

Analysrapport

Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven

Samenvatting

1. Introductie

Deze samenvatting bevat een geconsolideerd overzicht van de resultaten en analyse van een serie interviews met belangrijke stakeholders die is gehouden in opdracht van de Interdepartementale Werkgroep Mensenrechten en Bedrijfsleven ("Werkgroep") in het kader van het Nationaal Actieplan (NAP) Mensenrechten en Bedrijfsleven.

Het NAP is een antwoord van het kabinet op het verzoek van de Europese Commissie en de Tweede Kamer om aan te geven hoe het invulling zal geven aan het "Protect, Respect and Remedy" Framework ("PRR Raamwerk") en de "Guiding Principles on Business and Human Rights" ("Guiding Principles"), opgesteld door de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) op het gebied van mensenrechten en bedrijven, John Ruggie ("Prof. Ruggie"), en bekrachtigd door de VN Mensenrechtenraad in Juni 2011.

De eerste ronde van deze stakeholderconsultatie had als doel de belangrijkste standpunten en ideeën die leven bij relevante stakeholders te inventariseren en analyseren. Samen met een beleidsdoorlichting en de bijeenkomsten van de Werkgroep zal de stakeholderconsultatie de input vormen voor het opstellen en schrijven van het uiteindelijke NAP.¹

Achtergrond geïnterviewde stakeholders

Er zijn 27 interviews gehouden met 50 personen in totaal. De definitieve lijst van geïnterviewden is vastgesteld door de Werkgroep en bestond uit vier categorieën:

- **Bedrijfsleven**, inclusief individuele bedrijven, financiële instellingen, pensioenfondsen, koepelorganisaties, en branches;
- **Maatschappelijke organisaties**, inclusief mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties, vakbonden, en koepelorganisaties;
- **Uitvoeringsorganisaties** die (mede) in opdracht van de overheid of met significante subsidie en/of andere steun van de overheid een rol spelen in uitvoering en/of advisering van beleid relevant voor het NAP;
- **Experts en andere stakeholders** die specifieke kennis of een bijzonder perspectief bezitten met betrekking tot het onderwerp.

De verdeling per stakeholder categorie was als volgt (een enkel interview was met stakeholders van verschillende categorieën):²

| | Bedrijfsleven | Maatschappelijke organisaties | Uitvoerings-organisaties | Experts en anderen | Totaal |
|--------------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|---------------|
| Aantal Interviews | 7 | 7 | 7 | 6 | 27 |
| Personen | 16 | 13 | 10 | 11 | 50 |

Doel en opzet interviews

De onderzoeker was de opdracht gegeven om middels interviews niet alleen de belangrijkste ideeën en standpunten te inventariseren, maar met name ook om te verkennen wat de prioriteit voor de verschillende stakeholders is voor het NAP. Daarnaast was het van belang dat de interviews zoveel mogelijk een vast patroon volgden waartoe een protocol is opgesteld dat aan de ene kant een goede structuur bood en aan de andere kant genoeg

¹ Bijlage 1 bevat de projectbeschrijving van het NAP.

² Bijlage 2 bevat een overzicht van de geïnterviewde stakeholders.

flexibiliteit om de vorm en volgorde aan te passen aan het aantal en de achtergrond van de geïnterviewden.

Opvallende algemene observaties

Tijdens de interviews viel een aantal algemene zaken op die relevant zijn voor de totstandkoming van het NAP:

1. Er bestaat brede consensus over het belang en de inhoud van het PRR Raamwerk en de Guiding Principles, en, meer in het algemeen, het werk van Prof. Ruggie en het onderwerp bedrijven en mensenrechten;
2. Ondanks dit brede draagvlak—ook bij stakeholders die vinden dat sommige elementen soms niet ver genoeg gaan—viel het op dat stakeholders, inclusief diegenen die bij overheidsinstanties werken, niet altijd tot in detail op de hoogte zijn van de exacte inhoud van de Guiding Principles en dat er vele vragen leven over hoe deze in concrete situaties toegepast moeten worden;
3. De bekendheid met hoe de overheid is georganiseerd en “werkt” (bijvoorbeeld hoe wetgeving en beleid tot stand komen) is over het algemeen beperkt onder stakeholders.

2. Samenvatting per stakeholder groep

Hoewel het onmogelijk is een algemeen beeld per stakeholder-groep te schetsen zonder te generaliseren, waren er in de interviews enige patronen te onderscheiden per stakeholder-groep:

Bedrijfsleven

Net als alle andere stakeholders onderschrijven bedrijven het belang van de Guiding Principles en de rol van de overheid in de bescherming van mensenrechten ten aanzien van bedrijfsgerelateerde mensenrechtenimpacts. De respondenten uit het bedrijfsleven zien het belang van een pro-actieve overheid die het bedrijfsleven stimuleert en faciliteert in het nemen van haar verantwoordelijkheid, onder meer door als overheid zelf het goede voorbeeld te geven.

Belangrijk voor stakeholders uit deze groep is dat de overheid bedrijven benadert vanuit een basishouding van vertrouwen. Waar dat al nodig is, zou nieuw beleid zoveel mogelijk bedacht en opgesteld moeten worden in overleg met het bedrijfsleven en andere stakeholders op basis van kosten-effectiviteit en met het proportionaliteitsbeginsel als uitgangspunt. Andere belangrijke uitgangspunten voor deze stakeholders ten aanzien van mogelijke actiepunten zijn om één en ander vorm te geven op basis van een risicobenadering (*risk-based approach*), zoveel mogelijk *tailor-made*, en sector-specifiek.

Maatschappelijke organisaties

Respondenten in deze groep benadrukken dat het NAP zoveel mogelijk zou moeten leiden tot daadwerkelijke verandering *on the ground*. Daarbij moet de focus liggen op het resultaat: een zo groot mogelijke vermindering van het aantal (ernstige) mensenrechtenschendingen waarbij Nederlandse bedrijven middels hun activiteiten en ketens betrokken kunnen zijn.

Voor vrijwel alle geïnterviewden uit deze groep ligt een groot deel van de prioriteit bij de derde pilaar, met name dat vermeende slachtoffers betere toegang zouden moeten hebben tot juridische en niet-juridische remedie mechanismen en opties voor genoegdoening. Een tweede, bijna even vaak genoemde, prioriteit ligt in het verder uitwerken van de relatie tussen de eerste en tweede pilaar, onder meer door te kijken waar en hoe *due diligence* verplicht zou kunnen worden gesteld.

Andere punten die regelmatig in de interviews met respondenten uit deze stakeholder groep terugkwamen, betroffen: het benadrukken dat de Guiding Principles de *burden of proof* meer bij bedrijven leggen; het verder uitwerken van de relatie tussen de eerste en tweede pilaar; en het belang van het “*Ruggie-proof*” maken van alle onderdelen van het overheidsinstrumentarium.

Uitvoerings- en adviesorganisaties

Een groot deel van de interviews met respondenten vanuit de uitvoerings- en adviesorganisaties besloeg hoe zij mensenrechten, de Guiding Principles en de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (“OESO Richtlijnen”), waarin de Guiding Principles integraal zijn opgenomen, integreren en implementeren in bestaande programma’s. Het aantal concrete suggesties voor het NAP bleef beperkt waarbij men vaak geloofde dat bestaande programma’s adequaat zijn ter invulling en naleving van de Guiding Principles.

Verder was opvallend dat men vaak onduidelijkheid ervaart door de verschillende signalen en eisen die men vanuit de overheid zegt te ontvangen. Men zou graag zien dat de overheid meer vanuit één visie kijkt naar de thematiek van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en mensenrechten, en deze ook zo uitdraagt.

Experts en andere stakeholders

Verschillende geïnterviewden uit deze diverse groep stakeholders vinden dat de overheid moet kijken naar een bredere normatieve setting voor bedrijven, bijvoorbeeld middels het explicieter maken van een *duty of care* in het vennootschapsrecht of onderzoeken of de OECD Richtlijnen een wettelijke verankering kunnen krijgen. Tegelijkertijd werd benadrukt dat dit met een zekere zorgvuldigheid benaderd moet worden. Men vindt het vooral belangrijk dat de overheid het voortouw neemt in het maken van afspraken met het bedrijfsleven en andere stakeholders over concrete acties die in de komende jaren worden genomen. Waar dergelijke afspraken echter niet tot stand komen, zou volgens deze stakeholders wet- en regelgeving op den duur wel degelijk overwogen moeten worden.

Daarnaast viel in deze groep stakeholders op dat men veel nadruk legt bij het belang van een “voorportaal voor remedie-mechanismen” door bijvoorbeeld versterking van klachtenmechanismen binnen bedrijven, het versterken van de bemiddelingsfunctie van het Nationaal Contact Punt (NCP) voor de OESO Richtlijnen en het breder bekendmaken van bestaande (nationale en internationale) remedie-mechanismen. Tot slot werd door een aantal benadrukt dat het NAP ook kansen biedt voor Nederland, middels het (be)vestigen van Nederland als MVO-gidsland en het ontwikkelen van een goede kennis- en ondersteuningsinfrastructuur voor bedrijven.

3. Gedeelde uitgangspunten

Hoewel niet alle stakeholders alle punten in dezelfde mate onderschrijven of op dezelfde manier zouden invullen, kwamen de volgende algemene uitgangspunten breed bij alle stakeholdergroepen naar voren en kunnen zij derhalve worden gezien als verwachtingen met relatief grote consensus.

Stakeholders verwachten dat de overheid meer haar rol neemt

Het meest pregnante uitgangspunt dat door vrijwel alle stakeholders werd genoemd is de verwachting dat de overheid middels het NAP haar rol meer invult binnen het PRR Raamwerk. Hoe die rol precieze invulling moet krijgen is uiteraard afhankelijk van verschillende perspectieven, maar dat de overheid momenteel haar rol te terughoudend invult, is breed gedragen. Stakeholders zien graag dat de overheid zichzelf als een actieve

speler ziet die pro-actief haar “*Duty to Protect*” vormgeeft en invult. Ook bedrijven verwachten een actieve ondersteuning van de overheid door het creëren van een *level playing field* en ondersteuning bij internationaal zakendoen in landen waar mensenrechtenrisico's bestaan.

Beleidscoherentie, “nationaal” en “internationaal”

Stakeholders ervaren uit alle hoeken dat de overheid vaak verschillende signalen afgeeft ten aanzien van het belang dat het hecht aan MVO in het algemeen en mensenrechtenissues in het bijzonder. Er werd met grote nadruk geadviseerd om voor het NAP sterk naar het punt van beleidscoherentie te kijken: door de internationale consensus rondom het PRR Raamwerk en de Guiding Principles zien vrijwel alle stakeholders het NAP als een gouden kans om een slag te maken richting meer coherentie tussen ministeries onderling, evenals met betrekking tot nationaal en internationaal beleid van de overheid als geheel.

Aansluiten bij bestaande beleidskaders

Het NAP zou zoveel mogelijk aan moeten sluiten bij bestaande beleidskaders, vooral gezien het feit dat de overheid reeds de keuze heeft gemaakt de OESO Richtlijnen als leidend MVO kader aan te merken en de Guiding Principles hierin integraal zijn opgenomen. De verwachting hierbij is dat processen die al in gang zijn gezet, en normen die reeds zijn gesteld, een goede basis bieden om op voort te bouwen, zodat er geen parallelle processen en fragmentatie optreedt.

Overige gedeelde algemene uitgangspunten

Een aantal andere uitgangspunten dat ook met regelmaat bij alle stakeholdergroepen terugkwam, betrof: 1) Het belang van het werken aan de eigen geloofwaardigheid door ook ten aanzien van mensenrechtenissues in Nederland (bijvoorbeeld rondom werkmigranten) te onderzoeken wat gedaan kan worden ter implementatie van het PRR Raamwerk; 2) het principe dat ten aanzien van bedrijven waar de overheid (deels) eigenaar van is of anderszins een zakelijke band mee heeft (bijvoorbeeld middels het verstrekken van subsidie), strengere eisen kunnen worden gesteld; 3) waar de overheid stimuleert of vereist dat bedrijven *due diligence* uitvoeren ter implementatie van de Guiding Principles deze zich moet focussen op een stappenplan van continue verbetering op basis van werkelijke resultaten en verbeteringen over de tijd; en 4) voor het NAP en de implementatie ervan is het belangrijk dat de vele risico's en uitdagingen die er liggen ten aanzien van het thema mensenrechten en bedrijven te onderkennen en benoemen, omdat het de discussie realistisch maakt en het belang van prioritering benadrukt.

4. Aangedragen actiepunten voor het NAP

4.1 Suggesties met brede steun

Hoewel er verschil van mening zal bestaan ten aanzien van precieze uitvoering van elk punt, lieten de volgende onderwerpen een redelijk eenduidig beeld zien qua draagvlak en prioriteit binnen en tussen stakeholdergroepen.

Inventariseren en prioriteren van hoge risicosectoren en -landen

Een suggestie die consequent door vrijwel alle geïnterviewden werd gedaan is de noodzaak om op basis van een gedegen onderzoek risicoanalyses te doen. Er ligt volgens stakeholders hierbij een tweeledige rol voor de overheid. Aan de ene kant zou men graag zien dat de overheid meer richting geeft aan haar eigen beleid op basis van mogelijke risico's voor de mensenrechten en op basis van deze prioriteitsstelling haar interventies vorm geeft. Aan de andere kant zien de stakeholders een duidelijke rol voor de overheid om bedrijven in staat te stellen hun *due diligence* te doen volgens een *risk-based approach*.

Voorlichting en communicatie van verwachtingen

Breed draagvlak bestaat voor de verwachting dat de overheid ruimhartig aan haar informatietaak voldoet en daarvoor ook de middelen beschikbaar stelt. Volgens vrijwel alle geïnterviewden zijn er nog te weinig bedrijven op de hoogte van wat de Nederlandse overheid van hen verwacht ten aanzien van het managen van MVO, en in het bijzonder mensenrechten. Dit geldt met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) dat internationaal opereert, maar ook veel grotere ondernemingen zijn nog niet bekend met de OESO Richtlijnen of de Guiding Principles als verbijzondering van algemene verwachting ten aanzien van MVO. Een specifiek punt dat hierbij consequent terugkwam is het belang van het breder en inhoudelijker bekend maken van bestaande remediemogelijkheden.

Vertaalslag maken naar proces- en kwaliteitsverwachtingen

Een belangrijk onderdeel van het expliciet maken van verwachtingen zit volgens stakeholders met name ook in het (faciliteren van het) maken van een vertaalslag van de Guiding Principles, naar een "operationele taal" die het Nederlandse bedrijfsleven verstaat. Vaak ervaren bedrijven en andere stakeholders dat de overheid (of organisaties die namens de overheid beleid uitvoeren) ten aanzien van mensenrechten in zeer algemene zin verwachtingen uitspreekt ("onderschrijft u de mensenrechtenprincipes uit de OESO Richtlijnen?"), maar geen verdere vertaalslag helpt te maken van wat dat in de praktijk zou moeten betekenen (wat wel vaak gebeurt ten aanzien van andere MVO-thema's). Hierbij werd de specifieke suggestie gedaan om vooral samen met het bedrijfsleven en andere stakeholders handleidingen en *best practices* op te stellen ten aanzien van *human rights due diligence* en andere relevante thema's uit de Guiding Principles. Hoewel bedrijven ook eigen initiatieven hebben ontwikkeld, is volgens stakeholders de overheid nodig om dergelijke projecten te steunen, de kwaliteit te bewaken, en multistakeholder input te faciliteren.

Implementatie van praktische beleidscoherentie

Naast coherentie als algemeen uitgangspunt werd het ook genoemd als een element waar de overheid actief mee aan de slag zou moeten. Onder de noemer "*nationale beleidscoherentie*" vinden stakeholders het belangrijk dat de overheid ernaar streeft om meer met één mond te spreken zowel binnen als tussen ministeries. Middels "*internationale beleidscoherentie*" verwachten stakeholders dat de Guiding Principles een integraal onderdeel zullen vormen van het buitenland- en mensenrechtenbeleid, zowel in multilaterale fora (EU, VN) als bilaterale contacten, handelsmissies en via de ambassades. De rol van de overheid wordt in het bijzonder als cruciaal gezien waar Nederlandse initiatieven met betrekking tot mensenrechten internationaal moeten worden getrokken om schaalvergroting te realiseren of grensoverschrijdende ketenproblemen systematisch aan te pakken.

Actief uitdragen van remedie-mogelijkheden

Volgens stakeholders heeft de overheid een actieve rol bij het bekendmaken en stimuleren van remediemogelijkheden ter invulling van de derde pilaar van het PRR Raamwerk. Hieromtrent werd tijdens de interviews onder meer genoemd dat de overheid actief bestaande kanalen voor remedie kan bekendmaken, bijvoorbeeld via ambassades; klachtenmechanismen op bedrijfsniveau actief kan bevorderen; en kan bijdragen aan het stimuleren van een goede dialoog tussen ondernemingen en gemeenschappen op basis van neutrale begeleiding.

Ten aanzien van het Nationaal Contact Punt (NCP) voor de OESO Richtlijnen, liepen de meningen over effectiviteit nogal uiteen. Wel is er brede consensus dat de bemiddelingsfunctie van het NCP meer gescheiden zou moeten worden van de uiteindelijke "verklaringen," en verschillende geïnterviewden waarschuwden voor een overmaat aan "juridisering" van het NCP door teveel consequenties aan eindverklaringen te verbinden. Een deel van de stakeholders, met name vanuit maatschappelijke organisaties, ziet graag dat het

NCP (of een soortgelijk, parallel mechanisme zoals een ombudsman) meer onafhankelijke bevoegdheden krijgt, met middelen en mandaat voor zelfstandig onderzoek.

4.2 Onderwerpen met minder of weinig overeenstemming

De volgende mogelijke actiepunten werden meerdere malen door verschillende stakeholders genoemd, maar de mate van draagvlak en prioriteit verschilde behoorlijk tussen (en soms zelfs binnen) de groepen stakeholders. Overweging van beleid op deze punten zal waarschijnlijk meer onderzoek en discussie vereisen.

Relatie eerste en tweede pilaar (inclusief wet- en regelgeving)

Met betrekking tot de vraag in hoeverre de overheid juridische middelen moet inzetten ter invulling van haar *Duty to Protect* bestaat er behoorlijk verschil van inzicht. Stakeholders van bedrijven betogen voor zo min mogelijk veranderingen in wet- en regelgeving; aan de andere kant staan stakeholders van met name maatschappelijke organisaties die een duidelijke verwachting hebben dat de overheid *due diligence* verankert in wettelijke verplichtingen. De experts en stakeholders van andere organisaties lieten een gemengd beeld zien. Over het algemeen echter werd door de stakeholders uit de laatste groep aangeraden niet onmiddellijk naar wet- en regelgeving te grijpen, maar het wel als stok achter de deur te houden. Een aantal geïnterviewden raadde aan nieuwe verwachtingen te ontwikkelen volgens het principe van “co-creatie” waarbij de overheid met het bedrijfsleven een convenant afsluit waarin bedrijven zichzelf committeren aan de slag te gaan met mensenrechten, bijvoorbeeld door afspraken op sector-niveau te maken.

Juridische remedies met extraterritoriale effecten

Het uitbreiden van juridische remedies met extraterritoriale effecten levert veel weerstand op bij stakeholders van het bedrijfsleven, waarbij onder meer het argument wordt gegeven dat het Castermans rapport³ heeft aangetoond dat het momenteel reeds mogelijk is om een civiele zaak voor de Nederlandse rechter te brengen. Volgens deze stakeholders stuit uitbreiding op principiële bezwaren omdat het Nederlandse rechtssysteem zich potentieel boven het rechtssysteem zou plaatsen van het land waar de vermeende schending zou hebben plaatsgevonden en het risico zou bestaan dat Nederland een (te) aantrekkelijk land wordt om een proces te voeren.

Voor de “andere” kant van de discussie worden ideeën rondom uitbreiding van juridische remedies met extraterritoriale effecten vooral ingegeven door ervaringen en studies rondom de (ten tijde van de interviews) lopende rechtszaak van Milieudefensie en een aantal Nigeriaanse boeren tegen Shell. Verschillende geïnterviewden, met name van maatschappelijke organisaties, suggereerden om als onderdeel van het NAP juridische remedies met extraterritoriale werking wettelijk verder te verankeren, zodat er volgens hen in de toekomst meer helderheid en voorspelbaarheid ontstaat voor vermeende slachtoffers.

Daarnaast werd door deze respondenten de term *inequality of arms* met regelmaat genoemd, waarmee wordt bedoeld dat vermeende slachtoffers minder middelen ter beschikking zou staan om een rechtszaak te voeren (en vol te houden) dan een bedrijf. Verschillende stakeholders zien hier ook een rol voor de overheid, bijvoorbeeld in het uitbreiden van mogelijkheden om tijdens een proces bedrijfsdocumenten in te kunnen zien of meer transparantie ten aanzien van concernverhoudingen van bedrijven te bewerkstelligen.

³ A.G. Castermans en J.A. van der Weide, *Juridische verantwoordelijkheid van Nederlandse moederbedrijven voor de betrokkenheid van dochters bij schendingen van fundamentele, internationaal erkende rechten*, Leiden, 15 december 2009.

Transparantie en rapportage

Wederom met name uit de categorieën maatschappelijke organisaties en experts kwam een aantal suggesties rondom het verder stimuleren en verplichten van rapportage. In algemene zin werd gesuggereerd dat maatregelen zich zouden moeten toespitsen op het verkrijgen van een accuraat beeld van de daadwerkelijke “*performance*” van het verslaggevende bedrijf (in termen van effecten op mensenrechten) en niet te beperken tot beleid en procedures.

Een meerderheid van stakeholders adviseerde dat de Nederlandse overheid wacht met het nemen van stappen ten aanzien van transparantie totdat de Europese Commissie haar huidige initiatief rondom “disclosure of non-financial information by companies”⁴ afrondt en bekend wordt wat er van nationale lidstaten wordt verwacht.

Specifieke ideeën en voorstellen met betrekking tot transparantie en rapportage die tijdens de interviews werden gedaan betroffen onder andere: de beoordelingscriteria van de Transparantiebenchmark in lijn brengen met de Guiding Principles; het verzoeken van de Raad voor de Jaarverslaggeving om Richtlijn 400 en de Handreiking voor MVO in lijn te brengen met de Guiding Principles; en het bevorderen van ketentransparantie.

5. Conclusie

Er bestaat brede consensus bij stakeholders rondom het idee dat de overheid actief invulling dient te geven aan haar verplichtingen in het kader van het thema mensenrechten en bedrijfsleven, onder meer via een meer pro-actieve houding van de overheid in het geven van informatie en voorlichting, het creëren van meer duidelijkheid omtrent verwachtingen die de overheid van bedrijven heeft en het initiëren of ondersteunen van sectorgerichte afspraken met bedrijfsleven en andere stakeholders. Daarnaast zijn nationale en internationale beleidscoherentie en het actief uitdragen van bestaande remedie-mogelijkheden actiepunten die relatief op brede steun kunnen rekenen bij vrijwel alle stakeholders.

Meer discussie en onderzoek is nodig rondom de mate van “juridisering” van de Guiding Principles in het algemeen, en het verplicht stellen van due diligence in het bijzonder, het verruimen van juridische remedies met extraterritoriale effecten, en uitbreiding van bestaande rapportage-initiatieven en -verplichtingen.

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/non-financial_reporting_en.htm