



Handel & Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Samenhang in Duurzame Ontwikkeling

Handelsmissies

SOMO Memo | Mei 2010

Over deze reeks

Met deze reeks wil SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) een brug slaan tussen de onderwerpen handel en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Deze twee terreinen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar worden helaas te vaak op afzonderlijke wijze benaderd. Het gaat hierbij enerzijds om de gedragingen en effecten van individuele (multinationale) bedrijven en bedrijfstakken, en anderzijds om het systeem waarvan zij deel uitmaken: de (internationale) handel. Terwijl het inmiddels algemeen geaccepteerd is dat bedrijven zich in hun bedrijfsvoering aan MVO-normen en regels dienen te houden, worden dergelijke normen bij afspraken over handelsliberalisering of investeringen tussen landen nog maar nauwelijks effectief geïntegreerd. Wat betreft de samenhang tussen MVO-regelgeving en -beleid voor bedrijven en internationale handelsregels is daarom nog een wereld te

winnen. De afzonderlijke Memo's binnen deze reeks laten zien dat een verscheidenheid aan onderwerpen – waaronder handelsverdragen, exportkredieten en handelsmissies – zowel een duidelijk MVO-aspect als een handels- en investeringscomponent bevatten.

Over SOMO

SOMO richt zich op onderzoeken en activiteiten gerelateerd aan het beleid en het gedrag van multinationale ondernemingen in hun internationale context. Hiermee wil SOMO, direct of indirect, een bijdrage leveren aan duurzame economische, sociale en ecologische ontwikkeling, het verbeteren van arbeidsomstandigheden en de positie van arbeiders, het bieden van tegenwicht aan multinationale ondernemingen en de bestrijding van uitbuiting, armoede en ongelijkheid wereldwijd. SOMO coördineert en faciliteert verschillende netwerken, waaronder het MVO Platform en de Coalitie voor Eerlijke Handel (CEH).

Inleiding

Vlak na zijn aantreden in 2007 liet voormalig staatssecretaris van Economische Zaken Frank Heemskerk in een interview met de Volkskrant weten van MVO een 'exportartikel' te willen maken.¹ Volgens Heemskerk onderscheiden Nederlandse bedrijven zich in de wereld door voorop te lopen op het gebied van MVO. In de kabinetsperiode 2007-2011 wilde Heemskerk dit imago verder versterken; MVO zou actief worden uitgedragen als 'economische competentie'.² Handelsmissies vormen hierbij een belangrijke component. In hetzelfde interview zei Heemskerk hierover het volgende: 'Bedrijven die met mij mee willen op handelsreis worden straks voorgelicht door organisaties als Amnesty International over het land dat we bezoeken. We willen het geluid van dat soort clubs EZ binnenhalen.' In de kabinetsvisie MVO (2008-2011) worden deze beleidsvoornemens nader toegelicht. Er zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd met betrekking tot het integreren van MVO in alle handelsbevorderende activiteiten van de overheid, met specifieke aandacht voor handelsmissies.

Zijn deze voornemens ook daadwerkelijk omgezet in beleid, en hoe zit het met de naleving ervan? Uit de ervaringen van de afgelopen jaren blijkt dat MVO nog te weinig een structurele en integrale plaats inneemt op de agenda van handelsmissies. In deze memo worden de belemmeringen besproken die adequate uitvoering van effectief beleid in de weg staan. Aan het einde van deze memo wordt een aantal aanbevelingen gedaan die bijdragen aan een meer coherent overheidsbeleid waarin bij handelsbevorderende activiteiten, in dit geval handelsmissies, voldoende rekening wordt gehouden met MVO-aspecten. Deze memo biedt beleidsmakers en politici een aantal aanknopingspunten om het beleid rond MVO en handelsmissies te versterken. Voor maatschappelijke organisaties geeft de memo een overzicht van aandachtspunten waar het kritisch volgen van implementatie en uitvoering van beleid gewenst is.

Wat zijn handelsmissies?

Handelsmissies vallen uiteen in twee categorieën: handelsreizen en economische missies. Handelsreizen zijn groepsreizen voor ondernemers, waarbij de ondernemers in contact worden gebracht met potentiële zakenpartners die op maat zijn geselecteerd voor het doel van de missie. Een handelsreis wordt geïnitieerd door NL EVD Internationaal (een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken), maar de organisatie ligt in handen van het Nederlandse bedrijfsleven. Er bestaan ook private handelsreizen. Deze reizen worden niet door de Nederlandse overheid ondersteund.

Een economische missie verschilt op twee punten van een handelsreis. Ten eerste worden economische missies altijd geleid door een bewindspersoon of topambtenaar die de Nederlandse overheid in het buitenland vertegenwoordigt. Deze missies worden door de Nederlandse overheid georganiseerd. De economische missies hebben tot doel de toegang tot buitenlandse markten voor Nederlandse investeerders of bedrijven met exportplannen te vergroten of vereenvoudigen. Hiervoor worden contacten op politiek en hoogambtelijk niveau en (permanente) Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen ingezet.³ De praktische organisatie ligt in handen van NL EVD Internationaal.

Het Ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het beleid rondom handelsmissies. Handelsmissies vallen onder niet-financiële instrumenten uit het Basispakket Internationaal Ondernemen van het Ministerie voor Economische Zaken. Ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken is nauw betrokken bij de handelsmissies. Bewindlieden van dit ministerie nemen regelmatig deel aan economische missies.

Huidig Nederlands beleid

In de kabinetsvisie MVO (2008 -2011)⁴ wordt de ambitie geuit om de internationale MVO-diplomatie te versterken. Een van de doelstellingen bij deze ambitie is om 'MVO inherent onderdeel te maken van het bevorderen van internationaal ondernemen en economische diplomatie'. De volgende concrete beleidsvoornemens werden daarbij gesteld:

- MVO wordt in alle handelsbevorderende activiteiten van de overheid geïmplementeerd.
- MVO wordt standaard onderdeel van alle economische missies van het Ministerie van Economische Zaken.
- Op economische missies met leden van het kabinet mogen alleen bedrijven meegaan die op MVO aanspreekbaar zijn. Zowel tijdens de voorbereiding van de missie, als tijdens de missie zelf zal het belang van naleving van de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen expliciet onder de aandacht van de bedrijven gebracht worden. Concreet betekent dit dat bedrijven de Richtlijnen krijgen aangeboden, terwijl in een bijgaande brief en tijdens een voorbereidingsbijeenkomst het belang van naleving van deze Richtlijnen wordt onderstreept. Waar mogelijk is er een specifiek MVO-onderdeel opgenomen in het programma van de missie zelf.
- Voor een aantal prioritaire landen (Turkije, Rusland, India, China, Golfstaten) wordt een bredere agenda van samenwerking, kennisuitwisseling en dialoog over MVO opgezet. Uitgangspunt in de diplomatieke betrekkingen zal zijn dat MVO voor alle partijen van belang is en een win-win situatie oplevert.

MVO in handels-en investeringsverdragen

Bedrijven die in het buitenland zaken doen, profiteren van vrijhandelsakkoorden en investeringsverdragen. Handelsakkoorden worden afgesloten ter bevordering van internationale handel. De Europese Unie onderhandelt op dit moment namens Nederland met tientallen (veelal groepen) ontwikkelingslanden in Afrika, Latijns-Amerika en Azië over vrijhandelsverdragen. Investeringsverdragen, in de vorm van bilaterale verdragen of als onderdeel van een handelsakkoord, bieden buitenlandse investeerders vergaande bescherming in het land waar ze investeringen doen. Momenteel heeft Nederland verdragen afgesloten met 95 landen. Hoewel mensenrechten en milieu in toenemende mate in specifieke bepalingen in handelsakkoorden en in mindere mate in investeringsverdragen worden opgenomen, heeft MVO allerminst een volwaardige plaats in dergelijke overeenkomsten. Het direct aanspreken van bedrijven in handels-

en investeringsverdragen op verantwoordelijkheden omtrent MVO komt nagenoeg niet voor. Er is momenteel geen enkel bilateraal investeringsverdrag of handelsakkoord die buitenlandse investeerders directe verplichtingen oplegt. Het internationaal reguleren van multinationale ondernemingen berust in hoge mate op niet bindende initiatieven (soft law), zoals de Global Compact en de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen.

Deze initiatieven zijn niet expliciet in investerings- of handelsverdragen opgenomen. Een gevolg hiervan is tevens dat MVO-verplichtingen van bedrijven niet tot nauwelijks een rol spelen in geschillenbeslechting tussen investeerders en staten. Een structurele inbedding van MVO in handelsmissies kan daarom een bijdrage leveren aan het bevorderen van duurzame handel tussen Nederland en ontwikkelingslanden.

- Tenslotte zullen ook andere internationaal opererende ministeries MVO meenemen in hun activiteiten in het kader van bilaterale samenwerking, waarbij ook het bedrijfsleven betrokken is.

In de kabinetsvisie Non Trade Concerns (NTC's) van mei 2009 wordt daar nog het volgende aan toegevoegd: 'Nederland maakt de ratificatie en naleving van fundamentele arbeidsnormen een vast bespreekpunt op politiek niveau tijdens handelsmissies, politieke missies en, waar passend, tijdens gesprekken van Nederlandse bewindslieden met hun buitenlandse collega's.'⁵

De beloofde verduidelijking van beleid met betrekking tot het integreren van MVO bij economische missies (aangekondigd in de kabinetsvisie MVO) is tot nu toe uitgebleven, ondanks vragen van Kamerleden hierover.⁶

Beleidsdiscussie

Het blijkt moeilijk de doelstellingen met betrekking tot handelsmissies zoals geformuleerd in de kabinetsvisie MVO te verwezenlijken.

Er zijn een aantal signalen waaruit blijkt dat de overheid zich de afgelopen jaren in enige mate inspanningen heeft getroost om MVO op de agenda van handelsmissies te krijgen. Zo werd tijdens de recente missie naar Panama (januari 2010) onder leiding van voormalig Staatssecretaris

Heemskerk door de dertig meereizende bedrijven een convenant ondertekend waarin staat dat zij maatschappelijk verantwoord zullen investeren in Panama.⁷ Ook werd de Landelijke India Werkgroep gevraagd een inleiding te verzorgen over MVO in India voorafgaand aan de economische missie die begin april 2010 plaatsvond (al is niet duidelijk in welke mate er tijdens en na afloop van de missies navolging wordt gegeven aan MVO-kwesties).

Ondanks deze initiatieven is er geen sprake van een structurele inbedding van MVO bij de voorbereiding, uitvoering en opvolging van handelsmissies. Dit blijkt ook uit de vele Kamervragen die de afgelopen jaren gesteld werden over het MVO-gehalte van handelsmissies.⁸

Het blijkt lastig om tot een goede balans te komen tussen economische en politieke belangen enerzijds en aandacht voor MVO anderzijds. Onder druk van economische en politieke belangen kan MVO onderaan de agenda belanden of zelfs helemaal van de agenda verdwijnen.

Hieronder volgt een opsomming van een aantal specifieke aandachtspunten met betrekking tot MVO en handelsmissies:

- **Naleving OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen**

Het kabinet wil alleen bedrijven meenemen op een missie die 'aanspreekbaar zijn op maatschappelijk verantwoord ondernemen.' Het belang van de OESO Richtlijnen wordt onderstreept, maar een koppeling

aan inspanningsverplichtingen ontbreekt. Dit kan ook anders: bij het verlenen van exportkredietverzekeringen bijvoorbeeld dient de onderneming een inspanningsverplichting te ondertekenen ten aanzien van de OESO Richtlijnen. In het geval van handelsmissies worden ondernemingen echter alleen maar geïnformeerd. Daarnaast vinden tijdens handelsmissies zogenaamde 'match-making' sessies plaats (sessies waarbij Nederlandse ondernemers gekoppeld worden aan potentiële zakenpartners). Deze sessies leiden regelmatig tot het afsluiten van contracten tussen Nederlandse ondernemingen en buitenlandse ondernemingen of hun overheden. De handels- en investeringsverdragen die het aangaan van deze contracten mogelijk maken houden weinig tot geen rekening met MVO-aspecten (zie tekstbox). Ook op afzonderlijk niveau vindt er geen toetsing aan MVO-aspecten plaats.

□ **Moties Voordewind en Ortega-Martijn niet volledig uitgevoerd**

In 2008 werden de moties van Kamerleden Voordewind en Ortega-Martijn (beiden ChristenUnie) door de Tweede Kamer aangenomen.⁹ De motie Voordewind verzoekt de regering bedrijven te vragen aan te tonen dat zij geen gebruik maken van kinderarbeid in hun toeleveringsketen. De motie geldt voor bedrijven die overheidssubsidie krijgen, kredieten ontvangen, meegaan op handelsmissies of anderszins door de overheid worden gesteund.

Tevens verzoekt de motie de regering om de overheidssteun stop te zetten indien bedrijven tot deze openheid niet bereid zijn, of indien zij geen openbaar tijdgebonden plan hebben om kinderen die in hun productieketen werken de kans te geven (weer) naar school te gaan. De motie Ortega-Martijn is een verbreding van de motie Voordewind, en sluit niet alleen kinderarbeid uit maar sluit ook dwangarbeid en discriminatie uit. Daarnaast moet vrijheid van vakverenging in collectieve onderhandelingen gegarandeerd worden. Het gaat hierbij om de vier fundamentele arbeidsrechten van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organization, ILO). De wijze waarop deze moties in beleid worden omgezet wordt toegelicht in een kabinetsbrief (juni 2009) van het Ministerie van Economische Zaken.¹⁰ Hoewel de moties naleving van de fundamentele arbeidsnormen willen koppelen aan álle overheidssteun (waaronder handelsmissies), is bij de uitwerking ervoor gekozen alleen beleid te ontwikkelen voor het financieel buitenlandinstrumentarium van de Ministeries van Economische Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Financiën.

Voor de bedrijven die gebruik maken van het financieel buitenlandinstrumentarium (o.a. exportkredietverzekeringen) gelden nu verscherpte criteria op het gebied

van MVO¹¹, terwijl voor bedrijven die meegaan met handelsmissies een grotere mate van vrijblijvendheid blijft gelden. De manco's in het beleid worden gedeeltelijk aangepakt door twee moties die in april 2010 door de Tweede Kamer werden aangenomen.

De moties vragen om verbreding van het beleid naar de vier fundamentele ILO-normen en naar een verplichte risicoanalyse door bedrijven die gebruik willen maken van het financieel buitenland instrumentarium van de Nederlandse overheid.¹² De beleidsuitwerking van deze moties laat nog op zich wachten.

□ **Geen structurele betrokkenheid van maatschappelijke organisaties**

Ondanks herhaaldelijke toezeggingen van de overheid worden maatschappelijke organisaties niet structureel betrokken bij de voorbereiding van handelsmissies. Het MVO Platform kaartte dit in 2009 aan bij het Ministerie van Economische Zaken. Er volgde een gesprek met ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en enkele platformdeelnemers. Het Ministerie van Economische Zaken toonde de intentie om maatschappelijke organisaties beter te betrekken bij de voorbereiding van handelsmissies. In de komende kabinetsperioden zal moeten blijken of deze voornemens daadwerkelijk worden waargemaakt.

Aanbevelingen

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat er in de komende kabinetsperioden nog veel moet gebeuren om te zorgen dat MVO integraal onderdeel uitmaakt van handelsmissies en de handels- en investeringsactiviteiten die hieruit voortvloeien. MVO neemt op het moment nog te weinig een structurele en integrale plaats in op de agenda van handelsmissies. Om hierin verandering te brengen is een concrete, probleemgerichte en procesmatige aanpak noodzakelijk. Een beleid voor handelsmissies waarvan MVO een integraal onderdeel is zou de volgende elementen moeten bevatten:

□ **Naleving OESO Richtlijnen**

In plaats van de meereizende bedrijven enkel te informeren over de OESO Richtlijnen moet verplicht worden gesteld dat zij een inspanningsverplichting t.a.v. de OESO Richtlijnen onderschrijven, zoals dat momenteel ook gebeurt bij aanvragen voor exportkredietverzekeringen. Ook zouden contracten tussen meereizende Nederlandse bedrijven en buitenlandse zakenpartners die tijdens of naar aanleiding van, een handelsmissie worden afgesloten getoetst moeten worden aan de OESO Richtlijnen. Bedrijven waarvan het Nationaal Contact Punt voor de OESO Richtlijnen (NCP) heeft geconcludeerd dat zij deze hebben

geschonden en geen adequate maatregelen hebben genomen de schending ongedaan te maken of de slachtoffers te compenseren kunnen niet in aanmerking komen voor deelname aan een handelsmissie. Dit zou een logische uitwerking zijn van de motie Kalma¹³ die in april 2010 door de Tweede Kamer werd aangenomen. Deze motie verzoekt de Nederlandse overheid aan te geven welke gevolgen een uitspraak van het NCP zal hebben voor verleende dan wel te verlenen overheidssteun voor het bedrijf in kwestie.

□ **Verbreiding moties Voordewind en Ortega-Martijn**

De beleidsuitwerking van de moties Voordewind en Ortega-Martijn moet niet alleen gelden voor het financieel buitenlandinstrumentarium maar – zoals ook gevraagd wordt in de moties – voor álle overheidssteun, dus ook voor handelsmissies. De eerder genoemde moties van Gesthuizen en van Velzen die vragen om verbreiding van beleid naar alle vier de fundamentele arbeidsnormen en een verplichte risicoanalyse dienen omgezet te worden in beleid. Daarnaast zou er verder moeten worden gekeken dan enkel de eerste wezenlijke toeleverancier. Een volgende stap zou zijn dat bedrijven wordt gevraagd aannemelijk te maken dat zij de OESO Richtlijnen naleven.

□ **Permanente dossiervorming en agendering**

Bouw dossiers op rond specifieke MVO-issues in specifieke sectoren en landen. Stel op basis daarvan

een agenda samen van meer structurele en meer tijdgebonden thema's. De MVO-landentoolkits die NL EVD Internationaal in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken via haar website aan bedrijven aanbiedt, zijn een goede eerste stap. De toolkits richten zich echter met name op het constateren van uitdagingen en knelpunten. Daarnaast moeten de toolkits ook meer handelingsperspectief aan de bedrijven bieden. Bovendien moeten er praktijkvoorbeelden worden toegevoegd die de besproken dilemma's illustreren, gevolgd door praktische handreikingen om deze dilemma's aan te pakken. Maatschappelijke organisaties en vakbonden hebben veel informatie in huis over MVO-kwesties in diverse landen en sectoren. Het Ministerie van Economische Zaken moet ervoor zorgen dat deze informatie verwerkt wordt in de toolkits. Daarnaast kan voor enkele cruciale landen periodiek een multistakeholderbijeenkomst plaatsvinden, waarbij de fundamentele thema's in dat land en de gewenste aanpak zo goed mogelijk in kaart worden gebracht.

□ **Bezoek good practices**

Er moet tijdens een missie meer aandacht zijn voor good practices en initiatieven ter plaatse. Maatschappelijke organisaties kunnen hierbij behulpzaam zijn door te verwijzen naar relevante partnerorganisaties.

Leeswijzer

WAT	WAAR
Overheid	
Kabinetsvisie MVO 2008 – 2011 'Inspireren, innoveren, integreren'	http://www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven_2007/December_2007/Kabinetsvisie_Maatschappelijk_Verantwoord_Onderne men_MVO_2008_2011
EVD: Agenda economische missies	http://www.evd.nl/evenementen/economische_missies/index.asp?bstnum=188855
Internationaal Ondernemen: dossier MVO (o.a. MVO landentoolkits)	http://www.internationaalondernemen.nl/dossiers/mvo.asp
Maatschappelijke organisaties	
MVO Platform over handelsmissie India 2007	http://mvoplatform.nl/news-nl/grote-handelsmissie-naar-india-heeft-nog-geen-keurmerk-mvo/
MVO en handelsmissies – Fair Politics en EVS	http://www.fairpolitics.nl/nederland/cases/mvo_en_handelsmissies

Eindnoten

- 1 'Verantwoord ondernemen Nederlands exportartikel', Interview met staatssecretaris Heemskerck in de Volkskrant, 24 april 2007.
- 2 Heemskerck noemt dit in zijn beleidsbrief Internationaal Ondernemen (7 maart 2008) onderdeel van 'Holland Branding'.
- 3 Ministerie van Economische Zaken, Beleidsbrief Internationaal Ondernemen, 7 maart 2008. < http://www.ez.nl/pv_obj_cache/pv_obj_id_D224E63C5B2C049F9DED86EE5959886B0FCF0100 >, (Maart 2010)
- 4 Kabinetsvisie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen 2008-2011, Ministerie van Economische Zaken, december 2007 < http://www.ez.nl/Actueel/Kamerbrieven/Kamerbrieven_2007/December_2007/Kabinetsvisie_Maatschappelijk_Verantwoord_Ondernemen_MVO_2008_2011 > (Maart 2010).
- 5 Kabinetsvisie Non Trade Concerns, Ministerie van Economische Zaken, 7 mei 2009, < http://www.ez.nl/pv_obj_cache/pv_obj_id_DA6DB12BCFF162B91F7F80EC404E17AC83D60300 >
- 6 Zie bijvoorbeeld vragen van het lid Kalma (PvdA) aan de staatssecretaris van Economische Zaken over de handelsmissie van decentrale overheden en de Kamer van koophandel Zuidwest-Nederland aan China (Ingezonden 18 mei 2009), Kamerstuk 2858.
- 7 <http://www.mvonderland.nl/nieuws/10882>
- 8 Zo stelden PvdA, CDA en Groenlinks meerdere malen vragen over het MVO-gehalte van handelsmissies naar o.a. Brazilië, China, Cuba, India en Noord-Korea.
- 9 Motie Voordewind, nr 31 263 Nr. 16 en Motie Martijn (31 700 Nr. 38).
- 10 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief inzake de uitvoering van de motie Voordewind (31 263 Nr. 16) en over de uitvoering van de motie Ortega Martijn (31 700 Nr. 38), Juni 2009.
- 11 Hoewel de uitvoering van de moties te wensen overlaat op het gebied van het nemen van verantwoordelijkheid voor de gehele keten.
- 12 Motie Gesthuizen, Kamerstuk 26485, nr. 76 en Motie van Velzen en Gesthuizen, Kamerstuk 26485, nr. 90.
- 13 Motie Kalma, kamerstuk 26485, nr. 93

Colophon

Auteurs: Martje Theuws & Roos van Os
Ontwerp: Annelies Vlasblom / Frans Schupp
Layout: Frans Schupp
Druk: PrimaveraQuint
ISBN: 978-90-71284-57-1



Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen
Centre for Research on Multinational Corporations

Sarphatistraat 30
1018 GL Amsterdam
The Netherlands
T: +31 (0)20 639 12 91
F: +31 (0)20 639 13 21
info@somo.nl
www.somo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen met financiële ondersteuning van het Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken

Gedrukt op FSC gecertificeerd papier

