

Kenmerk	W03.01.0485/I
Datum aanhangig	13 september 2001
Datum vastgesteld	24 oktober 2001
Datum advies	29 oktober 2001
Datum publicatie	19 mei 2022
Vindplaats	Website Tweede Kamer

## Volledige tekst

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 september 2001, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Koenders en Rabbae tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het verschaffen van informatie omtrent maatschappelijk relevante activiteiten (maatschappelijk verantwoord ondernemen), met memorie van toelichting.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

## Inleiding

Het initiatiefvoorstel kan gezien worden als een onderdeel van de in brede - mondiale - kring gevoerde discussie over maatschappelijk verantwoord ondernemen (hierna: MVO). MVO wordt wel omschreven als het hele proces waarin internationale bedrijven zelf gedragscodes opstellen en verslag doen van hun activiteiten in landen waar de overheid het met de mensenrechten niet zo nauw neemt. Overigens zijn de gedragscodes niet beperkt tot het terrein van de mensenrechten; het betreft regels en gedragsnormen op sociaal, ecologisch en ethisch gebied.(zie noot 1)

Op internationaal niveau zijn diverse stelsels van normen op het terrein van MVO ontwikkeld, waaronder recent de herziene OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.(zie noot 2) Deze richtlijnen zijn gebaseerd op vrijwilligheid; de naleving daarvan kan door nationale overheden worden gestimuleerd, maar niet worden afgedwongen. De OESO-richtlijnen zijn totstandgekomen in nauw overleg met het bedrijfsleven, vakbeweging en maatschappelijke organisaties en hebben daardoor een groot draagvlak.(zie noot 3)

In december 1999 heeft de regering de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht een advies uit te brengen over "de rollen van de overheid, de sociale partners en andere maatschappelijke instellingen ten aanzien van maatschappelijk ondernemen". Dit advies is verschenen in december 2000.(zie noot 4) In het SER-advies wordt geconcludeerd dat een uitbreiding van de reeds bestaande wettelijke rapportageverplichtingen met een nieuwe rapportageverplichting specifiek op het terrein van MVO, niet gewenst is. Naar het oordeel

van de SER heeft het, "door de veelheid van verschijningsvormen van maatschappelijk ondernemerschap en de veelheid van vormen van informatie daarover aan belanghebbenden, in deze fase geen zin bovenop de bestaande wettelijke verplichtingen nog een algemene verantwoordingsplicht in het leven te roepen."(zie noot 5) Ook uit een in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek komt als conclusie naar voren dat de actieve rol van de Nederlandse overheid "zich niet uit door het opstellen van wetgeving, maar door het geven van informatie en het anderen in staat stellen op sociaal verantwoorde wijze te ondernemen".(zie noot 6) De kaders van het MVO-beleid van de regering zijn door de Staatssecretaris van Economische Zaken uiteengezet in zijn brief van 4 mei 2001 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.(zie noot 7) Ook daarin wordt benadrukt dat op het gebied van MVO zelfregulering door het bedrijfsleven voorop dient te staan. De overheid ziet voor zichzelf wel een actief stimulerende rol weggelegd, maar acht generieke regelgeving op het gebied van MVO niet het meest voor de hand liggende instrument. De door de staatssecretaris voorgestelde overheidsmaatregelen hebben in het bijzonder betrekking op informatievoorziening aan het bedrijfsleven en het afstemmen van het subsidiebeleid aan de eisen van MVO. De criteria waaraan subsidie-aanvragen getoetst zullen worden, zijn ontleend aan voornoemde OESO-richtlijnen over MVO.

Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de in artikel 391 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) neergelegde vereisten waaraan een jaarverslag moet voldoen. De verplichting tot verslaglegging wordt daarin uitgebreid tot het beleid van de betrokken onderneming op sociaal, ecologisch en ethisch gebied. De voorgestelde verplichting geldt alleen ten aanzien van rechtspersonen die internationaal opereren, hun dochtermaatschappijen en andere groepsmaatschappijen.

Daarnaast strekt het voorstel van wet tot wijziging van artikel 999 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Wrv). Artikel 999 Wrv kent aan belanghebbenden de bevoegdheid toe in rechte te vorderen dat de jaarrekening en het jaarverslag naar behoren en overeenkomstig bij rechterlijk bevel te geven aanwijzingen, worden ingericht. Voorgesteld wordt deze bevoegdheid, in verband met de voorgestelde verplichting, toe te kennen aan de stichting en vereniging die een collectieve actie kunnen instellen ingevolge artikel 305a van Boek 3 BW.

#### Doelstelling wettelijke regeling

**1.** De doelstelling van het wetsvoorstel is in de memorie van toelichting als volgt verwoord: "MVO is een dynamisch en zichzelf versterkend proces. Steeds meer ondernemingen stellen zelf gedragscodes op voor het handelen in een internationale context of sluiten zich aan bij bestaande gedragscodes. Een groeiend aantal bedrijven laat sociale, ecologische en ethische normen meewegen in het ondernemingsbeleid. Dit wetsvoorstel beoogt uitdrukkelijk deze opwaartse spiraal te ondersteunen en te versnellen. Het sluit aan bij de initiatieven van koplopers en stimuleert achterblijvers. Zo draagt het wetsvoorstel tevens bij aan het creëren van level playing field op het vlak van MVO en bevordert daarmee gelijke concurrentievoorwaarden."(zie noot 8)

Mede naar aanleiding van deze passage in de memorie van toelichting, dringt zich naar het oordeel van de Raad van State de vraag op, of wetgeving op het gebied van MVO de meest aangewezen vorm van regulering is om het gestelde doel te bereiken. Zowel in de memorie van toelichting als in het SER-advies komt naar voren dat MVO een vorm van (denken over) ondernemen is, die mede voortkomt uit het (internationale) bedrijfsleven zelf. Soms spelen ideologische doelstellingen daarbij een rol, soms ook wordt MVO ingezet als marketing instrument.(zie noot 9) De ontwikkeling en verbreiding van deze vorm van ondernemen is in

volle gang. Voor bedrijven die op het gebied van MVO "aan kop lopen" lijkt de voorgestelde wettelijke regeling overbodig. Bij deze bedrijven is men zich immers al bewust van het belang van MVO; zij nemen bovendien actief deel aan de verdere discussie en ontwikkeling op dit gebied. Het "achterblijven" van andere bedrijven kan diverse redenen hebben, uiteenlopend van het niet overtuigd zijn van het belang van MVO, tot een onvoldoende geïnformeerd zijn over dit onderwerp. Denkbaar is dat deze categorie van bedrijven bijvoorbeeld door actieve informatiecampagnes door de overheid tot MVO wordt aangezet. Gezien het regeringsstandpunt en het advies van de SER en mede gelet op aanwijzingen 6 en 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), wordt in de memorie van toelichting naar het oordeel van de Raad een diepgaande beschouwing over de noodzaak van een wettelijke regeling op het gebied van MVO node gemist.

De Raad adviseert derhalve de noodzaak en de opportuniteit van de wettelijke regeling te heroverwegen, doch deze in ieder geval in de toelichtende stukken nader te onderbouwen. Daarbij zou naar het oordeel van de Raad aan de orde dienen te komen waarom de initiatiefnemers de door de regering genomen maatregelen, zelfregulering door het bedrijfsleven en de in internationaal verband ontwikkelde richtlijnen ontoereikend achten.

(Neven)effecten wettelijke regeling

**2.** De door de initiatiefnemers voorgestelde regeling voorziet in een verplichte, openbare en periodieke verslaglegging over het sociaal, ecologisch en ethische beleid door ondernemingen, op basis van de vrijwillige OESO-richtlijnen. Door de koppeling met artikel 999 WRv kunnen belanghebbenden deze verplichting in rechte afdwingen.

Het valt de Raad op dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de mogelijke (neven)effecten die de omslag van het vrijwillige naar het verplichte karakter zou kunnen hebben. Daarentegen wordt in de memorie onderkend dat de OESO-richtlijnen over MVO in samenspraak van de OESO-lidstaten, vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en andere maatschappelijke organisaties tot stand zijn gekomen, waardoor zij een breed draagvlak hebben. (zie noot 10) In het SER-advies wordt bovendien gesteld dat een breed draagvlak voor de OESO-richtlijnen bij ondernemingen is verkregen, "doordat geen juridische binding wordt beoogd". (zie noot 11) De Staatssecretaris van Economische Zaken vreest dat bij invoering van een wettelijke publicatieverplichting de positieve dialoog (met het bedrijfsleven) ten einde is. De Raad acht het in verband met het voorgaande raadzaam in de toelichtende stukken in te gaan op het draagvlak van de voorgestelde regeling.

In verband met het tot op heden gecreëerde draagvlak voor MVO, dient te worden voorkomen dat de zogenaamde koplopers op het gebied van MVO voortaan niet méér zullen doen dan wettelijk verplicht is. De Raad vraagt zich af of de kans bestaat dat ondernemingen minder snel bereid zullen zijn gedragscodes op te stellen, indien zij daarover verplicht verantwoording dienen af te leggen, waardoor de voorgestelde wettelijke regeling uiteindelijk een remmende werking op (de discussie over) MVO heeft? Daarnaast rijst de vraag of de bereidheid tot het opstellen van codes niet zal afnemen indien Nederlandse bedrijven zich door een nationale regeling benadeeld voelen ten opzichte van buitenlandse bedrijven. De Raad vraagt zich af of een op internationaal niveau tot stand te brengen regeling in dit opzicht dan ook niet de voorkeur zou genieten.

In het licht van het voorgaande en mede gezien aanwijzing 9 Ar, adviseert de Raad de toelichtende stukken te voorzien van een beschouwing over de te verwachten (neven)effecten van de voorgestelde regeling.

## Inhoudelijke aspecten

**3.** In de memorie van toelichting is aangegeven dat bewust is afgezien van het opnemen van een limitatieve lijst van MVO-normen; "een dergelijke opsomming zou geen recht doen aan de dynamiek waarin MVO zich bevindt." (zie noot 12) Volgens de initiatiefnemers bieden internationale normen op dit moment al voldoende houvast voor ondernemingen. In het belang van de rechtszekerheid en met het oog op de handhaafbaarheid, dient de voorgestelde regeling naar het oordeel van de Raad voldoende houvast te bieden en geen onduidelijkheden te bevatten.

**a)** Uit de tekst van het voorgestelde derde lid van artikel 391 Boek 2 BW blijkt niet wat is bedoeld met een rechtspersoon die "internationale activiteiten ontplooit". De in de toelichting gegeven uitleg dat de verplichting geldt voor "alle rechtspersonen waarvan de gevolgen van hun handelen zich buiten Nederland doen gevoelen" (zie noot 13) biedt naar het oordeel van de Raad weinig houvast. Wordt daaronder bijvoorbeeld ook verstaan de rechtspersoon die incidenteel contacten met het buitenland onderhoudt? Het gevolg van deze onduidelijkheid is, dat niet kan worden vastgesteld tot wie de voorgestelde bepaling gericht is, waardoor de reikwijdte van de regeling onduidelijk is. Daarnaast blijkt naar het oordeel van de Raad in onvoldoende mate waarom de initiatiefnemers, in afwijking van de OESO-richtlijnen, verschil maken tussen multinationale en binnenlandse bedrijven. (zie noot 14)

**b)** Wat is beoogd met "de opgave van het beleid van de rechtspersoon, zijn dochtermaatschappijen of andere groepsmaatschappijen"? Indien hiermee niet alleen het concernbeleid maar ook het beleid per onderliggende vennootschap wordt bedoeld, gaat de publicatieverplichting erg ver en moet bovendien bedacht worden dat het voor een rechtspersoon niet altijd mogelijk is om groepsmaatschappijen te dwingen opgave te doen van hun beleid. Daarnaast is niet zonder meer duidelijk wat, in de context van de voorgestelde bepaling, onder "beleid" wordt verstaan; volstaat een opsomming van activiteiten op het gebied van MVO? De voorgestelde bepaling houdt naar het oordeel van de Raad geen rekening met de omstandigheid dat het beleid per land zal (moeten) verschillen.

**c)** De begrippen "sociaal, ecologisch en ethisch gebied" zijn niet erg vastomlijnd. Zij bieden daardoor weinig houvast bij de vraag waarover gepubliceerd dient te worden. Onduidelijk is voorts waarom de drie gebieden "gelijkgeschakeld" worden. "Ethisch" kan immers eveneens betrekking hebben op de twee andere begrippen. De voorgestelde regeling roept de vraag op of een rechtspersoon een keuze kan maken uit een van deze gebieden. Het is denkbaar dat een handelsonderneming nauwelijks zal kunnen rapporteren op ecologisch gebied; een oliemaatschappij daarentegen des te meer. In hoeverre kan van een beleid op deze terreinen worden gesproken; is bijvoorbeeld het nemen van een aantal maatregelen al beleid? Aan welke criteria dient de rechter te toetsen indien hij moet oordelen of de rechtspersoon heeft voldaan aan de voorgestelde publicatieverplichting?

**d)** Met "technische, organisatorische en administratieve maatregelen" wordt ogenschijnlijk uitsluitend bedoeld op maatregelen genomen door de betrokken rechtspersoon zelf, en niet door dochter- en groepsmaatschappijen. Naar het oordeel van de Raad gaat de voorgestelde bepaling uit van de veronderstelling dat de betrokken rechtspersoon zijn beleid kan opleggen aan de andere groepsmaatschappijen, hetgeen niet altijd het geval is.

**e)** Niet duidelijk is wat wordt bedoeld met "informatie over deze code, de naleving daarvan en de gevolgen van die naleving voor het beleid". De Raad merkt op dat indien het onderschrijven van de code dient te worden aangemerkt als een beleidshandeling, naleving van de code alsdan geen gevolgen heeft voor het beleid.

**f)** De laatste zin van het voorgestelde derde lid van artikel 391 Boek 2 BW heeft naar het oordeel van de Raad geen zelfstandige betekenis. Onder opgave van het beleid valt immers eveneens óf een code is onderschreven; indien daarvan geen melding wordt gedaan, is er geen code onderschreven.

**g)** De redactie van artikel II roept vragen op. Indien het de bedoeling van de opstellers is dat de in artikel 999 WRv bedoelde rechtsvordering uitsluitend kan worden ingesteld door de in artikel 305a van Boek 3 BW genoemde belanghebbende rechtspersoon en niet door "iedere belanghebbende", dan dient dit naar het oordeel van de Raad duidelijker tot uitdrukking te worden gebracht in het artikel.

Beogen de opstellers daarentegen tot uitdrukking te brengen dat, naast iedere (individuele) belanghebbende, eveneens de in artikel 305a van Boek 3 bedoelde rechtspersoon de vordering ex artikel 999 WRv in rechte kan instellen, dan is wijziging van artikel 999 WRv niet nodig. Indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 305a van boek 3 BW, dan geldt dat de in dat artikel genoemde stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid als belanghebbende de vordering ex artikel 999 WRv kan instellen. Artikel II kan in dat geval geschrapt worden.

De Raad adviseert de voorgestelde regeling op voornoemde punten te verduidelijken.

Administratieve lasten

**4.** De in artikel I, onderdeel B, voorgestelde aanpassing van artikel 396, lid 6, van Boek 2 BW beoogt de zogenaamde kleine rechtspersonen uit te zonderen van de voorgestelde publicatieverplichting. In de memorie van toelichting wordt daarvoor als reden gegeven dat de eventuele administratieve lasten voor die rechtspersonen relatief zwaar zouden drukken. (zie noot 15) Uit de memorie van toelichting blijkt niet welke administratieve lasten, in verband met de voorgestelde publicatieverplichting, men op het oog heeft. Indien te voorzien is dat door uitbreiding van de publicatieverplichting de administratieve lasten ook voor grotere ondernemingen zullen toenemen, dient overwogen te worden het wetsvoorstel ter toetsing voor te leggen aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten.

De Raad adviseert zulks in overweging te nemen.

**5.** Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Vice-President van de Raad van State

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 oktober 2001, no.W03.01.0485/I, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel II, onderdeel A, derde regel, "artikel 393 lid 3" vervangen door: artikel 391 lid 3.

## **Voetnoten**

(1) Voorstel van wet, memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 1.

(2) OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, op 27 juni 2000 door meer dan 30 landen (waaronder Nederland) ondertekend.

(3) Voorstel van wet, memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 3.

(4) Sociaal-Economische Raad, De winst van waarden, advies over maatschappelijk

ondernemen, publicatienummer 11, 15 december 2000.

(5) SER-advies, bladzijde 81.

(6) Rapport studie sociaal (maatschappelijk) verantwoord ondernemen; brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 februari 2000.

(7) Kamerstukken II 2000/01, 26 485, nr.15.

(8) Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.

(9) R.C.J. Galle, Maatschappelijk verantwoord ondernemen en zelfregulering, in: Stichting & Vereniging 2001-1, bladzijde 4.

(10) Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 3.

(11) SER-advies, bladzijde 74.

(12) Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 3.(13) Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

(14) SER-advies, bladzijde 74.

(15) Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 4.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting