

Vergaderjaar 1998–1999

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 april 1999

1. Inleiding

Ten vervolge op mijn toezegging van oktober 1998 zend ik u een brief over het onderwerp maatschappelijk verantwoord ondernemen. In deze brief ga ik in op:

- de invalshoek van waaruit ik het onderwerp maatschappelijk verantwoord ondernemen in eerste instantie zal benaderen;
- de gesprekkencyclus die over dit onderwerp heeft plaatsgevonden met een aantal bedrijven, in aansluiting op eerdere gesprekken¹ met maatschappelijke organisaties;
- de beleidsinitiatieven die mij op dit terrein voor ogen staan, waarbij ik tevens aandacht zal besteden aan suggesties gedaan tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

2. Invalshoek / begripsbepaling

Het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen is voor een veelheid van interpretaties vatbaar. Mijn invalshoek in deze brief is de internationale dimensie van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hieronder versta ik het snijvlak van internationaal ondernemen en maatschappelijke thema's zoals arbeidsnormen, milieu en mensenrechten. Het gaat er hierbij om of deze thema's aanleiding geven (nadere) randvoorwaarden te stellen aan internationale handel en/of aan de activiteiten van ondernemingen in het buitenland. In het verlengde hiervan dringt zich de vraag op hoe de rol van de overheid moet worden ingevuld. Hieronder ga ik in op deze vragen in relatie tot de activiteiten van ondernemingen in het buitenland. Over de relatie tot internationale handel zal ik uw Kamer apart informeren via een brief over handelspolitiek en consumentenbelangen en -zorgen. Daarnaast zal ik u ook over maatschappelijk verantwoord ondernemen in het binnenland in een afzonderlijke brief informeren.

¹ Zie: Brief van 24 april 1998, 25 600 XIII nr. 43.

3. Gespreksronde bedrijfsleven

De door mijn departement geïnitieerde gesprekken met de verschillende bedrijven waren er op gericht om:

- inzicht te krijgen in de wijze waarop bedrijven bij het opereren over de grens omgaan met de hierboven genoemde thema's en
- na te gaan in hoeverre de diverse bedrijven een rol weggelegd zien voor de overheid op dit terrein.

Een beoordeling van de omgang met de thema's door de individuele bedrijven was nadrukkelijk geen oogmerk van de gesprekken. De hieronder vermelde indrukken zijn dan ook niet uitgesplitst naar de verschillende bedrijven. Daarnaast is belangrijk om te vermelden dat niet is gepoogd een volledig beeld te krijgen van alle bedrijven. Om praktische redenen is het aantal gesprekken beperkt gebleven tot een selectie uit toonaangevende internationaal opererende Nederlandse bedrijven¹. Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat alle bedrijven zich met het onderwerp bezighouden. Zij opereren in landen met normen, waarden en omstandigheden die afwijken van de Nederlandse. Het personeel heeft behoefte aan richtsnoeren bij het omgaan met dit andere normen en waarden patroon. Om aan die behoefte tegemoet te komen zijn gedragscodes opgesteld. De reikwijdte van gedragscodes is over het algemeen zeer breed en strekt zich naast onderwerpen van meer bedrijfsorganisatorische aard ook uit naar onderwerpen als milieu, arbeidsnormen, mensenrechten en corruptie. Een aantal gedragscodes verwijst onder meer naar internationale normen en standaarden zoals de ILO-conventies en geeft vrij specifiek aan wat toelaatbaar is en wat niet. Meestal wordt echter niet in detail vastgelegd hoe te handelen in specifieke situaties, maar worden eerder meer algemene principes geformuleerd. Het is aan het lokale management met hun kennis van het plaatselijke normen- en waardenstelsel om deze principes te vertalen naar de dagelijkse praktijk. Hierbij gelden vaak wel harde randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld het op generlei wijze meewerken aan corruptie. Kenmerkend voor de meeste bedrijven is dat men naast de gedragscodes mechanismen heeft ontwikkeld voor het faciliteren van interne discussie daarover. Ook heeft een aantal bedrijven interne audits opgezet. Beide vormen onderdeel van een proces om gedragscodes periodiek te herzien, waarmee men beoogt te voorkomen dat ze een statisch karakter krijgen. Een belangrijk verschil tussen de diverse bedrijven betreft de wijze waarop gedragscodes worden gebruikt in de communicatie met de buitenwereld. Voor de meeste bedrijven is de gedragscode een intern instrument, gericht op het eigen personeel. Om die reden worden de gedragscodes veelal niet publiek gemaakt, hetgeen niet wegneemt dat men wel open staat voor discussie met maatschappelijke organisaties over de verschillende principes die eraan ten grondslag liggen. Mede in reactie op de publieke opinie kiezen sommige bedrijven een duidelijk andere houding. Hierbij gaat het er juist om het publiek actief te informeren over de doelstellingen van het bedrijf en daarbij ook duidelijk te maken hoe men te werk gaat op de verschillende terreinen. Ook wordt nadrukkelijker de dialoog met de buitenwereld gezocht.

Vrijwel alle betrokken bedrijven zien op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen ook een rol voor de overheid weggelegd. Deze rol ligt voornamelijk op het internationale vlak, met name via het versterken van de internationale rechtsorde. Het accent op internationale regelgeving vloeit daarbij voort uit het internationale en vaak zelfs mondiale karakter van dit onderwerp. Maatregelen tegen bijvoorbeeld corruptie zijn alleen effectief indien deze een breed internationaal draagvlak kennen. Het internationale karakter van regulering acht men daarnaast ook noodzakelijk om een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven te handhaven en concurrentievervalsing te voorkomen. Om die reden

¹ Het betreft de volgende bedrijven: Shell, ING, Heineken, C&A, ABN-AMRO, IHC, Ahold, Philips en Unilever.

wordt puur nationale regulering niet zinvol geacht. Het opleggen van gedragscodes door de overheid wijst men bijvoorbeeld af. Enerzijds gaat het hier om het gedrag van bedrijven in het buitenland en ziet men bij regulering daarvan gecompliceerde juridische problemen. Anderzijds wordt er van uitgegaan dat gedragscodes alleen maar zin hebben als uitkomst van een intern proces en alleen dan effectief zijn. Verder is gewezen op een rol voor de overheid in de meer faciliterende sfeer. Hierbij gaat het onder meer om het stimuleren en organiseren van discussie over de verschillende thema's die samenhangen met het onderwerp maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarnaast zou ook ondersteuning kunnen worden gegeven aan de diverse initiatieven die al door bedrijven en maatschappelijke organisaties gezamenlijk worden ontwikkeld.

Ten slotte ziet men het als de taak van de overheid om, waar nodig, de politieke situatie in een land aan te kaarten. In dit verband is nadrukkelijk aangegeven dat voor het bedrijfsleven hier geen taak is weggelegd. Sterker nog, men acht het zeer ongewenst dat het bedrijfsleven zich mengt in de politieke aangelegenheden van een land.

4. Hoe verder

Hierbij zal ik ingaan op een aantal beleidsthema's en aangeven wat mij voor ogen staat:

– normatief optreden

In de eerste plaats wil ik ingaan op de normatieve/regelgevende rol van de overheid. Hierbij staat voorop dat er m.i. geen reden is voor regulering die alleen op Nederlandse bedrijven is gericht. Sterker nog, de Nederlandse overheid kan niet op unilaterale basis aan bedrijven voorschrijven hoe zij zich in het buitenland dienen te gedragen. Waar regelgeving op dit terrein gewenst is, dient dit in internationaal verband tot stand te komen. De regering zet zich daar actief voor in. Daarbij is het voor de effectiviteit van de regelgeving en ter voorkoming van internationale concurrentievervalsing van belang dat het internationaal draagvlak zo groot mogelijk is. Idealiter betekent dit dat er in wereldwijd verband (bijvoorbeeld de VN) afspraken worden gemaakt. Hoewel in VN-verband sprake is van een aantal waardevolle initiatieven (zie hieronder) is de kans op snelle actie in een dergelijk breed verband echter klein. Tegen deze achtergrond onderscheid ik verschillende vormen van internationaal normatief optreden. De eerste variant betreft het opstellen van gedragscodes. De recente suggesties van het Europees Parlement om tot een soort van Europese gedragscode te komen vind ik interessant. Ik ben echter van oordeel dat het bespreken van een gedragscode in breder verband moet geschieden. Mede op Nederlands initiatief is in de OESO een herziening van de richtlijnen voor multinationale ondernemingen nadrukkelijk op de agenda geplaatst. Mijn streven is er daarbij onder meer op gericht om deze richtlijnen een meer bindend karakter te geven. Ook wil ik nagaan in hoeverre de richtlijnen buiten het OESO-gebied zouden kunnen worden toegepast. Verder wil ik de richtlijnen versterken op het gebied van arbeidsnormen en milieu-standaarden.

Ik vind het een goede zaak wanneer Nederlandse bedrijven in aanvulling op deze richtlijnen ook zelf hun eigen, meer specifieke, gedragscodes ontwikkelen. Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Economische Zaken is door de Tweede Kamer gesuggereerd om dergelijke individuele gedragscodes te stimuleren via het uitbreiden van de verslagleggingplicht en selectief gunningbeleid. Dergelijke maatregelen hebben misschien geen verplichtend, maar wel

een duidelijk dwingend karakter. Naar mijn mening zijn de individuele gedragscodes echter een verantwoordelijkheid van bedrijven zelf en dienen deze louter op vrijwillige basis tot stand te komen. Om die reden zie ik de normatieve rol van de overheid beperkt tot het hierboven beschreven internationale proces. Wel zal ik binnenkort de nodige initiatieven ontplooiën voor het organiseren van een seminar voor werkgevers, werknemers en NGO's over gedragscodes.

Een zwaardere variant van regulering betreft internationale juridisch bindende afspraken. Het staat vast dat de totstandkoming van dergelijke afspraken een proces van lange adem is. Ik ben blij dat het vorig jaar gelukt is om in de OESO een verdrag ter bestrijding van corruptie tot stand te brengen (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions). Een voorstel voor de Nederlandse wetgeving ter implementatie van dit verdrag ligt thans voor advies bij de Raad van State en zal op korte termijn aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

De zwaarste vorm van internationale regulering betreft de instelling van economische sancties en/of boycots. Uiteraard zijn dit instrumenten waarmee, gelet op hun gewicht en grove werking (sancties treffen vaak ook onschuldigen), zeer zorgvuldig moet worden omgesprongen en die daarom in slechts uitzonderlijke gevallen kunnen worden ingezet. Daarbij staat het streven naar een zo breed mogelijk internationaal draagvlak voorop. Unilateraal optreden – zoals de VS dit wel eens placht te doen (Cuba, Iran) – dient te worden vermeden.

- contactpunt voor multinationale ondernemingen
Dit contactpunt bestaat al sinds 1980 en is verbonden aan de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Het contactpunt heeft onder andere tot taak om vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en andere belanghebbenden te consulteren. Deze consultaties kunnen betrekking hebben op problemen die zich voordoen bij de toepassing of naleving van de OESO-richtlijnen. Belanghebbenden kunnen dus terecht bij het Nationaal Contactpunt met klachten over inbreuken op de OESO-richtlijnen. Deze functie van het Nationaal Contactpunt is belangrijk. Ik zal nagaan of de effectiviteit van dit instrument kan worden vergroot. Een aanvullend mechanisme in de vorm van een nationale ombudsman, zoals dat is gesuggereerd, acht ik daarom momenteel niet aan de orde.
- het export- en investeringsinstrumentarium
Hierbij is de vraag in hoeverre de overheid bij de inzet daarvan andere dan louter economische overwegingen moet laten gelden. Bij de inzet van het exportinstrumentarium gaat het om producten die in Nederland zijn geproduceerd. Op de omstandigheden waaronder deze zijn geproduceerd is dus de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing.
Ten aanzien van het investeringsinstrumentarium gaat het niet zozeer om het gedrag van bedrijven in Nederland, maar juist in de betreffende landen zelf. Daarbij is het de vraag: hoe te bewerkstelligen dat dit gedrag aan bepaalde minimumeisen voldoet, zoals bijvoorbeeld de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen of de fundamentele ILO-normen. Nederland onderschrijft deze normen ten volle en zal de Nederlandse multinationale ondernemingen oproepen de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de fundamentele ILO-normen te volgen.
Het organiseren van de naleving van deze normen in de praktijk en het toezicht daarop is in veel gevallen echter geen eenvoudige opgave. De mogelijkheden daartoe zullen wel worden bezien. Hierbij teken ik aan

dat het buitenlands economisch instrumentarium niet losstaat van het buitenlands beleid dat er op is gericht onze elementaire normen en waarden zo breed mogelijk ingang te doen vinden. Dit betekent onder meer dat bij het inzetten van het instrumentarium rekening wordt gehouden met de situatie in het betreffende land op het gebied van bijvoorbeeld mensenrechten en behoorlijk bestuur. Zo is bijvoorbeeld het export- en investeringsbevorderende instrumentarium niet van toepassing op Servië en maken we geen afspraken met de overheid van Wit-Rusland over technische assistentie in het kader van het Programma Samenwerking Oost-Europa. Verder geldt ten algemene uiteraard het sanctie- en boycotbeleid waarbij, zoals hierna wordt aangegeven in internationaal verband tot afspraken is gekomen. Het Nederlandse export- en investeringsinstrumentarium is evenmin van toepassing voor die landen waarvoor van een dergelijke sanctie of boycot sprake is.

- extraterritoriale toepassing van bepaalde normen
Dit betreft een zeer complexe materie. Voorop staat dat elke land zelf de eigen normen en waarden dient te vertalen in wet- en regelgeving. Dit neemt niet weg dat, zoals gesteld, de Nederlandse overheid zich er in internationaal verband actief voor inzet dat deze normen en waarden aan bepaalde elementaire eisen voldoen. Het is daarentegen niet aan de Nederlandse overheid om onze eigen normen en waarden via extraterritoriale toepassing van regelgeving aan andere landen op te leggen. Wellicht is de enig toelaatbare uitzondering hierop de extreme situatie waarbij in breed internationaal verband besloten wordt tot een economische sanctie of boycot. In dergelijke gevallen kan echter nooit sprake zijn van unilateraal optreden. De situatie ten aanzien van Nederlands optreden ligt anders wanneer een bepaald gedrag ook in het andere land in kwestie niet is toegestaan, maar de handhaving daarvan om een of andere reden problematisch is. In dergelijke gevallen en op verzoek van de overheid van het land in kwestie ligt het in de rede om vanuit Nederland ondersteuning te bieden.
- aanvraag van een advies van de Stichting van de Arbeid (StAr) en de SER
Voorop staat dat het onderwerp maatschappelijk verantwoord ondernemen vele en ook ver uiteenlopende elementen omvat en als zodanig te breed is voor adviesaanvraag aan de StAr of de SER. Om die reden dient allereerst een nadere specificering van een mogelijk onderwerp voor advies te worden bepaald. Overigens heb ik begrepen dat binnen de SER eigener beweging al wordt gewerkt aan een stellingname over bepaalde aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen ten behoeve van overleg dat ik begin juni met de SER zal voeren over de komende onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie. Ik geef de voorkeur aan het directe contact met het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties, maar ik ben tevens bereid om, zonder op de wenselijkheid van een eventuele adviesaanvraag vooruit te willen lopen en in samenspraak met de betrokken organisaties te bezien in hoeverre het mogelijk is om tot een nadere specificering te komen die toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Ik zal u daar graag van op de hoogte houden.
- dialoog met maatschappelijke organisaties
Ik acht een voortzetting van de dialoog met relevante maatschappelijke organisaties zinvol en heb terzake het nodige ondernomen. Zo hebben er naast de gesprekken met diverse bedrijven ook gesprekken met maatschappelijke organisaties plaatsgevonden. Deze hadden onder meer betrekking op:

- * het «Multilateral Agreement on Investment» (MAI); De Kamer is op de hoogte gesteld van de uitkomsten¹.
- * de lopende herziening van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Gelet op het brede karakter van de richtlijnen – veel van de aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen komen hier in terug – hecht ik zeer aan een constructieve dialoog hierover. Naast het meer reguliere overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties wordt in het kader van de herziening ook een breed scala aan andere maatschappelijke organisaties geconsulteerd. Ik zal mij ervoor inzetten om de herziening van de OESO-richtsnoeren hoger op de politieke agenda te krijgen.

In de nabije toekomst zal ik ter voorbereiding van de derde ministeriële conferentie van de Wereldhandelsorganisatie die in december dit jaar zal plaatsvinden en een mogelijk daaropvolgende nieuwe onderhandelingsronde met maatschappelijke organisaties van gedachten wisselen over de Nederlandse inzet. Ook zal ik in samenspraak met maatschappelijke organisaties bezien op welke wijze – naast de discussies op ad hoc basis over specifieke onderwerpen – een meer structurele dialoog kan worden opgezet. Verder ben ik van plan om, waar relevant, representatieve maatschappelijke organisaties als adviseur op te nemen in de Nederlandse delegatie naar internationale (WTO- en OESO) vergaderingen. Eind vorig jaar is hier een eerste aanzet toe gegeven tijdens een OESO-vergadering in Parijs.

Het consulteren van vakbonden blijft een vast onderdeel uitmaken van de voorbereiding van handelsmissies. De voorbereidingen van mijn reis naar Zuid-Amerika met Minister-president Kok vormen hiervan een voorbeeld. Ook tijdens deze reis heeft een waardevolle ontmoeting met lokale vakbonden plaatsgehad. Daarnaast zullen, wanneer relevant, naast de vakbeweging ook mensenrechtenorganisaties en andere maatschappelijke organisaties hierbij worden betrokken. Als voorbeeld noem ik het onlangs gevoerde gesprek met Pax Christi over mijn voorgenomen bezoek aan Cuba.

De dialoog moet echter niet beperkt blijven tot een dialoog overheid – maatschappelijke organisaties. Een constructieve dialoog tussen bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is minstens zo belangrijk. Naar mijn mening is bij een aantal bedrijven sprake van een wat afwachtende houding in de contacten met maatschappelijke organisaties. Een regelmatige dialoog kan escalatie van conflicten voorkomen en kan er voor zorg dragen dat de discussie plaatsvindt aan de hand van alle relevante gegevens. Ik denk hierbij een «makelende» rol te kunnen spelen door middel van het initiëren en faciliteren van de discussie en het organiseren van seminars. Een concreet voorbeeld hiervan vormt de OESO-conferentie over investeringen en milieu die in januari jl. hier in Nederland werd georganiseerd.

Aan deze conferentie werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de wetenschappelijke wereld, maatschappelijke organisaties, en zowel OESO als niet-OESO overheden uit de investerings- en milieuhoek.

- Bevorderen van elementaire normen
Hierboven wordt onder «normatief optreden» ingegaan op maatregelen die zich meer direct richten op het gedrag van bedrijven. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van de rol van de overheid gelegen in het bevorderen van elementaire normen in internationaal verband. Hierbij denk ik in eerste instantie aan de werkzaamheden in het kader van de «International Labour Organisation (ILO)». Zoals

¹ Brief van 23 november 1998, 25 941, nr. 5.

aangegeven vormen de ILO-normen een belangrijk ijkpunt in gedragscodes van bedrijven. Vorig jaar is de positie van de fundamentele arbeidsnormen die in het kader van de ILO zijn vastgesteld versterkt. In een «Plechtige Verklaring inzake fundamentele arbeidsnormen» is vastgesteld dat alle ILO-lidstaten de verplichting hebben de fundamentele arbeidsnormen te respecteren ongeacht de vraag of men de relevante conventies ondertekend heeft of niet. In samenhang wordt tevens gewerkt aan een aangescherpt toezichtsmechanisme. Verder is een proces gaande om tot een verdrag te komen dat de ergste vormen van kinderarbeid beoogt uit te bannen. Nederland is zeer actief betrokken bij de totstandkoming van dit verdrag.

Naast de ILO worden er tevens vanuit de VN waardevolle initiatieven genomen. Er is bijvoorbeeld in 1995 op het gebied van visserij in VN-verband (i.c. de Food and Agriculture Organisation) de «Code of Conduct for Responsible Fisheries» tot stand gekomen. Deze code geeft richtlijnen voor duurzame visserij. Tevens is er op het gebied van de export van chemische stoffen en pesticiden in 1998 de «Rotterdam Convention for the Application of the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade» overeengekomen. Het basisprincipe in dit verdrag is dat export van de betreffende stoffen alleen plaats kan vinden met toestemming van het importerende land. Ten slotte wil ik ook verwijzen naar de Secretaris-Generaal van de VN, de heer Kofi Annan, die tijdens de recente bijeenkomst van het World Economic Forum in Davos het bedrijfsleven opriep universele principes op het terrein van de mensenrechten, de rechten van werknemers en op milieuterrein in de eigen bedrijfspraktijk vorm te geven, in samenspraak met nationale overheden en de VN.

5. Samenvatting beleidsinitiatieven

Mijn beleidsinitiatieven komen in het kort op het volgende neer:

- het hoger op de politieke agenda plaatsen van de herziening van de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen, alsmede het streven naar een meer bindend karakter van deze richtlijnen en het versterken/activeren van het Nationaal Contactpunt;
- het bevorderen dat in internationaal verband draagvlak ontstaat en afspraken worden gemaakt ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen
- het voortzetten van gesprekken met NGO's met het oog op de voorbereiding van de Nederlandse inzet bij de derde WTO Ministeriële Conferentie en een mogelijke nieuwe onderhandelingsronde;
- het voorzien in structureel overleg met NGO's;
- voortzetting van de consultaties met vakbonden, onder meer bij de voorbereiding van handelsmissies;
- het consulteren van mensenrechtenorganisaties en andere relevante NGO's bij de voorbereiding van handelsmissies;
- het initiëren en faciliteren van de maatschappelijke discussie en het bijeenbrengen van relevante gesprekspartners;
- het organiseren van een seminar voor werkgevers, werknemers en NGO's over maatschappelijk verantwoord ondernemen, met name gericht op gedragscodes.

Ik zal m.a.w. in nationaal en internationaal verband het thema «maatschappelijk verantwoord ondernemen» onder de aandacht blijven brengen en de benodigde activiteiten ontwikkelen om onder meer te komen tot het versterken van de internationale rechtsorde terzake.

Ik zal de Kamer voorts regelmatig informeren over de ontwikkelingen en resultaten op dit terrein en ben gaarne bereid om nader over deze materie van gedachten te wisselen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema