedrijven die substantieel bijdragen aan klimaatverandering hebben onder andere de verantwoordelijkheid om de uitstoot van broeikasgassen in hun keten te verminderen, reductiedoelen te stellen in lijn met internationale klimaatdoelen, en transparant te zijn over uitstoot en risico's;

9. Bij het naleven van *due diligence* dienen ondernemingen extra aandacht te besteden aan de gevolgen van de bedrijfsactiviteiten in de hele keten voor kwetsbare groepen zoals kinderen, inheemse volkeren, kastelozen, migranten en personen met een handicap.

10. Wereldwijd hebben vrouwen vaak niet dezelfde rechten en kansen als mannen. Tegelijkertijd zijn ze een belangrijke katalysator voor ontwikkeling. In het naleven van *due diligence* moeten ondernemingen daarom expliciet nagaan hoe daadwerkelijke of potentiële negatieve gevolgen kunnen verschillen of specifiek kunnen zijn voor vrouwen en meisjes en hier opvolging aan geven.

6. Concluderend: naar brede *due diligence* wetgeving in Nederland, maar ook in Europa

In deze notitie is het grote belang van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen benadrukt. De risico's op betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen als moderne slavernij en kinderarbeid, maar ook op betrokkenheid bij milieuschade, kunnen beperkt of zelfs voorkomen worden bij het naleven van gepaste zorgvuldigheid, ofwel *due diligence* bij het handelen in internationaal verband. Op die manier kunnen bedrijven zelfs bijdragen aan verbetering van arbeidsomstandigheden en milieu in de landen waar zij opereren.

³⁴ In overeenstemming met vraag 7 uit het integraal afwegingskader <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/effecten-op-ontwikkelingslanden>

We hebben op een rij gezet wat het Nederlandse beleid inhoudt om internationaal maatschappelijk ondernemen te bevorderen. Ook hebben we betoogd dat dit tot nu toe niet voldoende is geweest om alle bedrijven in alle relevante sectoren ertoe te bewegen de OESO-richtlijnen tot leidraad van hun handelen te maken. Dit heeft ons tot de conclusie geleid dat er uiteindelijk brede wetgeving nodig is om dit voor alle bedrijven in alle sectoren te bewerkstelligen.

Vervolgens is geschetst hoe zo'n wet er wat ons betreft uit zou moeten zien. We willen met deze schets de discussie hierover over graag verder brengen, met als doel om tot een zo goed mogelijke wet te komen.

Deze notitie heeft ook beschreven welke initiatieven er al zijn in andere landen en welke internationale afspraken er op concrete onderwerpen, zoals bijvoorbeeld conflictmineralen, al gemaakt zijn. Gezien vanuit de Nederlandse positie als lidstaat van de Europese Unie zou Europese regelgeving op dit onderwerp eigenlijk de ideale situatie zijn, omdat het speelveld voor bedrijven dan niet alleen binnen Nederland, maar binnen de hele EU gelijk zou zijn. Bovendien zou het effect op derde landen natuurlijk navenant veel groter zijn.

Wij zijn er echter van overtuigd dat de beste manier om tot Europese regelgeving te komen nu juist een *bottom up*-aanpak is. Het zou een lang en moeizaam proces zijn om tot Europese regelgeving ten aanzien van *due diligence* te komen, met als eindresultaat waarschijnlijk een enigszins teleurstellend compromis. Hoe meer verschillende lidstaten echter zelf wetten gaan ontwikkelen, hoe groter de kans dat er ook op Europees niveau regelgeving aangenomen gaat worden. De *best practices* van de verschillende landen die dan zelf al wetgeving hebben, kunnen dan de norm worden waar Europese regels naar gevormd worden. Hopelijk draagt ook deze initiatiefnota daaraan bij.

7. Financiële paragraaf

De voorstellen in deze nota beogen zoals gezegd de contouren te schetsen van een brede wet die *due diligence* voorschrijft. De financiële gevolgen betreffen vooral de inrichting van de organisatie van de toezichthouder. Nu is dat het NCP. In dit voorstel zou deze organisatie substantieel uitgebreid dienen te worden om haar nieuwe, meer uitgebreide rol te vervullen. De kosten van de organisatie en het personeel zullen jaarlijks naar schatting in elk geval tussen de 1 en 3 miljoen euro bedragen.

8. Aanbevelingen

Het voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen:

- **Brede *due diligence* wetgeving** Er dient een brede *due diligence* wet te komen, opgezet volgens de lijnen zoals die in deze nota zijn geschetst en in aanvulling op reeds aangenomen wetgeving op dit gebied.
- **Streven naar Europese wetgeving** Terwijl wetgeving in Nederland voorbereid wordt, dient de overheid dit af te stemmen met de wetgevingsinitiatieven die in gelijkgestemde Europese landen genomen worden. Initiatieven in verschillende Europese landen op dit terrein zullen ertoe leiden dat er eerder en kwalitatief betere *due diligence* wetgeving op Europees niveau ingevoerd wordt.