

Reactie MVO Platform

Nieuw Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten 2022-2026

Rijp en groen

Het nieuwe Nederlandse Nationaal Actieplan (NAP) bedrijfsleven en mensenrechten 2022-2026 bevat duidelijke actiepunten met tijdslijn en verantwoordelijke ministeries. Het aantal nieuwe maatregelen blijft echter beperkt, zeker in pijler I (eigen overheidsactiviteiten) en pijler II (het bedrijfsleven). De derde pijler bevat wel een aantal concrete nieuwe maatregelen om de toegang tot remedie voor slachtoffers van misstanden te verbeteren. Een echt "ecosysteem van remedie", zoals geadviseerd door het College voor de Rechten van de Mens¹, is er niet gekomen. De actiepunten zijn verschillend van aard en kwaliteit; rijp en groen door elkaar.

Nederland heeft zich in VN-verband gecommitteerd aan de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). Deze normen zetten uiteen wat er van overheden en bedrijven verwacht wordt om mensenrechtenschendingen door bedrijven tegen te gaan. Daarnaast benoemen de UNGPs het belang van remedie als schendingen al hebben plaatsgevonden. Nederland publiceerde als één van de eerste landen in 2014 een NAP, en nu met enige vertraging,² een hernieuwd plan. Het MVO Platform leverde input voor zowel [het proces van de herziening](#) als de [inhoud](#). In dit document reageert het MVO Platform op de belangrijkste punten in het nieuwe NAP, met bij elke pijler een implementatieadvies. Daarbij krijgt ook het gebrek aan implementatie van de UNGPs in eigen land de aandacht.

Nieuwe maatregelen in het NAP

- Er komt een periodiek **interdepartementaal overleg** tussen zeven ministeries dat de voortgang van het NAP bespreekt (BZ, BZK, EZK, Financiën, I&W, J&V en SZW). Dit is een goede stap die past bij de cyclische beleidsaanpak die door de United Nations Working Group on Business and Human Rights wordt aangeraden. Naast monitoring en overleg zou er echter ook een duidelijk commitment van deze ministeries moeten komen om al het beleid dat het bedrijfsleven raakt, in lijn te brengen met de UNGPs. Bovendien zou het ministerie van LNV niet mogen ontbreken in de uitvoering van het NAP, gezien de grote impact van landbouwketens op mensenrechten³ wereldwijd.
- Bij de beoordeling of een bedrijf kan deelnemen aan handelsmissies en andere handelsinstrumenten weegt de overheid de opstelling van een bedrijf bij een **NCP-melding nadrukkelijker mee**. Dit is een langgekoesterde wens van het MVO Platform. Dit moet echter wel gepaard gaan met extra middelen voor het Nationaal Contactpunt.

¹ Twee jaar geleden voerde het College voor de Rechten van de Mens een zogenaamde National Baseline Assessment uit en concludeerde dat er meer gedaan moet worden om mensenrechtenschendingen door het bedrijfsleven tegen te gaan. Het MVO Platform vindt het positief dat er een National Baseline Assessment is uitgevoerd.

² Twee jaar later dan gepland, drie jaar na de Motie Van Ojik en Karabulut en acht jaar na het vorige NAP.

³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/un-experts-urge-action-address-alarming-increase-child-labour-agriculture>

- Stap zes van due diligence (**herstelmaatregelen treffen**) krijgt op verschillende manieren extra aandacht: in de voorlichting van het IMVO-steunpunt, het beleid voor sectorale samenwerking en in de inzet van het kabinet op de inhoud van de Europese due diligence-wetgeving. Die eerste twee beleidsinstrumenten zijn recentelijk opgestart⁴, maar het is nog niet duidelijk of daarin de kwaliteit van (collectieve) klachtenmechanismen bewaakt wordt.
- De Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA), belangrijk voor **juridische remedie**, wordt jaarlijks gemonitord en in 2025 geëvalueerd. Daarbij wordt de toegankelijkheid tot de Nederlandse rechter voor buitenlandse rechthebbenden (organisaties die slachtoffers van mensenrechten-schendingen bijstaan) expliciet bekeken. Een goede stap.
- Er is erkenning dat het werk van **mensenrechtenverdedigers** (vakbondsleiders, milieuactivisten en landrechtenverdedigers worden expliciet genoemd) in toenemende mate wordt ondermijnd door geweld en strategische rechtszaken (SLAPP's). De overheid ondersteunt mensenrechtenverdedigers met capaciteitsversterking en beschermingsprogramma's. Slachtoffers van SLAPP's moeten echter ook kunnen rekenen op financiële en juridische steun.

De UNGP's kennen drie pijlers:

Pijler I Duty to Protect. De plicht van de staat om mensen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door derde partijen, zoals bedrijven.

Pijler II Responsibility to Respect. De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren. Due diligence is een kernbegrip in de uitwerking hiervan.

Pijler III Access to Remedy. De toegang tot recht en genoegdoening van slachtoffers bij schendingen is de verantwoordelijkheid van staten én van bedrijven.

I De plicht van de staat om mensenrechten te beschermen

De inzet van het kabinet op de eerste pijler valt tegen. Het lukt de overheid maar niet om een doorbraak te realiseren op twee belangrijke instrumenten die zij voor honderd procent in eigen handen heeft: overheidsinkoop en voorwaarden stellen bij steun aan bedrijven. Het NAP gaat daarnaast ook niet in op de inzet van Nederland voor een herziening van de OESO-richtlijnen op een breed scala van onderwerpen en steun voor een VN Verdrag. Beide trajecten kunnen een koplopersrol van Nederland goed gebruiken.

Na lang uitstel heeft het kabinet in juni 2022 de [Uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden](#) (ISV) gepubliceerd, waarmee het de aandacht voor verantwoorde waardeketens in het inkoopbeleid van de Rijksoverheid wil vergroten. Helaas blijven echte verbeteringen in het beleid uit: het kabinet zet bijna uitsluitend in op vrijblijvende maatregelen ter voorlichting, ondersteuning en aanmoediging van inkopers. Eventuele meer

⁴ Subsidieprogramma Sectorale Samenwerking: <https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-25681.html> en het IMVO-steunpunt: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/imvo-steunpunt>

bindende maatregelen worden slechts onderzocht. Dit is onvoldoende om dit dossier uit het slop te trekken. Het kabinet moet de [vrijblijvendheid hier achter zich laten](#).

Een andere gemiste kans: er komt een interdepartementale werkgroep, maar de meeste betrokken ministeries (BZK, EZK, Fin, IenW, JenV, en SZW) voeren nog geen MVO-voorwaarden (gebaseerd op de OESO-richtlijnen) bij steun. BuZa doet dit wel bij het bedrijfsleveninstrumentarium en EZK voert het stapsgewijs in voor een beperkt deel van de instrumenten.

Daarnaast verwijst het NAP te weinig naar misstanden in eigen land. De omstandigheden waaronder (Europese) arbeidsmigranten in Nederland werken zijn vaak erbarmelijk. Zij werken in de slachthuizen, distributiecentra, in de agrarische sector en de bouw, en vervoeren de producten in vrachtwagens onder mensonterende omstandigheden. Arbeidsuitbuiting is ook los van migrantenarbeiders een groeiend probleem, bijvoorbeeld bij platformbedrijven en maaltijdbezorgers. Daar werken mensen zonder vast contract en collectieve arbeidsovereenkomst, informeel en bijna uitsluitend nog via uitzendconstructies en te lage lonen. Op dit vlak heeft de SER meermaals adviezen uitgebracht, die komen niet terug in het NAP.

Het is goed dat het NAP ingaat op handelsbeleid en ondernemen in conflictgebieden. Afspraken over handel en mensenrechten, arbeidsomstandigheden en milieu in handelsakkoorden dienen echter wel afdwingbaar te zijn. Ook de acties om een conflictsensitiviteitsrichtlijn te implementeren zijn te vrijblijvend. Het kabinet kan er beter voor kiezen om het direct in IMVO-wetgeving op te nemen en de herziening van de OESO-richtlijnen voor 'verhoogde' due diligence in conflictgebieden te pleiten.

IMPLEMENTATIEADVIES: De zeven ministeries (BuZa, BZK, EZK, Fin, IenW, JenV, en SZW) in de interdepartementale werkgroep, aangevuld met LNV, moeten meer doen dan monitoren. Zij dienen gezamenlijk te kijken naar al het beleid dat het bedrijfsleven raakt en in lijn te brengen met de UNGP's. De MVO-voorwaarden bij subsidies en toepassing van de ISV als gunningscriteria in overheidsinkopen dienen bij al deze ministeries praktijk te worden.

II De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren

Het kabinet verwijst in het NAP voor deze pijler vooral naar het bestaande IMVO-beleid en de inzet op wetgeving voor gepaste zorgvuldigheid. In het concept-NAP waar het MVO Platform en andere belanghebbenden in januari 2022 op mochten reageren, ging het kabinet nog uitgebreid in op [de bouwstenen voor IMVO-wetgeving](#). In de definitieve versie van het NAP is alle verwijzing hiernaar verdwenen. Ook de inzet op een wettelijke zorgplicht die bedrijven verplicht om mensenrechten te respecteren, zoals gevraagd in de aangenomen [motie-Voordewind](#), wordt niet genoemd. Het ambitieniveau van het kabinet op het gebied van wetgeving wordt hierdoor onduidelijk.

Het voormalige IMVO-convenantenbeleid wordt beperkt tot een subsidieloket voor sectorale samenwerking. De overheid trekt zich terug uit deze samenwerking en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en vakbonden wordt niet noodzakelijk

geacht. De overheid lijkt de lessen die zijn geleerd van het IMVO-convenantenbeleid te negeren. Op dit dossier mist sturing en ambitie van de Nederlandse overheid.

Een concrete stap voor ondersteuning aan bedrijven is het opzetten van het IMVO-steunpunt. De RVO heeft de opdracht gekregen om dit informatiepunt voor bedrijven uit te denken en uit te voeren. Het steunpunt is inmiddels gestart, zonder dat het beleid en de doelstellingen openbaar zijn gemaakt. Het NAP maakt niet duidelijk in hoeverre het IMVO-steunpunt zal bijdragen aan de naleving van de UNGP's door Nederlandse bedrijven, of wat de ambities zijn. Dat het kabinet halverwege 2022 heeft aangekondigd te willen stoppen met het meten van het aantal bedrijven in Nederland dat de OESO-richtlijnen onderschrijft, is daarbij niet hoopgevend.

IMPLEMENTATIEADVIES: Om de actiepunten uit deze pijler met goed gevolg uit te voeren dient het kabinet het aantal bedrijven dat de UNGPs (en de OESO-richtlijnen) onderschrijft en naleeft te monitoren te rapporteren.

Effectieve remedie (Pijler III)

Zowel in Nederland als internationaal is gebleken dat bij implementatie van de UNGP's de derde pijler veelal onderbelicht blijft en dat er nog veel belemmeringen zijn in het verstrekken van de toegang tot remedie of herstel. Het MVO Platform deed voor herziening van het NAP uitgebreide [voorstellen](#) om de toegang tot remedie te verbeteren. Het nieuwe NAP laat op deze pijler meer samenhang zien tussen de verschillende vormen van remedies. De belemmeringen in het civielrecht worden genoemd en soms ook aangepakt.

Op het gebied van informatievoorziening over remedie komt er een online gids voor slachtoffers en het IMVO-steunpunt zal bedrijven wijzen op stap zes van due diligence. Ook wil de overheid (sectorale) samenwerking bij het inrichten van klachtenmechanismes bevorderen. Het MVO Platform kan zich goed vinden in deze actiepunten, maar in de praktijk zijn collectieve klachtenmechanismes weerbarstig⁵ gebleken en het Subsidieprogramma Sectorale Samenwerking stelt daaraan geen specifieke eisen. Het NAP laat na om ook het belang van bindende en onafhankelijke klachtenmechanismen te adresseren.

Het NAP stelt dat met aankomende IMVO-wetgeving de wettelijke basis voor remedie wordt versterkt. Maar dan dient kabinet hier nog wel voor te zorgen; het huidige Europese voorstel bevat op dit moment deze basis niet. Om de toegang tot juridische remedie te verbeteren bevat het NAP enkele actiepunten, deze hebben echter een aantal aandachtspunten. We lopen de genoemde juridische belemmeringen langs:

- ➔ **Collectieve schadevergoeding:** Zoals reeds aangegeven gaat het kabinet monitoren in hoeverre de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie toegankelijk is voor buitenlandse rechthebbenden. Met deze wet kunnen slachtoffers gezamenlijk een zaak starten, het is belangrijk dat NGO's en vakbonden slachtoffers kunnen vertegenwoordigen en hiervoor voldoende financiële middelen hebben.

⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://arisa.nl/persbericht-210107/> en <https://www.somo.nl/nl/teleurstellende-uitkomst-klachtenprocedure-tegen-ca/>

- **Toepasselijk recht:** Bij rechtzaken is over het algemeen het recht van het land waarin zich de schade heeft voorgedaan van toepassing, slechts in uitzonderingsgevallen geldt het recht van het land waarin de zaak behandeld wordt. Dit is voor rechters lastig werken. Het kabinet wil dit aanpakken door zich in Europees verband “op termijn de Rome-II verordening te herzien.” Het MVO Platform is hier groot voorstander van, inzetten op de aanpassing van Rome II kan echter nog heel lang duren. Het kabinet kan er ook voor kiezen om dit in de aankomende Nederlandse IMVO-wet te regelen.
- **Rechtsmacht:** Als slachtoffers lokaal hun recht niet kunnen halen, kunnen zij proberen hun recht elders te halen, bijvoorbeeld in het land van het moederbedrijf. Zij moeten daarvoor hard kunnen maken dat zij elders geen mogelijkheden hebben, wat heel lastig kan zijn. Om zogenaamde rechtswegering te voorkomen bestaat de “forum necessitatis” - regel, maar hierover bestaan veel onduidelijkheden. Het kabinet zet zich actief in om rechtswegering te voorkomen en brengt deze zorg op in internationale fora, zoals de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Het kabinet zal ook onderzoeken hoe bevoegdheidsgronden worden toegepast en of een aanscherping door bijvoorbeeld een aanwijzing wenselijk zou zijn. Dit zijn goede stappen. Het kabinet had echter het onderzoek naar bevoegdheidsgronden ook al kunnen uitvoeren in aanloop naar het nieuwe NAP.
- **Hoge kosten:** Er komt geen aanvullende regeling om IMVO-rechtzaken te bekostigen, naast de bestaande rechtshulpregeling. Er zal enkel aan de bekendheid van de bestaande regeling worden gewerkt. De hoge kosten van de rechtsgang zijn momenteel een belangrijk obstakel in de toegang tot recht voor buitenlandse slachtoffers van misstanden, zo stelt ook het College van de Rechten van de Mens. Een aanvullende regeling voor rechtsbijstand is daarom wel degelijk noodzakelijk.
- **Toegang tot informatie en bewijs:** De aangekondigde wijzigingen in het bewijsrecht veranderen te weinig aan de hoge bewijslast die op het slachtoffer rust en het probleem van de complexiteit van bedrijfsstructuren. Het MVO Platform is niet overtuigd dat met deze wet bedrijven daadwerkelijk voldoende informatie moeten overleggen over hun due diligence en de bedrijfsvoering als er een zaak tegen hen loopt.
- **Strafrecht:** Het NAP stelt dat strafrechtelijke handhaving recent is ingezet door het Openbaar Ministerie op grond van de EU-Houtverordening nadat een Nederlands bedrijf bestuursrechtelijke handhaving had ontweken. Dit lijkt het enige voorbeeld te zijn. Of het OM voldoende middelen en bevoegdheden heeft om strafrechtelijk handhaving van schendingen van IMVO-normen toe te passen blijft onduidelijk.

IMPLEMENTATIEADVIES: Zorg dat brede due diligence-wetgeving de aansprakelijkheid van bedrijven goed regelt en dat deze wet in combinatie met flankerend beleid, de civielrechtelijke belemmeringen in de toegang tot remedie wegneemt (bijvoorbeeld het toepasselijk recht, bevoegdheidsgronden en rechtsbijstand).