

Vergaderjaar 2009–2010

31 263

Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2009

Graag willen wij u met deze brief informeren over de uitvoering van de motie Voordewind (31 263, nr. 16) en over de uitvoering van de motie Ortega Martijn (31 700, nr. 38).

De motie Voordewind verzoekt de regering bedrijven die overheidssubsidie krijgen, kredieten ontvangen, meegaan op handelsmissies of anderszins door de overheid gesteund worden, te vragen om inzichtelijk te maken dat zij geen gebruik maken van kinderarbeid in hun toeleveringsketen. Tevens verzoekt de motie de regering indien bedrijven hiertoe niet bereid zijn of indien zij geen openbaar tijdgebonden plan hebben om kinderen in hun keten van werk naar school te krijgen, de overheidssteun stop te zetten. De motie Ortega-Martijn is een verbreding van de motie Voordewind; van uitsluiting van kinderarbeid naar alle vier de fundamentele arbeidsrechten van de International Labour Organization (ILO) te weten uitsluiting van kinderarbeid, uitsluiting van dwangarbeid, geen discriminatie en vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen.

Aangezien beide moties in elkaars verlengde liggen, is gekozen voor een gezamenlijke beantwoording van beide moties.

I. Ter inleiding

a. Algemeen

Het kabinet onderschrijft de achterliggende doelstelling van de moties, de uitbanning van schending van fundamentele arbeidsrechten, en in het bijzonder alle vormen van kinderarbeid volledig. In de Mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan» is aangegeven dat Nederland het voortouw zal nemen bij het bestrijden van alle vormen van kinder-

beid, te beginnen bij de ergste vormen. Dat kan alleen met een integrale aanpak.

Vanuit deze brede betrokkenheid gebeurt er inmiddels veel. Vanuit Ontwikkelingssamenwerking wordt geïnvesteerd in de onderwijssector in de OS-partnerlanden. Van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt 15% besteed aan onderwijs. Onderwijs is immers de sleutel tot een betere toekomst. Ook wordt bijgedragen aan programma's van IPEC (International Programme for the Elimination of Child Labour) van de ILO.

Vanuit de overheid wordt ook een politieke dialoog gevoerd met landen waar fundamentele arbeidsrechten worden geschonden en waar kinderarbeid voorkomt. Dat gebeurt op ministerieel niveau, maar ook door de Mensenrechtenambassadeur en het onderwerp staat op de agenda tijdens handelsmissies. Nederland spreekt landen aan op hun optreden tegen bijvoorbeeld kinderarbeid, en roept hen op mensenrechtenverdragen en ILO-conventies na te leven.

Vanuit de invalshoek van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) is in dit verband grofweg een onderscheid te maken tussen beleid gericht op de Nederlandse bedrijven (ketenverantwoordelijkheid) en beleid gericht op het tot stand komen en handhaven van internationale normen in de context van handel. Dit beleid is recent verwoord in de kabinetsvisie over non-trade concerns (NTC's). Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de effectieve inzet van handelsmaatregelen om duurzaamheid te bevorderen.

Zoals aangekondigd in de Mensenrechtenstrategie zet Nederland daarnaast in op een verbod op het op de Europese markt brengen van producten die tot stand zijn gekomen met gebruikmaking van de ergste vormen van kinderarbeid. In dat kader heeft Nederland in de Europese Unie voorgesteld een onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden om dergelijke handelsmaatregelen in te zetten bij de bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid. Dat Nederlandse voorstel is in mei 2008 door de Raad van Ministers overgenomen, en de Europese Commissie voert dat onderzoek momenteel uit. Ze zal daarbij ook nadrukkelijk kijken naar de mogelijkheid om een verbod in te stellen op het op de Europese markt brengen van producten die tot stand zijn gekomen met gebruikmaking van de ergste vormen van kinderarbeid.

b. Ketenverantwoordelijkheid bedrijven

In de kabinetsvisie op ketenverantwoordelijkheid heeft het kabinet aangegeven dat goed ketenbeheer, waaronder het respecteren van de vier fundamentele arbeidsrechten, primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is waarbij de overheid faciliterend optreedt.

Om producten die het resultaat zijn van kinderarbeid van de markt te laten verdwijnen, is het uiteraard primair van belang dat het productieproces transparanter wordt gemaakt. Maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven impliceert openheid en een dialoog over de ethische, sociale en milieuaspecten van de bedrijfsvoering, en de producten, en dienstverlening. Het bevorderen van deze transparantie is dan ook één van de pijlers onder het MVO-beleid. Bedrijven hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Bedrijven worden aangemoedigd te controleren of de bedrijven waarmee ze samenwerken, en hun toeleveranciers, gebruik maken van kinderarbeid of andere fundamentele arbeidsnormen schenden. Van bedrijven mag verwacht worden dat zij de invloed die zij hebben ook ruimhartig aanwenden om verantwoordelijkheid te nemen in de keten. Bedrijven die internationaal geaccepteerde standaarden bij hun keten-

partners, zowel leveranciers als afnemers, willen afdwingen zullen daarvoor een extra inspanning moeten leveren ten aanzien van de naleving van afspraken en monitoring. Het verduurzamen van de keten is niet zozeer één maatregel als wel een proces waarin betrokkenheid van alle stakeholders bij het verbeterproces de grootste kans op succes oplevert. De regering verwelkomt dat veel bedrijven hiertoe al initiatieven nemen en spreekt de steun uit voor het SER-initiatief inzake Internationaal MVO.

Aanvullend neemt het kabinet acties om bedrijven te ondersteunen bij het invullen van hun ketenverantwoordelijkheid zoals het Initiatief voor Duurzame Handel (IDH), het internationaal brancheprogramma (pilot start dit jaar) en een te ontwikkelen website waarop informatie over ketenverantwoordelijkheid op toegankelijke wijze wordt ontsloten.

De richtlijn 400 van de Raad voor de Jaarverslaglegging levert een belangrijke bijdrage aan het vergroten van transparantie. Het kabinet heeft in de MVO-visie aangekondigd de Raad voor de Jaarverslaggeving te vragen om richtlijn 400 te evalueren en indien gewenst, tot aanpassing of aanscherping ervan te komen. Met het SER-advies «Duurzame Globalisering: een wereld te winnen» is duidelijk geworden dat herziening van de richtlijn 400 gewenst is met betrekking tot het onderwerp «ketenbeheer». Het kabinet ondersteunt de aanbeveling van de SER over de herziening van richtlijn 400 en heeft de Raad voor de Jaarverslaglegging expliciet verzocht de richtlijn 400 op het gebied van ketenverantwoordelijkheid voor 1 juli 2009 te herzien.

Tijdens de Bedrijfslevendag die in het kader van de Mensenrechtenstrategie op 1 december 2008 werd georganiseerd door BZ, in samenwerking met EZ en VNO-NCW, ICC-NL, FNV, CNV en een groot aantal ngo's stond de vraag centraal hoe de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kunnen samenwerken ter verbetering van de mensenrechtensituatie in de wereld. Door de verschillende kanten werd benadrukt dat partijen een complementaire rol hebben, en elkaar kunnen versterken, ook op het onderwerp van ketenverantwoordelijkheid.

II. Uitvoering moties

De moties richten zich specifiek op bedrijven die steun ontvangen van de Nederlandse overheid, waaronder in eerste instantie verstaan wordt het financiële buitenlandinstrumentarium van EZ, OS en Financiën. De moties vragen dat bedrijven inzichtelijk maken dat zij in hun toeleveringsketen geen gebruik maken van kinderarbeid of schending van de andere fundamentele arbeidsnormen.

Momenteel onderschrijven bedrijven, die van het financieel buitenlandinstrumentarium gebruik maken, reeds de OESO-richtlijnen. Deze richtlijnen bieden een handvat voor gedragscodes van ondernemingen om met maatschappelijke kwesties, inclusief kinderarbeid en ketenverantwoordelijkheid, om te gaan. Voor de uitvoering van de moties kan hierbij worden aangesloten. Daar waar op het terrein van kinderarbeid en dwangarbeid de OESO-richtlijnen het karakter van een inspanningsverplichting hebben, zal de regering het naleven van de ILO-conventies 105, 138 en 182 gaan benoemen als toegangseis voor ondersteuning van het bedrijfsleven vanuit het financieel buitenlandinstrumentarium bij investeringen in risicolanden en -sectoren. Voor de Exportkredietverzekering geldt dat indien er sprake is van gegronde vrees van schending van de ILO-conventies 105, 138 en 182 in het project dit een reden is om de verzekeringsaanvraag af te wijzen. ILO-conventie 105 betreft de afschaffing van dwangarbeid. ILO-conventie 138 gaat over de minimum-

leeftijd waarop personen mogen gaan werken, en ILO-conventie 182 betreft de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid.

Aan deze bedrijven zal worden gevraagd dat zij niet alleen zelf maar ook hun eerste wezenlijke toeleverancier handelen conform deze ILO-conventies. Voor wat betreft zogenaamde risicolanden en -sectoren dienen bedrijven daarbij vooraf een verklaring af te geven dat zij en hun eerste wezenlijke toeleverancier handelen conform de genoemde ILO-conventies – en dus geen gebruik maken van kinderarbeid – en zich daarvan vergewist hebben. Als de toeleverancier op basis van een certificering al wordt gecontroleerd door een onafhankelijk instituut, kan dat rapport als uitgangsmateriaal dienen. In het geval dat een toeleverancier niet langer handelt conform de ILO-conventies dient het bedrijf de ontvangen subsidie met terugwerkende kracht terug te betalen plus een boete. Wil het bedrijf in de toekomst opnieuw in aanmerking komen voor steun via het financieel buitenlandinstrumentarium dan zal voordien een tijdsgebonden plan zijn opgesteld en uitgevoerd om de kinderen uit het arbeidsproces naar school te krijgen. Nederland is hiermee internationaal koploper bij het stellen van dergelijke eisen voor overheidssteun bij internationaal investeren.

De regering kiest er voor zich te richten op de eerste wezenlijke toeleverancier. Geen bedrijf kan een garantie afgeven dat in een gehele toeleveringsketen maatschappelijk verantwoord wordt ondernomen. De ketens zijn veelal lang, wijdvertakt, grensoverschrijdend en complex en zeker door het MKB niet geheel te overzien, laat staan te beïnvloeden. Een ongeclausuleerde verplichting voor de gehele keten is dus voor bedrijven onuitvoerbaar en daarmee onrealistisch.

Voor de naleving van de twee overige fundamentele arbeidsnormen, vrijheid van vakvereniging en collectief onderhandelen en non-discriminatie, kiest het kabinet voor de benadering van het in de SER ingezette proces inzake Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen op basis van de SER-verklaring van december 2008.

Zoals hierboven beschreven, wordt van bedrijven die opereren in risicovolle landen en -sectoren een extra inspanning verwacht. Maatwerk houdt in dat de focus ligt op waar de risico's optreden. Uit onderzoek van de Wereldbank komt naar voren dat producten die worden vervaardigd met behulp van kinderarbeid met name op de lokale markt worden verhandeld. Bedrijven lopen dus met name risico als zij investeren in opkomende markten en ontwikkelingslanden en lokaal inkopen. Sectoren zoals textiel en landbouw zijn risicovoller dan de andere sectoren en hoe groter het aandeel van de toeleverancier in het product des te groter het risico. Door middel van classificatie van het project zal het MVO risico in de keten worden beoordeeld door de uitvoerders van de subsidies. De classificatie vindt plaats op basis van de volgende criteria:

1. Internationale standaarden: IFC performance standards en OESO common approaches

De IFC heeft een methode ontwikkeld om risico's binnen projecten en in de keten te analyseren. Deze worden internationaal gebruikt en bieden ook voor de Nederlandse uitvoerders van subsidie-instrumenten handvatten voor het vaststellen van MVO risico's, ook in de keten. Ook de OESO heeft een methode ontwikkeld om projecten te classificeren op MVO risico's. In de OESO common approaches zijn risicovolle sectoren geïdentificeerd.

2. Risicoanalyse van de uitvoerder rekeninghoudend met proportionaliteit

De uitvoerders van subsidies ter ondersteuning van internationale activiteiten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in MVO expertise om de groeiende aandacht in de maatschappij en bij het bedrijfsleven te bedienen. Deze kennis en expertise wordt ingezet om te beoordelen hoe groot de risico's zijn in de keten. De Nederlandse ambassades in opkomende markten en ontwikkelingslanden spelen hierbij een rol.

3. Aanwijzingen van Buitenlandse Zaken

Buitenlandse Zaken beschikt over informatie waar bedrijfs- en arbeidsgerelateerde mensenrechten worden overschreden. Zij zal een aanwijzing geven aan de uitvoerders van subsidies dat er voor bepaalde landen/economische sectoren een risico geldt. Dat zal vanaf dat moment voor nieuwe projecten gaan gelden.

De regering geeft op de bovengenoemde wijze een effectieve uitvoering aan de moties.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Het is dus zaak samen met bedrijven eventuele ongewenste situaties in de keten aan te pakken en hen niet op te zadelen met onuitvoerbare regels. Maatwerk is hierbij essentieel, zoals ook in de kabinetsvisies op MVO en ketenverantwoordelijkheid is aangegeven. Van betrouwbare toeleveranciers mag worden verwacht dat ook zij op MVO-conforme wijze opereren. De enige manier tot effectief ketenbeheer is te zorgen voor goede afspraken van schakel tot schakel. Van bedrijven zal dus worden verlangd zich te vergewissen van het MVO-beleid van toeleveranciers.

Er zal een scheiding worden gemaakt naar type van markt waarvoor de ondersteuning geldt. Daarna zal er van geval tot geval worden beoordeeld in hoeverre het project risicovol is en in hoeverre de toeleveringsketen te beïnvloeden is. Bedrijven zullen hierbij ondersteund worden om de keten te onderzoeken. Bovenaan staat het gegeven dat het bedrijf bewust moet worden van haar rol bij het zakendoen, zeker in risicovolle markten. Bewustwording zal dus, conform de kabinetsvisie op ketenverantwoordelijkheid, centraal staan in de aanpak.

Nederlandse bedrijven hebben een goede naam op het gebied van verantwoord zakendoen in ontwikkelingslanden en opkomende markten. Het invoeren van het bovengenoemde maatwerk in de keten zal deze naam verder versterken. Het kabinet zal de goede voorbeelden van de eigen aanpak en die van de bedrijven blijven benadrukken en uitdragen in de contacten met het buitenland.

Coördinatie

Coördinatie van de uitvoering van de moties ligt in eerste instantie bij de ministeries van Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gelet op de coördinerende taak van het ministerie van Economische Zaken op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen in het financieel buitenlandinstrumentarium, zal dat departement een voortrekkersrol spelen.

Mede namens de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk