



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Van voorlichten tot verplichten

Een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk
verantwoord ondernemerschap



IMVVO

Management samenvatting

De opdracht

Nederland onderschrijft de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UN Guiding Principles)* en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen). Hierin zijn internationale normen op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) vastgelegd. Kernelement van deze normen is dat bedrijven risico's in hun internationale ketens in kaart brengen, deze risico's voorkomen, aanpakken of stoppen en hierover communiceren. Dat noemen we 'gepaste zorgvuldigheid' of '*due diligence*'. Het gaat dan om risico's op het schenden van mensenrechten, zoals gedwongen arbeid en uitbuiting, maar ook milieuvervuiling.

De Nederlandse overheid heeft IMVO-beleid ingericht om bedrijven te stimuleren de internationale normen na te leven en mensenrechten te eerbiedigen. Het beleid kent voornamelijk vrijwillige maatregelen. Twee belangrijke componenten hiervan zijn het stimuleren van sectorale samenwerking door middel van IMVO-convenanten en het bevorderen dat nagenoeg alle grote bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen onderschrijven als referentiekader voor hun internationale activiteiten (de zogenaamde 90-procent doelstelling).

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' is het kabinet ten aanzien van IMVO het volgende overeengekomen: "De IMVO-convenanten worden voortgezet. Na twee jaar wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden." De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft daarom het beleid geëvalueerd, onderzocht of vernieuwing van het Nederlandse IMVO-beleid nodig is en verkend welke (dwingende) maatregelen daarbij genomen kunnen worden.

Huidige context – covid-19

De crisis als gevolg van de wereldwijde uitbraak van covid-19 heeft enorme gevolgen. De pandemie leidde in de eerste plaats tot een gezondheidscrisis, maar ook de economisch gevolgen zijn aanzienlijk. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor landen waar Nederland handel mee drijft. Werknemers ondervinden direct de effecten van de crisis: velen bevinden zich in een onveilige werksituatie of worden bedreigd met ontslag.

Het belang van verantwoord ondernemerschap wordt hiermee eens te meer duidelijk. Denk aan het ontwikkelen en respecteren van standaarden voor een gezonde werkplek en het adresseren van de effecten voor getroffen arbeiders. Over de horizon van de crisis heen is maatschappelijk verantwoord ondernemen cruciaal voor de lange termijn. Het zorgt dat de positieve effecten van bedrijvigheid, zoals werkgelegenheid, blijven bestaan, terwijl de negatieve effecten worden voorkomen. IMVO draagt daarmee voor een belangrijk deel bij aan het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (SDG's). Het is van groot belang voor een duurzaam herstel naar een maatschappij met betere arbeidsomstandigheden wereldwijd en een geringere milieu- en klimaatbelasting.

Nieuw IMVO-beleid

Ondanks de vele goede stappen die door veel bedrijven worden gezet, blijkt uit evaluaties dat het bestaande IMVO-beleid onvoldoende effectief is; er zijn nog te weinig Nederlandse bedrijven die ondernemen in lijn met de internationale MVO-normen. Aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen is daarom nodig.

Inzichten die zijn opgedaan in onderzoeken en in consultatie met stakeholders bij het verkennen van mogelijkheden voor nieuw beleid, leiden tot de conclusie dat een mix van maatregelen nodig is omdat alleen zo een heterogene doelgroep goed kan worden aangesproken. Hierop zijn vier varianten voor een dergelijke beleidsmix tegen het licht gehouden.¹ De Sociaal Economische Raad (SER) en het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) zijn gevraagd om advies uit te brengen over deze vier varianten (bijlage 1). De SER concludeert dat een ambitieuze Europese beleidsmix, inclusief brede wetgeving om *due diligence* te verplichten en samenwerkingsverbanden om invloed te vergroten en van elkaar te leren, de beste kansen biedt om IMVO verder te brengen en duurzame ketens te realiseren. De SER constateert dat hiervoor in Europa momentum is ontstaan. De SER wijst er wel op dat een Europese aanpak mogelijk tijdrovend is en dat aansluiting van Europa op de Nederlandse ambitie een actieve inzet vraagt. Zonder een voorkeur uit te spreken, geeft de SER drie routes in overweging om Europese wetgeving te realiseren. Dit zijn: 1) maximale inzet op het beïnvloeden van Europa, 2) maximale inzet op het beïnvloeden van Europa en medio 2021 de voortgang beoordelen, en 3) het gelijktijdig ontwikkelen van Europese en nationale wetgeving.² Het ATR stelt dat de proportionaliteit van de mixen (nog) niet kan worden beoordeeld, maar bepleit voorzichtigheid ten aanzien van het invoeren van verplichtende maatregelen vanuit het perspectief van proportionaliteit³ en adviseert eerst de Europese koers voor IMVO af te wachten, alvorens op nationale maatregelen over te gaan.⁴

Het kabinet stelt, mede in het licht van deze adviezen, IMVO-beleid voor dat bestaat uit een mix van elkaar versterkende maatregelen 'die tezamen leiden tot effectieve gedragsverandering bij koplopers, achterblijvers en bedrijven in het peloton.' De beleidsmix voorziet erin dat maatwerk wordt geleverd en dat maatregelen verplichten, voorwaarden stellen, verleiden, vergemakkelijken en voorlichten (conform het zogenaamde 5V-model). In de mix worden nieuwe instrumenten gecombineerd met reeds bestaande instrumenten, die op basis van de evaluaties worden verstevigd. Het kabinet deelt de mening van de SER dat ook het verbinden en het vergroten van invloed in de keten cruciale factoren zijn bij de inrichting van effectief beleid.

Verplichting

Kernelement van de nieuwe doordachte mix is een brede *due diligence* verplichting. Die verplichting zal er primair op gericht zijn om achterblijvers in beweging te krijgen door hen te verplichten verantwoord te ondernemen. In lijn met de constatering van de SER verwacht het kabinet dat een verplichting kan bijdragen aan een gelijk speelveld onder Nederlandse bedrijven, omdat ook achterblijvers moeten gaan voldoen aan de OESO-richtlijnen. Een brede verplichting gericht op de toepassing van gepaste zorgvuldigheid, sluit aan bij de OESO-richtlijnen en onderkent dat problemen niet tot één sector of thema zijn beperkt.

¹ Nul-optie: huidig beleid, inclusief de Wet Zorgplicht Kinderarbeid; optie 1: aanscherping van het huidige beleid, onder andere middels een IMVO-steunpunt, inclusief de Wet Zorgplicht Kinderarbeid, optie 2: brede *due diligence* wetgeving, aangevuld met IMVO-steunpunt en verdere aanscherping van het huidige beleid en optie 3: stevigere inzet op transparantiewetgeving, aangevuld met IMVO-steunpunt en verdere aanscherping van het huidige beleid.

² Sociaal Economische Raad. (2020, september). *Samen naar duurzame ketenimpact*, p 37, 38.

³ Adviescollege Toetsing en Regeldruk. (2020, augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 11.

⁴ Adviescollege Toetsing en Regeldruk. (2020, augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 7.

Uit onderzoeken en consultaties blijkt dat dergelijke verplichting het meest effectief is als deze wordt ingericht op Europees niveau; een Europese aanpak zorgt voor een grotere impact in de keten, en borgt een gelijk speelveld voor bedrijven. Het kabinet koerst daarom primair op een Europese verplichting voor bedrijven tot het (in lijn met OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles*) toepassen van gepaste zorgvuldigheid in hun keten. Er wordt momenteel door de Europese Commissie gewerkt aan een (mogelijk wetgevend) initiatief op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, waar gepaste zorgvuldigheid onderdeel van is. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de gewenste *due diligence* regeling op Europees niveau kansrijk is.

De SER wijst op de interactie tussen de Europese en nationale beleidsruimte en op de mogelijke inter-ferentie tussen nationaal en Europees beleid. Tegelijkertijd heeft Nederland met de aanneming van de Wet Zorgplicht Kinderarbeid (WZK) ook een eigen verantwoordelijkheid en moeten de vraagstukken die hiervoor relevant zijn verder worden uitgewerkt. Belangrijke openstaande vragen zijn de inrichting van het toezicht en de reikwijdte van een wet, waarbij proportionaliteit en effectiviteit van beleid randvoorwaarden zijn. Dergelijke vraagstukken overlappen één op één met de bouwstenen die nodig zijn voor de inrichting van een brede *due diligence* verplichting – ongeacht of deze op Europees niveau of nationaal niveau wordt ingevoerd.

Voortbouwend op de opgedane inzichten uit de evaluatie en verkenning, werkt het kabinet deze aspecten daarom verder uit en richt zich primair op beïnvloeding van Europa. Daarbij geldt dat – als er een Europese brede *due diligence* verplichting komt – deze te verkiezen is boven de WZK. Maar mocht een effectief en uitvoerbaar voorstel Europees niet van de grond komen, liggen de bouwstenen klaar voor het invoeren van nationale dwingende maatregelen.

Het kabinet neemt het advies van de SER ter harte dat de voortgang van een Europees traject goed moet worden bewaakt, evenals het realiseren van de Nederlandse ambitie. Het kabinet geeft in overweging om in de zomer van 2021 de balans in Europa op te maken. Zowel het voorstel van de Europese Commissie voor *sustainable corporate governance*, alsook de positie van het Europees Parlement en de lidstaten zijn daarbij van belang.

Maar ook voorwaarden, verleiden, vergemakkelijken en voorlichten

De SER stelt dat met de optimalisatie van het bestaande beleid een grotere impact door implementatie van de OESO-richtlijnen kan worden gerealiseerd. Onderdeel daarvan is een brede inzet en versterking van de beleidsinstrumenten gericht op voorlichting, vergemakkelijken, verleiden en het scheppen van voorwaarden.⁵ Het ATR geeft daarnaast aan dat het met name voor het Midden en Kleinbedrijf (MKB) van belang is te weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning bij het naleven van maatregelen.⁶

In het voorstel van het kabinet komen alle V's uit het 5V-model aan bod. De mix van maatregelen bestaat daarom – naast een brede *due diligence* verplichting – uit de reeds bestaande Europese transparantiewetgeving⁷, herbevestiging van het belang van voorwaarden binnen het bedrijfsleveninstrumentarium en overheidsinkoop en het behoud van financiële prikkels. De blijvende stimulering en ondersteuning van sectorale samenwerking is een onmisbaar element in het vergemakkelijken van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, onder andere door te verbinden en invloed te vergroten. De SER wijst erop dat sectorale samenwerking ook instrumenteel is bij het invullen van de andere V's. Het kabinet zal een IMVO-steunpunt oprichten, dat goed toegankelijk moet zijn voor zowel bedrijven die (op termijn) onder de verplichting vallen, als voor bedrijven die niet onder de reikwijdte van de verplichting vallen, maar waarvan wel wordt verwacht dat zij invulling geven aan de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles*.

⁵ Sociaal Economische Raad. (2020, september). *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 22.

⁶ Adviescollege Toetsing en Regeldruk. (2020, augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 10.

⁷ Richtlijn 2014/95/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen.

Het IMVO-steunpunt moet een spilfunctie ('one stop shop') vervullen in het IMVO-beleid. Het moet bedrijven voorlichten over, en ondersteunen bij, het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Vooral het MKB heeft hier behoefte aan, zo blijkt uit de consultaties. Het steunpunt moet versnippering van dienstverlening voorkomen en helpen de regeldruk voor bedrijven te beperken.

Als het aan Nederland ligt, maken dergelijke vrijwillige en ondersteunende maatregelen ook in Europa onderdeel uit van een integraal plan van aanpak voor IMVO. Dit is in lijn met de visie van de SER op effectief IMVO-beleid. Nederland zal zich daarvoor actief inzetten. Een EU-actieplan moet bijdragen aan het creëren van een Europees gelijk speelveld voor IMVO en het vergroten van de gezamenlijke impact in productielanden door het adresseren van risico's voor mens en milieu in mondiale waardeketens van bedrijven.



Inhoud

Management samenvatting 3

De opdracht 3

Huidige context – covid-19 3

Nieuw IMVO-beleid 4

Verplichting 4

Maar ook voorwaarden, verleiden, vergemakkelijken en voorlichten 5

1 Inleiding 8

Achtergrond evaluatie en herziening IMVO-beleid 8

Inhoud van de nota 9

2 IMVO-beleid; doelstellingen en context 10

Doel van IMVO-beleid 10

IMVO-beleid in context 11

3 Evaluatie van het huidige IMVO-beleid 12

Sectorale samenwerking in IMVO-convenanten 12

De 90-procent doelstelling 14

IMVO-voorwaarden van de overheid 14

De Richtlijn Niet-Financiële Informatie (RNFI) 15

Bestaande maatregelen hebben onvoldoende effect 16

4 Onderzoek naar effectief IMVO-beleid en de internationale omgeving 18

Een doordachte beleidsmix 18

Invulling van een doordachte mix 19

Conclusie beleidsmix 22

Ontwikkelingen in Europa en daarbuiten 23

5 Nieuw IMVO-beleid op hoofdlijnen 24

Verplichten; een ondergrens voor achterblijvers 25

Voorwaarden vanuit de overheid; stimuleren van achterblijvers en het peloton 27

Verleiden, vergemakkelijken en voorlichten: ondersteuning voor iedereen 28

De doordachte mix ook Europees 30

Conclusie: kernelementen nieuw IMVO-beleid 30

6 Monitoring en evaluatie 32

Beleidsstheorie 32

Metten van impact 33

Bijlage 1: De doordachte mixen: een nadere uitwerking op hoofdlijnen 34

Bijlage 2: Beleidsstheorie IMVO-beleid 35

Bijlage 3: Overzicht van alle uitgevoerde onderzoeken en consultaties 36

1 Inleiding



Achtergrond evaluatie en herziening IMVO-beleid

Internationale handel is de drijfveer achter de Nederlandse economie. Handel brengt welvaart, economische groei en werkgelegenheid. Er is een groeiende consensus dat handel duurzaam en eerlijk moet zijn, om blijvende welvaartseffecten te borgen en te vergroten, zowel in Nederland als daarbuiten. Naast de positieve effecten, kunnen activiteiten van bedrijven ook negatieve effecten hebben op mens en milieu. Bedrijven kunnen deze effecten zo veel mogelijk voorkomen of beperken door Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Het IMVO-beleid is erop gericht bedrijven te stimuleren hiertoe over te gaan en hen te helpen via IMVO een verdere bijdrage te leveren aan de positieve effecten die bedrijvigheid en ondernemerschap kunnen hebben in de keten.

Onder IMVO verstaat het kabinet dat bedrijven ondernemen volgens de internationale normen die zijn vastgelegd in de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UN Guiding Principles)*⁸ en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen)⁹. In de kern vragen deze normen van bedrijven dat zij gepaste zorgvuldigheid ('*due diligence*') toepassen. Dat houdt in dat zij potentiële en daadwerkelijke risico's in hun keten in kaart brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om risico's als arbeidsuitbuiting en milieuvervuiling. Bovendien wordt van bedrijven gevraagd dat zij deze risico's voorkomen, beperken of stoppen en dat zij communiceren over hun aanpak.

Nederland onderschrijft de internationale normen en is daarom verplicht om IMVO-beleid te hebben dat bedrijven stimuleert om deze normen na te leven en mensenrechten te eerbiedigen. Sinds 2013 hanteert het kabinet beleid dat voornamelijk bestaat uit vrijwillige maatregelen. De voornaamste doelgroepen

⁸ https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

⁹ <https://www.oesorichtlijnen.nl/binaries/oeso-richtlijnen/documenten/brochure/2017/12/8/volledige-tekst-oeso-richtlijnen/oeso-richtlijnen-nlse-vertaling-def-webversie.pdf>

van dat beleid zijn bedrijven in hoog-risicosectoren en grote bedrijven.¹⁰ Twee belangrijke componenten van het beleid zijn het stimuleren van sectorale samenwerking door middel van IMVO-convenanten en het stimuleren dat nagenoeg alle grote bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen onderschrijven als referentiekader voor hun internationale activiteiten.

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst'¹¹ is het kabinet het volgende overeengekomen: "De IMVO (internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen)-convenanten worden voortgezet. Na twee jaar wordt gezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden." De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' gestart. Dit project had tot doel het IMVO-beleid te evalueren, te onderzoeken of vernieuwing/aanvulling hiervan nodig is en te verkennen welke (dwingende) maatregelen daartoe genomen kunnen worden.

Inhoud van de nota

In hoofdstuk 2 wordt het doel van het IMVO-beleid beschreven en wordt de bredere context waarbinnen het IMVO-beleid valt, nader toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat in op de evaluatie van het huidige beleid. Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de mogelijkheden en adviezen voor vernieuwing van beleid, gestoeld op verschillende onderzoeken en consultatie van stakeholders. Dit leidt tot de in hoofdstuk 5 gepresenteerde hoofdlijnen voor nieuw beleid. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de inzet voor brede *due diligence* wetgeving op Europees niveau, als onderdeel van een mix aan maatregelen. De wijze waarop omgegaan wordt met monitoring en evaluatie van het beleid volgt in hoofdstuk 6.

¹⁰ De hoog-risicosectoren zijn door KPMG in kaart gebracht, het betreft: de sectoren bouw, chemie, detailhandel, elektronica, energie, financiële sector, groothandel, hout & papier, land- en tuinbouw, metaal, olie en gas, textiel & kleding en voedingsmiddelen. Onder grote bedrijven verstaat het kabinet in dit kader bedrijven met 500 of meer werknemers en een netto omzet van meer dan 40 miljoen euro óf totale activa van meer dan 20 miljoen euro.

¹¹ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

2 IMVO-beleid; doelstellingen en context



IMVO

IMVO-beleid heeft als doel dat bedrijven verantwoordelijkheid nemen om negatieve gevolgen van hun activiteiten, producten of diensten te voorkomen, te stoppen of te beperken. Het IMVO-beleid is onderdeel van de bredere kabinetsaanpak gericht op het verduurzamen van internationale waardeketens en het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's).

Doel van IMVO-beleid

De *UN Guiding Principles* kennen drie pijlers. Pijler 1 verplicht staten om mensenrechten te respecteren en te beschermen, onder meer tegen mensenrechtenschendingen door derden, zoals bedrijven. Pijler 2 legt bij bedrijven een verantwoordelijkheid neer om mensenrechten te respecteren. Pijler 3 geeft staten en bedrijven een gedeelde verantwoordelijkheid om slachtoffers toegang te bieden tot herstel, wanneer mensenrechtenschending toch heeft plaatsgevonden.

Het IMVO-beleid is één van de manieren waarop de overheid invulling geeft aan haar verplichtingen onder pijler 1. Het IMVO-beleid bundelt de instrumenten waarmee de overheid bedrijven aanspoort om te voldoen aan hun verantwoordelijkheid onder pijler 2 en 3, en hen helpt uitvoering te geven aan deze verantwoordelijkheid. Bedrijven doen dit door middel van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid, het kernprincipe van de *UN Guiding Principles* en OESO-richtlijnen. Dit houdt in dat bedrijven de negatieve gevolgen van hun activiteiten, producten en diensten voor mens en milieu voorkomen, beperken of stoppen. Daar hoort bij dat zij (waar nodig) zorgen voor herstelmaatregelen of hieraan meewerken. Het voorkomen, stoppen of beperken, dan wel het herstellen, van voornoemde *negatieve gevolgen*, levert een *positieve impact* op die een substantiële bijdrage kan leveren aan inclusieve, duurzame productie en consumptie.

Het IMVO-beleid stuurt aan op 1) toenemend bewustzijn over en kennis van IMVO-principes en IMVO-risico's, 2) toenemend commitment aan deze principes (inclusief in rapportages) en 3) betere verankering van IMVO-principes in de bedrijfsstrategieën van het Nederlandse bedrijfsleven. De voornaamste maatregelen binnen het huidige IMVO-beleid zijn:

- Sectorale samenwerking in IMVO-convenanten, waarbinnen bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid afspraken maken over naleving van de *UN Guiding Principles* en OESO-richtlijnen;
- Activiteiten gericht op het realiseren van de 90-procent doelstelling, ofwel de ambitie van de overheid dat grote bedrijven in Nederland in 2023 de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijven als referentiekader voor hun internationale activiteiten;
- Het stellen van IMVO-voorwaarden binnen overheidsinkoop en aan bedrijven die gebruik willen maken van het buitenlandinstrumentarium ten behoeve van het bedrijfsleven¹²;
- Financiële prikkels in de vorm van bijdragen uit het Fonds Bestrijding Kinderarbeid (FBK) en uit het Fonds Verantwoord Ondernemen (FVO);
- De inzet op een integrale Europese aanpak op gebied van IMVO, mede door in te zetten op een Europees actieplan;
- De nationale inbedding van de Richtlijn Niet-Financiële Informatie (RNFI), die van grote organisaties van openbaar belang (zoals beursvennootschappen, banken, verzekeraars) vraagt te rapporteren over duurzaamheidsfactoren zoals milieu, personeel, sociale aspecten en mensenrechten;
- Voorlichting en bemiddeling vanuit het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP).

IMVO-beleid in context

Het IMVO-beleid past in het bredere overheidsbeleid dat integraal gericht is op verduurzaming van internationale waardeketens en het behalen van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's). In zijn advies over de samenhang tussen IMVO en de SDG's, licht de SER toe dat IMVO de basis vormt voor een effectieve, efficiënte en coherente bijdrage van bedrijven aan de SDG's.¹³ Het IMVO-beleid draagt direct bij aan verantwoorde consumptie en productie (SDG 12) en helpt bij het realiseren van andere SDG's, wanneer misstanden worden voorkomen of beperkt. Denk hierbij aan SDG 5 (gendergelijkheid), 8 (eerlijk werk en economische groei), 13 (klimaatactie), 14 (leven in water), 15 (leven op het land) en 17 (partnerschap om doelstellingen te bereiken).

Het integrale beleid voor ketenverduurzaming is veel breder dan het IMVO-beleid. Het behelst de inzet op duurzame handel (zoals het promoten van duurzaamheidshoofdstukken in handelsakkoorden), duurzame productie (zoals het verbeteren van de lokale omstandigheden en leefomgeving), versterken van regelgeving en handhaving in productielanden (zoals ten aanzien van arbeidsrechten) en samenwerken op Europees en internationaal niveau met het oog op het vergroten van de gezamenlijke impact en het bereiken van een gelijk speelveld. In lijn met de reikwijdte van de opdracht uit het regeerakkoord, bevat deze nota van dit integrale beleid enkel het IMVO-beleid.¹⁴

¹² Het instrumentarium betreft programma's waarmee het (Nederlandse) bedrijfsleven wordt gestimuleerd bij te dragen aan private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden.

¹³ Sociaal Economische Raad. (2019, oktober). *Kansen Pakken en risico's beheersen. Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*, p. 21.

¹⁴ Het kabinet werkt tegelijkertijd aan herziening van het Nationaal Actieplan Mensenrechten en Bedrijfsleven (NAP). Hiervan is het IMVO-beleid een bouwsteen, maar het NAP gaat tevens in op andere maatregelen die invulling geven aan de plichten van de overheid onder pijlers 1 en 3 van de UN Guiding Principles.

3 Evaluatie van het huidige IMVO-beleid



Uit evaluaties en onderzoeken blijkt dat hoewel het huidige IMVO-beleid waardevolle elementen bevat voor de bevordering van IMVO, het doel – dat Nederlandse bedrijven internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in lijn met de internationale normen – niet wordt bereikt. Aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen is daarom nodig.

Sectorale samenwerking in IMVO-convenanten

IMVO-convenanten zijn een samenwerking tussen bedrijven, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties. Hierin leggen zij afspraken vast met betrekking tot IMVO door aangesloten bedrijven. IMVO-convenanten vormen sinds 2013 een belangrijk onderdeel van het IMVO-beleid. De convenanten hebben als doel om met de zogeheten hoog-risicosectoren afspraken te maken over de implementatie van de IMVO-principes en op die manier verbetering in de waardeketen te realiseren. Een goed lopend convenant kan een voorbeeldrol voor andere sectoren vervullen. In totaal zijn er tien IMVO-convenanten.¹⁵

De convenanten-aanpak heeft meerwaarde, dat blijkt ook uit de evaluatie van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)¹⁶ en het advies 'Samen naar duurzame ketenimpact. Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO' van de IMVO-commissie van de SER¹⁷. Convenanten dragen effectief bij aan bewustwording over gepaste zorgvuldigheid en faciliteren de naleving van afspraken door bedrijven door middel van een monitoring-infrastructuur. Convenanten zijn instrumenteel in de kennisopbouw (continu leerproces), de kennisdeling (best practices en tools), het versterken van de samenwerking

¹⁵ *Kleding en textiel, banken (afgerond), goud, natuursteen, voedingsmiddelen, verzekeringen, pensioenfondsen, metaal, sierteeltsector, duurzaam bosbeheer. Daarnaast was er het convenant plantaardige eiwitten. Daarvan hebben de partijen in maart 2019 gezamenlijk besloten het convenant te beëindigen. Het steenkoolconvenant was een voorloper van de IMVO-convenanten en is inmiddels ook afgerond.*

¹⁶ KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 10-11.

¹⁷ *Sociaal Economische Raad. (2020, september). Advies Toekomstig IMVO beleid*, p. 15.

op het gepaste zorgvuldigheidsproces, het vergroten van de invloed op toeleveranciers en afnemers in de waardeketen, en in het bevorderen van een vruchtbare dialoog met stakeholders. Het KIT stelt dat bij de sectoren met een IMVO-convenant meer voortgang te zien is op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen dan bij sectoren zonder convenant.¹⁸

Het KIT heeft echter ook becijferd dat via de IMVO-convenanten slechts 1,6 procent van de bedrijven in hoog-risicosectoren¹⁹ bereikt wordt.²⁰ Dat is gering, al geldt per sector een groot verschil in marktaandeel van de betrokken bedrijven. In lijn hiermee concludeerde ook de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB) dat de IMVO-convenanten weliswaar een deel van de Nederlandse bedrijven in hoog-risicosectoren bereikt, maar dat zij ontoereikend zijn om alle bedrijven en sectoren met een verhoogd risicoprofiel te bestrijken.²¹

De evaluaties van IOB en KIT laten zien dat met name de langst lopende convenanten voor de sectoren kleding en textiel en de bancaire sector een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de implementatie van *due diligence* door de betrokken bedrijven, met name voor de eerste stappen in het *due diligence* proces.²² Daarmee is een basis gelegd om verder te werken aan het daadwerkelijk aanpakken van risico's in de keten van deze sectoren.²³

Het KIT concludeert dat definitief bewijs dat IMVO-convenanten bijdragen aan verbeterde omstandigheden in productielanden (positieve impact in de keten) (nog) niet gegeven kan worden. Dit komt onder andere doordat voor een aantal recent afgesloten IMVO-convenanten het vanwege de looptijd nog te vroeg is om inzicht te krijgen in de voortgang.²⁴ Ook rapportages van de individuele convenanten bieden geen inzicht in de impact van dit instrument.

Het KIT, IOB en de SER formuleren enkele belangrijke aanbevelingen voor het verbeteren van de sectorale samenwerking in de IMVO-convenanten:

- Verbeter monitoring en rapportage, zowel over gepaste zorgvuldigheid in de IMVO-convenanten als ten aanzien van de collectieve impact en vergroot interne transparantie over de voortgang door bedrijven binnen de IMVO-convenanten. Monitor ook het marktaandeel van partijen die bij convenanten en andere sectorale initiatieven zijn aangesloten;
- Stel duidelijke minimumstandaarden vast voor nieuwe IMVO-convenanten, zorg in ieder geval dat deze in lijn zijn met de *UN Guiding Principles*, de OESO-richtlijnen, de OESO *Due Diligence* Handreiking voor IMVO²⁵ en het SER-advies IMVO-convenanten²⁶;
- Bied gerichte ondersteuning aan voor MKB in de IMVO-convenanten;
- Verbeter toegang tot herstel via effectieve klachtenmechanismen in de IMVO-convenanten;
- Faciliteer betekenisvolle collectieve communicatie met (potentieel) getroffen stakeholders;
- Leg meer nadruk op internationale samenwerking en opschaling;
- Verbeter efficiëntie van rollen van de convenantpartijen en zorg voor betere beschikbaarheid van expertise;
- Zorg voor een sterkere motivatie voor bedrijven om deel te nemen aan de IMVO-convenanten, bijvoorbeeld door vraag te creëren voor IMVO via de inkoopzijde;
- Ontwikkel een communicatiestrategie om bedrijven aan te trekken bij IMVO-convenanten;
- Stel een leeragenda vast voor continu leren en verbeteren.

¹⁸ KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 7.

¹⁹ Bouw, Chemie, Detailhandel, Energie, Financiële sector, Groothandel, Hout en papier, Land- en tuinbouw, Metaal/ Elektronica, Olie en Gas, Textiel en kleding, Voedingsmiddelen.

²⁰ KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 8.

²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain*, p. 15.

²² KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 7. Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain*, p. 78.

²³ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 25.

²⁴ KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 7.

²⁵ <https://www.oesorichtlijnen.nl/documenten/publicatie/2019/06/06/oeso-due-diligence-handreiking-voor-mvo-nls>

²⁶ Sociaal Economische Raad (2014, april) *IMVO-convenanten*.

Samenvattend kan worden gesteld dat hoewel de aanpak zeker meerwaarde heeft, het convenanten-beleid onvoldoende bedrijven bereikt en er verbeterpunten zijn voor sectorale samenwerking. Het KIT adviseert dan ook om te onderzoeken of er effectievere manieren zijn om de doelstellingen van de convenanten te bereiken.²⁷

De 90-procent doelstelling

Het kabinet heeft in 2013 de ambitie uitgesproken dat in 2023 90 procent van de circa 700²⁸ grote bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles* expliciet onderschrijft als referentiekader voor zijn internationale activiteiten. De overheid heeft in 2018 voor het eerst de voortgang gemeten over rapportagejaar 2017. Bij deze nulmeting lag het percentage op 30 procent.²⁹ Hierna zijn bedrijven actief aangesproken om de internationale normen vrijwillig te onderschrijven. Uit de hierop volgende meting over het rapportagejaar 2019 blijkt dat 35 procent dit doet. Er zijn verschillen per sector; waar de ene hoog-risicosector al goed op weg is met een onderschrijving van 68 procent (banken en verzekeraars), blijven veel bedrijven in andere hoog-risicosectoren achter met een onderschrijving van minder dan 30 procent.³⁰ Slechts 12 bedrijven bleken alle zes stappen van gepaste zorgvuldigheid toe te passen.³¹

Er is dus weliswaar sprake van een lichte stijging van het aantal bedrijven dat de OESO-richtlijnen onderschrijft, maar het is onwaarschijnlijk dat de ambitie in 2023 gehaald wordt.

IMVO-voorwaarden van de overheid

Het stellen van IMVO als voorwaarde voor deelname aan inkoop door de overheid, of om een beroep te kunnen doen op het buitenlandinstrumentarium voor het bedrijfsleven, onderstreept het belang van IMVO als bedrijven zaken willen doen met de overheid of zich melden voor steun.

Het kabinet stelt sinds 2019 het onderschrijven en naleven van de OESO-richtlijnen als voorwaarde wanneer bedrijven gebruik willen maken van het buitenlandinstrumentarium voor het bedrijfsleven uit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.³² Het IOB concludeert dat de strategie van de overheid om IMVO-kaders te ontwikkelen voor alle bedrijfsleveninstrumenten effectief is gebleken. In lijn met eerdere oproepen hieromtrent vanuit het parlement en het maatschappelijk middenveld, beveelt IOB aan om te komen met een algemeen IMVO-kader voor het gehele internationale bedrijfsleveninstrumentarium van de Rijksoverheid.³³

Op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) is er erkenning voor de hogere ambities van de overheid.³⁴ Ook laat de evaluatie van het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2015-2020, dat zich richt op het effectief en efficiënt inzetten van MVI door overheidsorganisaties, zien dat er door overheden sinds 2015 grote stappen zijn gezet op gebied van MVI. MVI-gunningscriteria worden bijvoorbeeld vaker en zwaarder toegepast in aanbestedingen. Desalniettemin zijn diverse evaluaties kritisch over de uitvoering van MVI en laten ze zien dat bij een betere toepassing van MVI veel meer effect te realiseren is.

²⁷ KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 16.

²⁸ *Bedrijven met 500 of meer werknemers en een netto omzet van meer dan 40 miljoen euro of totale activa van meer dan 20 miljoen euro*.

²⁹ *Jaarverslag BHOS 2018*, p. 122.

³⁰ Ernst & Young. (2020, april): *Tussenmeting 90-procent doelstelling*, p. 10.

³¹ Ernst & Young. (2020, april): *Tussenmeting 90-procent doelstelling* p. 14. De stappen zijn 1) maatschappelijk verantwoord ondernemen integreren in hun beleid en managementsystemen, 2) negatieve gevolgen in activiteiten, toeleveringsketens en zakelijke relaties identificeren en beoordelen, 3) deze negatieve gevolgen stoppen, voorkomen of beperken, 4) de praktische toepassing en resultaten monitoren, 5) communiceren over hoe gevolgen worden aangepakt en 6) zorgen voor herstelmaatregelen wanneer dit van toepassing is, of hieraan meewerken.

³² Kamerstuk 34952, nr. 44.

³³ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain*, p. 97.

³⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain*, p. 115.

Als de overheid MVI toepast, moedigt zij duurzaamheidsambities aan en zorgt zij voor een stimulans van duurzame innovaties. Er is echter nog een weg te gaan om tot een substantiële verandering te komen in de manier waarop bedrijven zaken doen.³⁵

Voor de Rijksinkoop geldt dat het inkoopbeleid structureel is verankerd in de inkoopstrategie “Inkopen met Impact”³⁶. Deze inkoopstrategie is gericht op duurzaam, sociaal en innovatief inkopen. De strategie geeft richting aan de Rijksinkoop en bevat doelen en kaders voor opdrachtgeverschap en inkoop. Voor de Rijksinkoop geldt bijvoorbeeld dat alle inkoop in 45 relevante productgroepen moet voldoen aan duurzaamheidsvereisten en dat minimaal 50 procent hiervan een hoog ambitieniveau moet laten zien. Specifiek voor het thema internationale sociale voorwaarden (ISV) geldt binnen de Rijksinkoop dat in alle Europees aanbestede contracten in tien risico-categorieën een contractvoorwaarde wordt opgenomen, waarmee een verplichting tot het toepassen van gepaste zorgvuldigheid ten aanzien van sociale risico’s in de productieketen wordt opgelegd aan opdrachtnemers. Dit houdt in dat leveranciers een risico-analyse uitvoeren, een plan van aanpak aanleveren ter voorkoming of reductie van negatieve gevolgen van hun activiteiten in de internationale keten op het gebied van mensenrechten en arbeidsomstandigheden en vervolgens openbaar rapporteren over de effecten van deze aanpak. Onderzoek naar de toepassing van dit verplichte ISV-kader binnen Rijksinkoop wijst uit dat naleving van de ISV-contractvoorwaarden door leveranciers aan het Rijk onvoldoende wordt geborgd. Aanbevolen wordt om de monitoring daarvan te verbeteren.³⁷ IOB suggereert daarnaast dat toepassing van ISV kan worden verbreed naar andere risico-categorieën.

In de evaluatie van het Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2015-2020, dat zich richt op het effectief en efficiënt inzetten van MVI door overheidsorganisaties, concludeert CE Delft dat de vertaling van ambitie naar concrete uitvoering vaak nog te wensen overlaat. Eén van de uitdagingen die in beeld is gebracht, is dat contractmanagement in veel organisaties nog niet op orde is en contracten onvoldoende worden gecontroleerd op naleving. In de evaluatie geeft slechts 13 procent van de organisaties aan dat zij MVI in contractmanagement in meer dan de helft van de gevallen toepast.³⁸ Uit een stakeholderanalyse door Schuttelaar & Partners (2020) blijkt dat inzet op MVI vaak afhangt van enkele personen (een bestuurder of inkoper); er is geen sprake van een structurele verankering.³⁹

Samenvattend zien we dat de meerwaarde van het stellen van IMVO-voorwaarden bij het bedrijfsleven-instrumentarium en de overheidsinkoop niet ter discussie wordt gesteld, maar dat dit in de toepassing kan worden verbeterd. De ambitie is er maar wordt nog niet overal geconcretiseerd.

De Richtlijn Niet-Financiële Informatie (RNFI)

Sinds 2013 moedigt de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bedrijven aan in hun jaarverslag vrijwillig te rapporteren over niet-financiële informatie. In 2014 werd de EU-richtlijn bekendmaking niet-financiële informatie aangenomen, die in Nederland is verankerd in het ‘Besluit bekendmaking niet-financiële informatie’. Conform dit besluit moeten grote organisaties van openbaar belang⁴⁰ sinds boekjaar 2017 in hun jaarverslag relevante informatie opnemen over duurzaamheidsfactoren zoals milieu, personeel, sociale aspecten, mensenrechten en het voorkomen van omkoping en afpersing. Het besluit is een wettelijke verankering van de transparantie die ook binnen de IMVO-normen van bedrijven wordt verwacht.

³⁵ CE Delft (april 2020) *Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020*.

³⁶ Kamerstuk 30 196, nr. 679.

³⁷ *Sustainalize* (februari 2020). *Verkenning Effectmeting Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)*, p. 14. CE Delft (april 2020)

³⁸ CE Delft (april 2020) *Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020*, p. 17.

³⁹ Schuttelaar & Partners (2020). *Stakeholderanalyse Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*.

⁴⁰ Tot de organisaties van openbaar belang worden in ieder geval de beursgenoteerde ondernemingen gerekend, waarbij in de richtlijn een ondergrens wordt gehanteerd van 500 medewerkers, een balanstotaal van € 20 miljoen en een omzet van € 40 miljoen.

Uit onderzoek van de AFM onder de 89 bedrijven die onder het besluit vallen, blijkt dat “De overgrote meerderheid van de ondernemingen rapporteert over beleid op de verschillende aspecten van niet-financiële informatie. De vertaling van beleid naar het identificeren van risico’s, het hanteren van kritische prestatie indicatoren, en de effecten op IMVO laten te wensen over. Personele en milieuaspecten komen in de rapportages het meest aan de orde; mensenrechten, anticorruptie en omkopingsaspecten het minst.”⁴¹

Bestaande maatregelen hebben onvoldoende effect

Samenvattend blijkt uit de evaluatie van het IMVO-beleid dat met de huidige combinatie van IMVO-maatregelen het doel – dat Nederlandse bedrijven internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen in lijn met de internationale normen – niet wordt bereikt. Dit beeld wordt ook door het bedrijfsleven bevestigd. Uit onderzoek van The Terrace (met enquêtes onder 123 bedrijven, aangevuld met groepsdiscussies), blijkt dat bijna 35 procent van de bedrijven de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles* toepast. Waar grote bedrijven hier respectievelijk 50 en 40 procent scoren, geldt voor kleine bedrijven dat nog geen 30 procent dit doet.⁴²

Aanvulling en aanscherping van de IMVO-maatregelen is nodig. Dat concludeert ook de SER in zijn advies aan het kabinet.⁴³ De effecten van het “Besluit bekendmaking niet financiële informatie” versterken de casus voor het overwegen van regelgeving voor het bevorderen van (aspecten van) internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De SER beveelt aan om, tegelijk met het ontwikkelen van nieuw beleid, ook de huidige beleidsinstrumenten te optimaliseren om beleidscoherentie te vergroten, continuïteit te waarborgen en te blijven werken aan een positieve impact van bedrijven in de keten.⁴⁴

⁴¹ AFM. (December 2018). *In balans*, p. 10.

⁴² The Terrace. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. 15.

⁴³ Sociaal Economische Raad. (2020, september). *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 19.

⁴⁴ Sociaal Economische Raad. (2020, september). *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 19.



4 Onderzoek naar effectief IMVO-beleid en de internationale omgeving



Vrijwillige maatregelen alleen zijn onvoldoende, een doordachte mix van maatregelen is nodig om de doelstelling van het IMVO-beleid te bereiken. Een doordachte mix bestaat uit voorlichten, vergemakkelijken, verleiden, voorwaarden stellen en verplichten. Een beleidsmix op Europees niveau heeft de voorkeur en past bij de huidige Europese ambities.

Een doordachte beleidsmix

De *UN Guiding Principles* stellen dat staten een doordachte mix van nationale en internationale, bindende en niet-bindende maatregelen moeten hebben om de eerbiediging van mensenrechten door het bedrijfsleven te bevorderen. Parallel aan de evaluatie van het huidige IMVO-beleid, heeft het kabinet daarom onderzoek laten doen naar, en adviezen opgehaald over, de mogelijke inrichting van een doordachte mix.⁴⁵

Zo schetst onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) diverse redenen waarom een beleidsmix met verschillende instrumenten zinvol is. Instrumenten kunnen bijvoorbeeld volgtijdelijk worden ingezet. Het aankondigen van wetgeving, bijvoorbeeld, kan gecombineerd worden met directe invoering van een subsidiesysteem dat het gewenste gedrag alvast stimuleert. Een combinatie van instrumenten kan ook worden gebruikt om aansluiting te vinden bij een heterogene doelgroep om in die groep eenzelfde proces in gang te zetten. Ook kan een beleidsmix veel effectiever zijn dan het gebruik van een enkele maatregel, omdat beleidsinstrumenten in de juiste samenstelling elkaar kunnen versterken.⁴⁶

AEF concludeert dat overheden vijf verschillende tactieken hanteren: verplichten, voorwaarden stellen, verleiden, vergemakkelijken en voorlichten (het 5V-model). Omdat de doelgroep van het IMVO-beleid heterogeen is, adviseert AEF om de beleidsinstrumenten toe te spitsen op de verschillende subgroepen,

⁴⁵ In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de onderzoeken en adviezen.

⁴⁶ Andersson Elffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 23-24.

waarbij rekening moet worden gehouden met gedrag en kennis, maar ook met de economische gevolgen van het beleidsinstrument.⁴⁷ AEF onderscheidt drie groepen, op basis van de 'IMVO-volwassenheid' van bedrijven:

- Achterblijvers hebben geen IMVO-beleid in lijn met de OESO-richtlijnen. Deze ondernemingen ervaren minder prikkels voor het hebben van IMVO-beleid en het daadwerkelijk uitvoeren daarvan. Verplichtende, voorwaarden stellende en voorlichtende maatregelen zijn het meest effectief om deze doelgroep te bereiken.
- Het peloton bestaat uit ondernemingen die zullen reageren op prikkels van buitenaf (investeerders, klanten en overheid) om hun beleid en hun praktijk aan te passen. Een enkeling zal IMVO-beleid hebben in lijn met de OESO-richtlijnen. Verplichtende, voorwaarden stellende, verleidende, vergemakkelijkende en voorlichtende maatregelen zijn het meest effectief om deze doelgroep te bereiken.
- Koplopers zijn ondernemingen die een actief IMVO-beleidsplan hebben dat in de praktijk wordt toegepast, voortdurend wordt getoetst en (her)ontwikkeld. Verleidende en vergemakkelijkende maatregelen zijn het meest effectief om deze doelgroep te bereiken.

Het onderzoek 'IMVO-maatregelen in bedrijfsperspectief' van onderzoeksbureau The Terrace onderschrijft de conclusies van AEF; er zijn meerdere instrumenten nodig om de diversiteit aan bedrijven in Nederland te laten starten met internationaal maatschappelijk verantwoord te ondernemen – of hen te bewegen hun activiteiten op dit gebied uit te bouwen. Het gedrag van verschillende typen bedrijven wordt door verschillende instrumenten beïnvloed.⁴⁸ The Terrace adviseert de overheid dan ook een slimme mix aan instrumenten te ontwikkelen. IOB komt in de evaluatie van het IMVO-beleid (2019) eveneens tot de conclusie dat regulerende en niet-regulerende initiatieven complementair zijn en dat een doordachte mix ontwikkeld moet worden met positieve en negatieve prikkels ("carrots and sticks") die zich richt op koplopers, achterblijvers en het peloton.⁴⁹ Tenslotte stelt ook de IMVO-commissie van de SER dat een beleidsmix nodig is van nationale, internationale, bindende en niet-bindende maatregelen.⁵⁰ De SER omarmt de 5V's zoals geïntroduceerd door AEF, maar voegt graag de V's van 'Verbinden' en 'Vergroten van invloed' toe.⁵¹

Invulling van een doordachte mix

Uit de onderzoeken en consultaties volgt hiermee een aantal specifieke adviezen voor het type instrumenten dat onderdeel zou moeten uitmaken van de doordachte mix. Deze kunnen worden gecategoriseerd volgens het 5V-model van AEF (Verplichten, Voorwaarden stellen, Verleiden, Vergemakkelijken en Voorlichten).

1. Verplichten

- Diverse onderzoeken wijzen op de voordelen van het invoeren van een verplichting. Het ontbreken van een stok achter de deur in de vorm van dwingende regelgeving bevordert op nationaal niveau een klimaat van vrijblijvendheid.⁵² Dit klimaat belemmert de snelheid waarmee doelstellingen gehaald worden. Convenanten zijn beperkt effectief gebleken zonder verplichtende instrumenten. Het is dan ook raadzaam ze aan te vullen met dwingende instrumenten.⁵³ De bedrijven die deelnamen aan het onderzoek van The Terrace, verwachten dat een wettelijke verplichting op het gebied van gepaste zorgvuldigheid en transparantie in de toekomst een belangrijke invloed op het gedrag van bedrijven zal hebben.⁵⁴ Van wetgeving die verplicht tot het in acht nemen van gepaste zorgvuldigheid wordt verwacht dat het een effectief instrument kan zijn om een ondergrens op het gebied van IMVO te bepalen.⁵⁵

⁴⁷ Andersson Elffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 21.

⁴⁸ The Terrace. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. 6.

⁴⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain*, p. 197.

⁵⁰ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 25.

⁵¹ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 18.

⁵² Andersson Elffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 6.

⁵³ Andersson Elffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 79.

⁵⁴ The Terrace. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. 6.

⁵⁵ The Terrace. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. 25.

- Het wordt vooral gezien als instrument om achterblijvers te bewegen, zeker voor sectoren waar tot op heden onvoldoende eigen initiatief is genomen. Verwacht wordt ook dat bindende maatregelen, zoals verplichte gepaste zorgvuldigheid, bedrijven kunnen stimuleren om de lat op het gebied van IMVO hoger te leggen.⁵⁶ Ook de SER stelt dat een stok achter de deur (Verplichten) ontbreekt om ondernemingen te bewegen om met de implementatie van de OESO-richtlijnen aan de gang te gaan.⁵⁷ Het ATR adviseert om verplichtingen pas op te nemen in een beleidsmix wanneer duidelijk is dat het zelfregulerend vermogen in de samenleving onvoldoende is en de maatregelen bewezen effectief zijn.⁵⁸
- De verplichting om internationaal maatschappelijk verantwoord te ondernemen kan op verschillende manieren in wetgeving worden verankerd.⁵⁹ De meest voorkomende zijn de transparantieverplichting (die bedrijven vraagt te rapporteren over het IMVO-beleid en de toepassing daarvan) en *due diligence* wetgeving die (delen van) gepaste zorgvuldigheid verplicht. *Due diligence* wetgeving kan breed zijn en gericht op alle thema's uit de OESO-richtlijnen, of risico-specifiek. Een voorbeeld van de laatste is de Wet Zorgplicht Kinderarbeid, die enkel gepaste zorgvuldigheid vraagt met betrekking tot kinderarbeid in de keten. Ook kan *due diligence* wetgeving specifiek worden opgelegd aan een bepaalde sector.
 - Transparantiewetgeving kan bijdragen aan inzicht in ketens en risico's en leiden tot grotere aandacht voor, en prioritering van IMVO binnen het bedrijf.⁶⁰ Gedragsverandering is echter het meest waarschijnlijk met een *due diligence* wet die vastlegt dat bedrijven hun ketens moeten kennen en risico's moeten identificeren en aanpakken. Wetgeving die alléén is gericht op verslaglegging kan zonder flankerende (wettelijke) maatregelen tot een papieren werkelijkheid leiden en zou voor kleinere bedrijven enkel meer regeldruk geven.⁶¹ Voorkomen moet worden dat het beleid leidt tot afvinkgedrag, in plaats van daadwerkelijke toepassing van gepaste zorgvuldigheid.⁶²
 - Uit onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat 44 procent van de ondervraagden uit het bedrijfsleven brede wetgeving verkiest boven sectorspecifieke wetgeving (25 procent). Maatschappelijke organisaties geven een nog sterkere voorkeur aan; 68 procent spreekt dan voorkeur uit voor brede *due diligence* wetgeving. Daarbij wordt aangemerkt dat het goed zou zijn als er binnen brede wetgeving aandacht is voor sectorspecifieke uitdagingen.⁶³ Ook het ATR geeft aan dat het bij het inrichten van maatregelen van belang is om rekening te houden met verschillen tussen sectoren.⁶⁴ IOB beveelt de overheid aan te voorkomen dat de aanpak gesegmenteerd is, en steeds gericht op één IMVO-risico. Segmentatie van beleid kan leiden tot een stapeling van maatregelen om zo toch meerdere risico's af te dekken. Dat leidt tot inconsistenties, hoge administratieve lasten voor bedrijven en bevordert een gelijk speelveld niet.⁶⁵ De SER onderschrijft dit en stelt dat brede *due diligence* wetgeving beter aansluit bij de OESO-richtlijnen. Daarnaast wijst de SER op het risico van 'tunneldenken': het afvinken van een thema of risico, zonder dat naar andere risico's wordt gekeken.⁶⁶ De Erasmus Universiteit noemt als voordeel van brede wetgeving eveneens dat dit het gehele terrein van de OESO-richtlijnen bestrijkt.⁶⁷
- Een breed gedeeld advies is om bindende maatregelen internationaal in te richten, teneinde internationaal opererende bedrijven niet onnodig administratief te belasten en een gelijk speelveld te creëren.⁶⁸ De EU wordt hiervoor als voornaamste partner gezien. Belanghebbenden benadrukken het belang van Europees leiderschap op dit gebied. Een standaard op EU-niveau kan bijdragen aan harmonisatie, rechtszekerheid, een gelijk speelveld en heeft een grotere invloed op zakenrelaties.⁶⁹ Dit geluid werd ook sterk gehoord in de verschillende consultaties met stakeholders⁷⁰ en komt

⁵⁶ The Terrace. (2019, 4 november). Onderzoek Visie Bedrijfsleven, p. 24.

⁵⁷ Sociaal Economische Raad (2020, september) Samen naar duurzame ketenimpact, p. 22.

⁵⁸ Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, p. 7.

⁵⁹ De Erasmus Universiteit identificeerde hierbij achttien opties.

⁶⁰ The Terrace. (2019, 4 november). Onderzoek Visie Bedrijfsleven, p. 36.

⁶¹ Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten, p. 16.

⁶² Sociaal Economische Raad (2020, september) Samen naar duurzame ketenimpact, p. 20.

⁶³ Europese Commissie (2020). Study on due diligence requirements through the supply chain, p. 122 en 123.

⁶⁴ Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, p. 11.

⁶⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain.

⁶⁶ Sociaal Economische Raad (2020, september) Samen naar duurzame ketenimpact, p. 21.

⁶⁷ Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten, p. 37.

⁶⁸ The Terrace. (2019, 4 november). Onderzoek Visie Bedrijfsleven, p. 6.

⁶⁹ Europese Commissie (2020). Study on due diligence requirements through the supply chain, p. 17.

⁷⁰ Bedrijventafel 26 mei en NGO-tafel 20 mei, zie bijlage 4 voor uitgebreide lijst onderzoeken en consultaties

uitgebreid terug in het advies van de IMVO-commissie van de SER.⁷¹ Het ATR geeft aan dat het niveau van wetgeving ook invloed heeft op de perceptie van bedrijven op de regeldruk; als hun positie ten opzichte van (internationale) concurrenten slechter wordt omdat de concurrenten niet onder een wet vallen, worden maatregelen als niet-proportioneel ervaren. Opschaling naar Europese wetgeving kan hier soelaas bieden.⁷²

- Ook de SER verwacht dat brede *due diligence* wetgeving op Europees niveau, als onderdeel van een doordachte mix, het grootste effect zal sorteren. De SER wijst er daarbij op dat er interactie is tussen Europese en nationale *due diligence* wetgeving en tussen de Europese en nationale beleidsruimte. Als de grondslag van Europese wetgeving de werking van de interne markt is, beperkt dit de mogelijkheden voor het voeren van nationaal beleid. Voorts signaleert de SER dat een Europees traject tijdrovend kan zijn en dat er actie nodig is om de Nederlandse ambities te borgen. Indachtig deze mogelijke nadelen schetst de SER drie routes richting Europese wetgeving: In de eerste route zet Nederland maximaal in op het beïnvloeden van Europese ontwikkelingen. De tweede route is een aanvulling op de eerste waarbij een volgend kabinet in 2021 bepaalt of in Europa voldoende voortgang wordt geboekt. De derde route is het gelijktijdig inzetten op beïnvloeden van ontwikkelingen in Europa en het ontwikkelen van nationale wetgeving.⁷³ Het ATR daarentegen waarschuwt tegen het inrichten van nationaal beleid alvorens de Europese koers helder is.⁷⁴
- In alle gevallen geldt dat, wil wetgeving in de praktijk effectief zijn, aandacht nodig is voor proportionaliteit. Dat houdt in dat de omvang van de regeldrukkosten voor bedrijven in verhouding moet staan tot de mate waarin de gestelde doelen worden behaald.⁷⁵
- Daarom wijzen verschillende onderzoeken en adviezen op het belang van een goede afbakening van de doelgroep, waarbij specifiek aandacht nodig is voor het MKB, aangezien hun capaciteit voor gepaste zorgvuldigheid beperkt is.⁷⁶ Ook wordt aanbevolen om bij bindende maatregelen goed duidelijk te maken wat van bedrijven geëist wordt en goede monitoring in te richten.⁷⁷

2. Voorwaarden stellen

- De SER beveelt het kabinet ook aan om steviger in te zetten op beleidscoherentie en Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.⁷⁸ Onderzoek ondersteunt deze aanbeveling; bedrijven vinden dat de overheid het goede voorbeeld dient te geven middels IMVO-criteria voor overheidsinkoop.⁷⁹ De SER haalt tevens zijn advies *Kansen pakken en risico beheersen: over de samenhang tussen SDG's en IMVO* aan, waarin ook werd gepleit voor geharmoniseerde kaders voor dienstverlening en financiële instrumenten ter ondersteuning van het bedrijfsleven in binnen- en buitenland.⁸⁰

3. Verleiden

- Er kan niet van uit worden gegaan dat het peloton en de achterblijvers in een sector zonder meer de *best practices* overnemen van de koplopers. Ook verleiding middels subsidies en andere financiële instrumenten is nodig.⁸¹ Het advies om te verleiden en een systeem in te richten met wortel en stok, zoals belasting en subsidies, wordt breed gedeeld.⁸²

⁷¹ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 24.

⁷² Adviescollege Toetsing Regeldruk (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 1.

⁷³ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 38, 39.

⁷⁴ Adviescollege Toetsing Regeldruk (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 7.

⁷⁵ Adviescollege Toetsing Regeldruk (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 1.

⁷⁶ *The Terrace*. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. 6., KIT (juli 2020). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020*, p. 17., Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 9 en 10. Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 39.

⁷⁷ Andersson Elffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding. Change in context* (2019, juni). *Strategies for Responsible Business Conduct, Supplementary research on specific government measures*, p. 3.

⁷⁸ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 19.

⁷⁹ *The Terrace*. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. XX

⁸⁰ Sociaal Economische Raad. (2019, oktober). *Kansen Pakken en risico's beheersen. Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*, p. 25.

⁸¹ Andersson Elffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 6.

⁸² *The Terrace*. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven en Sociaal Economische Raad* (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 19, 20.

4. Vergemakkelijken

- Zoals ook uit de evaluatie van de IMVO-convenanten bleek (zie hoofdstuk 3), is er veel waardering voor sectorale samenwerking. Een brede groep van bedrijven ziet dit als een geëigend instrument om tot gedragsverandering te komen.⁸³ Aanbeveling is om de sectorale samenwerking te verbreden naar meerdere sectoren, met aandacht voor de risicosectoren. De SER adviseert de overheid in dit kader een visie te ontwikkelen op de toekomst van sectorale samenwerking, op basis van de lessen van de evaluaties van de convenanten.⁸⁴
- Een combinatie van voorlichten en vergemakkelijken werkt goed. Vooral voor de koplopers leidt deze combinatie van instrumenten tot vrijwillige gedragsverandering.⁸⁵

5. Voorlichten

- Naarmate verleidende of verplichtende instrumenten naar hun aard complexer zijn, is voorlichting nodig om de doelgroep te informeren over de subsidies, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, of over de implicaties van nieuwe regelgeving.⁸⁶

De V's van 'Verbinden' en 'Vergroten van invloed' die de SER toevoegt aan het 5V-model, ziet de overheid primair als elementen van het 'Vergemakkelijken'. Instrumenten die IMVO vergemakkelijken, zoals sectorale samenwerking, helpen bedrijven bij het verbinden en vergroten van hun invloed. Het kabinet onderschrijft de constatering van de SER dat sectorale samenwerking in de vorm van IMVO-convenanten bij meerdere 'Vs' een rol speelt.⁸⁷ Zo vindt er binnen de totstandkoming en implementatie van de IMVO-convenanten veel voorlichting plaats, zowel door het gezamenlijk inwinnen van informatie over ketens en/of risico's, maar ook door het onderling uitwisselen van kennis en ervaring.

Conclusie beleidsmix

Uit de onderzoeken en consultaties blijkt dat een beleidsmix de voorkeur heeft boven het hanteren van één instrument, omdat daarmee het beleid recht kan doen aan de heterogene doelgroep van bedrijven. Bovendien laten de onderzoeken zien dat vrijwillige maatregelen alléén onvoldoende zijn om over het hele spectrum van bedrijven adequate voortgang te boeken op IMVO. Veelvuldig wordt geadviseerd om de beleidsmix uit te breiden met dwingende instrumenten. Dit kan een ondergrens neerleggen voor wat minimaal van bedrijven wordt verwacht en het kan gedrag van achterblijvers positief beïnvloeden. Wetgeving die bedrijven vraagt om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in lijn met de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles*, wordt effectiever geacht dan wetgeving die alleen vraagt om rapportage hierover (transparantiewetgeving). Brede regelgeving op Europees niveau die alle thema's van de OESO-richtlijnen beslaat, geniet de voorkeur boven wetgeving op een specifiek thema, omdat dit aansluit bij het bereik van de OESO-richtlijnen, bijdraagt aan een gelijk speelveld en stapeling van regelgeving voorkomt. Wanneer dwingende maatregelen worden geïntroduceerd, dient echter wel goed rekening te worden gehouden met de regeldruk voor bedrijven en de proportionaliteit.⁸⁸ Eveneens vanuit oogpunt van een gelijk speelveld, maar ook vanwege de effectiviteit van beleid, is een regelgeving op Europees niveau te verkiezen boven een nationaal initiatief.

Een doordachte beleidsmix functioneert beter als iedereen het beleid begrijpt. Voorlichting over de eisen waar bedrijven aan moeten voldoen is cruciaal en zal in de praktijk vooral behulpzaam zijn voor de achterblijvers en het peloton. Koplopers kunnen volgens de analyses worden gemotiveerd door vergemakkelijking (en soms verleiding). Zij doen meer dan wat als 'ondergrens' wordt vastgelegd. Ook het peloton kan via verleiden en vergemakkelijken worden beïnvloed. Nuttige instrumenten zijn ondersteunen van sectorale samenwerking en het bieden van financiële prikkels, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Overigens kan sectorale samenwerking ook worden opgezet om te kunnen voldoen aan

⁸³ *The Terrace*. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven*, p. 6.

⁸⁴ *Sociaal Economische Raad* (2020, september). *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 41.

⁸⁵ *Andersson Elffers Felix*. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 6.




⁸⁶ *Andersson Elffers Felix*. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding*, p. 6.

⁸⁷ *Sociaal Economische Raad* (2020, september). *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 25.

⁸⁸ *In Europa vraagt dat een toets van de Regulatory Scrutiny Board*.

de wet. Een combinatie van voorlichten en vergemakkelijken kan leiden tot heuse gedragsverandering. Overigens geldt ook voor andere (niet dwingende) onderdelen van de beleidsmix, dat een aanpak op Europees niveau effectiever kan zijn dan een nationale aanpak.⁸⁹

Figuur 1

	 Achterblijvers	 Peloton	 Koplopers
Verplichten	X	X	
Voorwaarden stellen	X	X	
Verleiden		X	X
Vergemakkelijken		X	X
Voorlichten	X	X	

Ontwikkelingen in Europa en daarbuiten

Ook in andere landen heeft IMVO de aandacht en wordt gezocht naar wegen om de effectiviteit van beleid te vergroten opdat bedrijven worden gestimuleerd en in staat gesteld te voldoen aan de internationale normen voor IMVO. Daarbij lijkt een trend ingezet richting verplichtende maatregelen ter bevordering van gepaste zorgvuldigheid. In sommige landen is sprake van thematische of sectorale *due diligence* wetgeving voor specifieke IMVO-thema's, zoals gedwongen arbeid en uitbuiting (inclusief kinderarbeid) of in specifieke sectoren (hout, mineralen). Denk aan de UK Modern Slavery Act (2015), de EU Timber Regulation (2010) en de US Dodd Frank Act (2010).⁹⁰ Recent zien we ook brede *due diligence* wetgeving gericht op gepaste zorgvuldigheid die thema's en sectoren overstijgt. Zo heeft Frankrijk sinds 2017 brede *due diligence* wetgeving en wordt ook in Duitsland brede *due diligence* wetgeving overwogen.⁹¹ In Zwitserland stemt een volksreferendum eind 2020 over brede *due diligence* wetgeving.

Ook op het geaggregeerde niveau van de Europese Unie heeft IMVO volop de aandacht en ontstaat momentum voor een EU-plan van aanpak.⁹² Uit een studie van de Europese Commissie⁹³ blijkt dat het huidige versnipperde beleid bedrijven onvoldoende rechtszekerheid biedt omdat onduidelijk is wat op gebied van gepaste zorgvuldigheid wordt verwacht. De situatie wordt niet als efficiënt, coherent en effectief ervaren. Als onderdeel van de studie werden 334 bedrijven en 297 andere betrokkenen bevroegd over vier opties voor IMVO-beleid, variërend van het voortzetten van het huidige beleid tot het invoeren van brede *due diligence* wetgeving. De meeste respondenten hadden een voorkeur voor de laatste optie.

Eurocommissaris Reynders van Justitie en Consumentenzaken kondigde in april 2020 aan met een voorstel te komen voor een (mogelijk wetgevend) initiatief op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur (*sustainable corporate governance*), waar gepaste zorgvuldigheid onderdeel van is.⁹⁴ Het voorstel wordt in het eerste kwartaal van 2021 verwacht. Het Europees Parlement werkt onderwijl op eigen initiatief eveneens aan een rapport over *due diligence* wetgeving, en wil dat ook in het eerste kwartaal van 2021 publiceren. Onder leiding van het Duitse voorzitterschap is beoogd dat ook door de Europese Raad stappen worden gezet ter bevordering van gecoördineerde actie op het gebied van IMVO.

⁸⁹ *The Terrace* (2019, 4 november). Onderzoek Visie Bedrijfsleven, p 13.

⁹⁰ *Change in Context*. (2019, juni). *Strategies for Responsible Business Conduct, Supplementary research on specific government measures*. en *Price Waterhouse Coopers*. (2018, december). *Strategies for Responsible Business Conduct*.

⁹¹ <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/monitoring-nap/2131054>

⁹² Breder internationaal vinden op VN-niveau discussies plaats over een mogelijk bindend instrument dat gestoeld is op de UN Guiding Principles.

⁹³ *European Commission* (February 2020). *Study on due diligence requirements through the supply chain*, p. 16. Dit beeld volgt ook uit de onderzoeken van *Price Waterhouse Coopers* (2018, december). *Strategies for Responsible Business Conduct en Change in Context*. (2019, juni). *Strategies for Responsible Business Conduct, Supplementary research on specific government measures*.

⁹⁴ <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/speech-by-commissioner-reynders-in-rbc-webinar-on-due-diligence/>, EU Biodiversiteitsstrategie en speech van Commissaris Hogan.

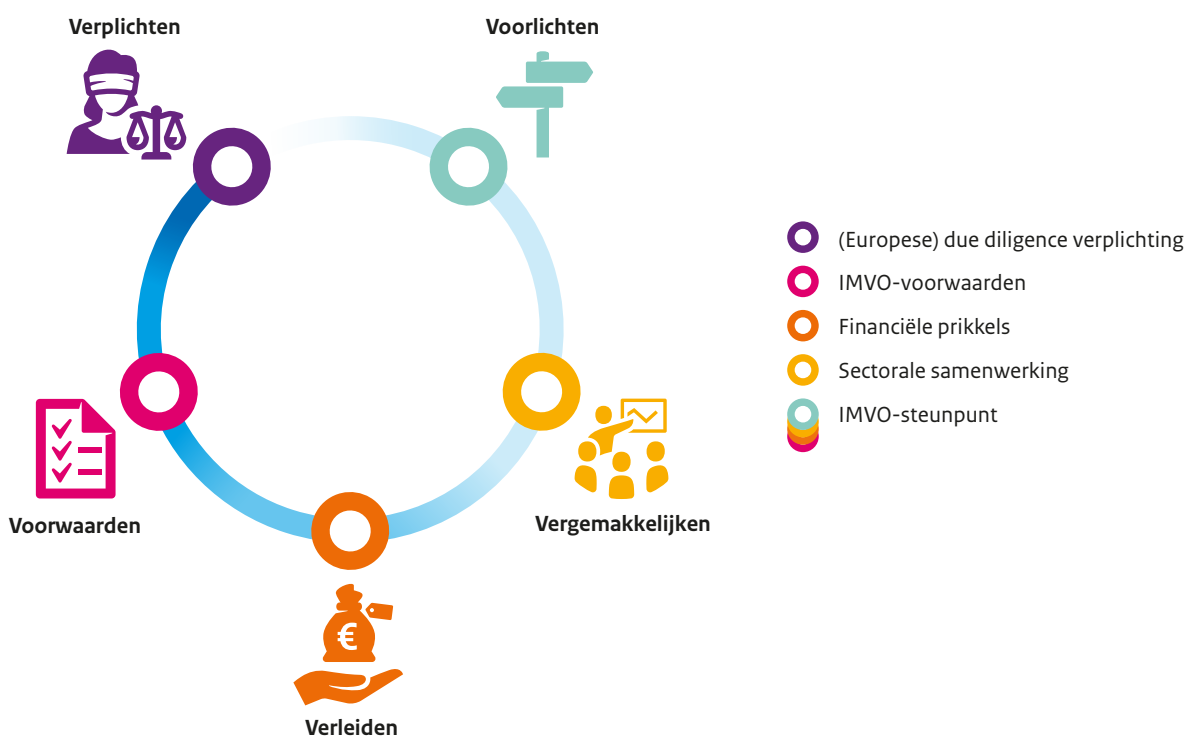
5 Nieuw IMVO-beleid op hoofdlijnen



Het kabinet stelt een doordachte beleidsmix voor, waarvan brede *due diligence* wetgeving het belangrijkste onderdeel is. Het kabinet zet primair in op Europese wetgeving. De bouwstenen die voor deze Europese inzet worden voorbereid kunnen ook nationaal worden gebruikt, mocht een effectief en uitvoerbaar voorstel Europees niet van de grond komen. De beleidsmix wordt aangevuld met maatregelen om naleving van wetgeving en toepassing van gepaste zorgvuldigheid te bevorderen: IMVO-voorwaarden voor inkoop en het bedrijfsleven-instrumentarium, een nieuw IMVO-steunpunt, financiële prikkels en sectorale samenwerking.

Het IMVO-beleid heeft als beoogd resultaat dat bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen in lijn met de OESO-richtlijnen en de UN Guiding Principles. De OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles zijn op alle bedrijven van toepassing en daarmee is het IMVO-beleid dat ook. Instrumenten binnen de beleidsmix kunnen zich wel richten op specifieke doelgroepen. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van het huidige IMVO-beleid en de onderzoeken, consultaties en adviezen over een effectieve vernieuwing, concludeert het kabinet dat aanvulling en aanscherping van het huidige IMVO-beleid nodig is. Het kabinet wil een doordachte beleidsmix introduceren waarbij verschillende typen maatregelen tezamen leiden tot effectieve gedragsverandering bij koplopers, achterblijvers en bedrijven in het peloton (zie figuur 2).

Figuur 2



Verplichten; een ondergrens voor achterblijvers



Brede *due diligence* wetgeving

In navolging van het advies van de SER en de onderzoeken en consultaties die hieraan voorafgingen, kiest het kabinet voor een doordachte beleidsmix van maatregelen, met een brede *due diligence* verplichting als kernelement. Dit moet ertoe leiden dat achterblijvers en bedrijven uit het peloton ten minste basale invulling geven aan wat de internationale normen op het gebied van IMVO van hen vragen. De regeling moet in lijn zijn met de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles*, en heeft tot doel dat bedrijven gepaste zorgvuldigheid toepassen. Regelgeving moet gericht zijn op daadwerkelijke gedragsverandering; afvinkgedrag moet worden voorkomen.

Verschillende onderzoeken concluderen dat een brede *due diligence* verplichting het meest effectief is op Europees niveau; op dit niveau wordt een grotere impact in de keten gerealiseerd en wordt het gelijke speelveld vergroot. De SER onderschrijft dat.⁹⁵ De SER constateert bovendien dat in Europa momentum is ontstaan voor een Europese aanpak. Wel kan het proces van wetgeving in Europa tijdrovend zijn en moet Nederland het beleidsproces in Europa vroegtijdig beïnvloeden om zijn ambities waar te maken. Zonder een voorkeur uit te spreken, geeft de SER in zijn advies drie routes in overweging om Europese wetgeving te realiseren: 1) de Nederlandse inzet maximaal richten op het beïnvloeden van de Europese ontwikkelingen; 2) in aanvulling op de eerste route bij de start van een nieuwe regering volgend jaar bepalen of in Europa voldoende voortgang wordt geboekt en dit vastleggen in het regeerakkoord en 3) gelijktijdige Europese beïnvloeding en het verder ontwikkelen van nationale wetgeving.⁹⁶

⁹⁵ De SER concludeert dat de beleidsmix met *due diligence* wetgeving voorkeur geniet, zeker als deze mix kan worden ingebed op Europees niveau. (Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 36.)

⁹⁶ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 6.

De SER signaleert dat rekening gehouden moet worden met de interactie tussen de Europese en nationale beleidsruimte.⁹⁷ Wanneer duidelijk wordt dat de Europese Commissie concrete stappen zet voor een wetgevend voorstel, kan dat niet met een nationaal wetgevend traject doorkruist worden. Het ATR betwijfelt of het raadzaam is om al tot nationale maatregelen over te gaan zonder inzicht te hebben in de maatregelen die op Europees niveau zullen worden genomen om IMVO te bevorderen. Ook waarschuwt het ATR dat vroegtijdige nationale besluitvorming het risico heeft dat het nationale beleid moet worden aangepast aan de Europese maatregelen, met extra en onnodige regeldruk voor bedrijven tot gevolg.⁹⁸

Gegeven de resultaten van onderzoek en consultatie, richt het kabinet zich primair op een Europese brede *due diligence* verplichting. Er wordt momenteel door de Europese Commissie gewerkt aan een (mogelijk wetgevend) initiatief op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, waar gepaste zorgvuldigheid onderdeel van is. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de gewenste *due diligence* regeling op Europees niveau kansrijk is.

Het kabinet begrijpt dat aandacht nodig is voor de samenhang en mogelijke interferentie tussen nationaal en Europees beleid. Tegelijkertijd heeft Nederland met de aanneming van de Wet Zorgplicht Kinderarbeid een eigen verantwoordelijkheid en moeten de elementen die hiervoor relevant zijn verder worden uitgewerkt. Belangrijke openstaande vragen zijn inrichting van het toezicht en reikwijdte van de wet, waarbij rekening moet worden gehouden met de proportionaliteit en effectiviteit van het beleid. Deze vraagstukken overlappen één op één met de bouwstenen die nodig zijn voor de inrichting van een brede *due diligence* verplichting – ongeacht of deze op Europees niveau of nationaal niveau wordt ingevoerd.

Het kabinet zal daarom de uitwerking van deze vraagstukken verder ter hand nemen. Deze uitwerking zal het kabinet primair benutten om ontwikkelingen in Europa te beïnvloeden. Daarbij geldt dat – als er een Europese brede *due diligence* verplichting komt – deze te verkiezen is boven de WZK. Mocht echter blijken dat een effectief en uitvoerbaar voorstel Europees niet van de grond komt, dan liggen de bouwstenen klaar voor het invoeren van nationale dwingende maatregelen.

Het kabinet neemt het advies van de SER ter harte dat de voortgang van een Europees traject goed moet worden bewaakt en geeft in overweging om in de zomer van 2021 de balans in Europa op te maken. Zowel het voorstel van de Europese Commissie voor *sustainable corporate governance*, alsook de positie van het EP en de lidstaten zijn daarbij relevant.

Bij de uitwerking van de vraagstukken rond reikwijdte en toezicht, zal worden voortgebouwd op de inzichten uit de eerder uitgevoerde onderzoeken en consultaties. Daarbij zal het kabinet proportionaliteit goed in de gaten houden.⁹⁹ Het kabinet zal, zoals het ATR voorstelt, onderzoeken welke regeldruk voortvloeit uit wetgeving die bedrijven verplicht gepaste zorgvuldigheid toe te passen. *Due diligence* wetgeving zou weinig extra regeldruk op moeten leveren voor bedrijven die op basis van vrijwilligheid de toepassing van de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles* al ter hand hebben genomen. Deze bedrijven spreken zich ook vaak uit voor *due diligence* wetgeving.¹⁰⁰ De inzichten die de studie *Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten* van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Werkgroep Gepaste Zorgvuldigheid en Monitoring hebben opgeleverd, zijn nuttig voor de verdere uitwerking van toezicht. Met name het idee van dynamisch toezicht, waarbij toezicht er niet zozeer op is gericht om te zien of bedrijven fouten maken, maar op het stimuleren van bedrijven om het steeds beter te doen, is daarbij interessant. Dynamisch toezicht is mede gebaseerd op in de markt bestaande goede voorbeelden.¹⁰¹ Daarmee kan deze vorm van toezicht ook aansluiten bij het advies van het ATR om het reputatiemechanisme en het 'pas toe of leg uit'-principe te benutten.¹⁰²

⁹⁷ Sociaal Economische Raad (2020, september) *Samen naar duurzame ketenimpact*, p. 38.

⁹⁸ Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 11.

⁹⁹ Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 11.

¹⁰⁰ Brief van MVO Nederland en Both aan de minister voor BHOS (4 mei 2020), stakeholder consultatie binnen het project IMVO-maatregelen in perspectief (mei 2020) en lobbybrief van 26 bedrijvend waarin wordt gepleit voor Europese *due diligence* wetgeving.

¹⁰¹ Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). *Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten*, p. 5. en *Samenvatting rapport werkgroep Gepaste Zorgvuldigheid en Monitoring* (2020), p. 5.

¹⁰² Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, p. 7 en 8.

Transparantiewetgeving

De visies over de effectiviteit van een rapportageverplichting op het uitvoeren van gepaste zorgvuldigheid door bedrijven lopen uiteen. Er bestaat echter al een Richtlijn Niet-Financiële Informatie (RNFI), die grote bedrijven van openbaar belang verplicht te rapporteren over corruptie, mensenrechten, arbeid en milieu. De RNFI kan bedrijven verplichten om te rapporteren over gepaste zorgvuldigheid als deze processen aanwezig zijn. De Europese Commissie doet begin 2021 een voorstel voor herziening van de RNFI. Het kabinet zal tijdens het onderhandelingstraject over de herziening inzetten op het zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande internationale raamwerken, waaronder de OESO-richtlijnen en het *UN Guiding Principles Reporting Framework* en de aanbevelingen uit de *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD). Daarbij wordt zoveel mogelijk voorkomen dat bedrijven bij de invoering van brede *due diligence* wetgeving te maken krijgen met een dubbele rapportageverplichting ten gevolge van regelgeving die verschilt tussen landen. In de reactie op de publieke consultatie van de Europese Commissie over de herziening van de RNFI heeft het kabinet positief gereageerd op eventuele uitbreiding van de reikwijdte van de RNFI van alleen organisaties met een openbaar belang naar grote bedrijven (bedrijven met meer dan 250 werknemers, totale activa van meer dan 20 miljoen euro en een netto omzet van meer dan 40 miljoen euro).



Voorwaarden vanuit de overheid; stimuleren van achterblijvers en het peloton



Overheidsinkoop

Via de overheidsinkoop wil het kabinet een voorbeeldrol vervullen. Het stellen van IMVO-voorwaarden bij overheidsinkoop moet er ook toe bijdragen dat – zeker waar (nog) geen sprake is van wettelijk verplichte *due diligence* – meer bedrijven IMVO gaan toepassen.

Binnen de Rijksinkoop wil het kabinet de basis op orde brengen en committeert het zich aan het versterken van het contractmanagement op het gebied van ISV, zodat bij alle aanbestedingen die onder het Rijksinkooppakket ISV vallen, de contractafspraken door de leverancier tijdig worden opgevolgd met een risicoanalyse, een plan van aanpak en een openbare rapportage, in lijn met de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles*. Het kabinet zal deze opvolging gaan monitoren en hierin de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk verslag over uitbrengen. Tevens worden obstakels in kaart gebracht en hulpmiddelen voor contractmanagers geïdentificeerd. Op basis hiervan kan een stap gezet worden naar verbeterde toepassing van de ISV.

Bovendien zal het kabinet een pilot starten om de uitwisseling van actuele sector specifieke informatie over de belangrijkste IMVO-risico's tussen inkopers, contractmanagers, de betreffende sectoren en experts te verbeteren. Hierbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de kennis die wordt gegenereerd binnen de sectorale samenwerking.

Per 2021 wordt het Rijksinkoopstelsel heringericht, een nieuwe indeling van de Rijksbrede inkoopcategorieën maakt hier onderdeel van uit. In de nieuwe situatie zijn er minder categorieën en is bij de toedeling aan ministeries meer rekening gehouden met hun beleidsterreinen. In de nieuwe opzet kan slagvaardiger worden opgetreden en kan per categorie het contractmanagement aangaande de ISV geïntensiveerd worden. Tevens zal onderzocht worden of vanwege risico's in andere categorieën het ISV-kader standaard breder moet worden toegepast dan de huidige tien risico-categorieën, en zal de haalbaarheid, de wenselijkheid en de reikwijdte van het toepassen van ISV als gunningscriterium worden onderzocht. Met betrekking tot de andere overheden is de ambitie dat zoveel mogelijk overheden MVI toepassen en gepaste zorgvuldigheid (ISV) onderdeel van de inkoopafspraken met bedrijven maken. Medeoverheden zijn autonoom in het bepalen van hun inkoopbeleid. Het Rijk spoort hen aan maatschappelijk verantwoord in te kopen, met gepaste zorgvuldigheid (ISV) als onderdeel van de afspraken omtrent inkoop. Onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt vorm gegeven aan een nieuw Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025, waarin minder vrijblijvendheid van het MVI beleid één van de uitgangspunten is.

Bedrijfsleveninstrumentarium

Ook via het instrumentarium dat gericht is op het bedrijfsleven, kan het kabinet aan bedrijven die gebruik maken van overheidssteun, zoals subsidies, de voorwaarde stellen dat zij de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles* implementeren. Een dergelijke voorwaarde moet eraan bijdragen dat meer achterblijvers en bedrijven uit het peloton in beweging komen.

Het bedrijfsleveninstrumentarium van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), dat belegd is bij de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO), is in 2017 vernieuwd met een IMVO-kader.¹⁰³ Dit kader blijft de blauwdruk van het IMVO-beleid in het BZ-instrumentarium. Vervolgens is gestart met het stroomlijnen van het IMVO-kader richting bestaande en nieuwe instrumenten en uitvoerders (bijvoorbeeld richting FMO, handelsmissies van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Invest International en richtlijnen voor het ambassadenetwerk). Uitgangspunt hierbij is dat de voorwaarden niet gericht zijn op het uitsluiten van bedrijven, maar op verbetering en dat ze proportioneel worden toegepast (onder andere in relatie tot de omvang van de ondersteuning en de aard van IMVO-risico's).¹⁰⁴ In lijn met de motie Sjoerdsma¹⁰⁵, zet het kabinet zich in voor het Rijksbreed gebruik van het IMVO-kader. Zo onderzoekt RVO hoe een IMVO-kader kan worden gehanteerd bij instrumenten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.¹⁰⁶



Verleiden, vergemakkelijken en voorlichten: ondersteuning voor iedereen



Het kabinet wil door middel van verleiding, vergemakkelijking en voorlichting bedrijven ondersteunen bij het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Die ondersteuning geldt zowel bedrijven die (in de toekomst) onder de reikwijdte van de verplichting vallen, als bedrijven die daar niet onder vallen. Vooral het MKB, zo blijkt uit consultaties, heeft behoefte aan dergelijke ondersteuning. Bedrijven moeten op de hoogte zijn van de wet en wat deze van hen vraagt. Ook moet bij de vormgeving van de wetgeving rekening worden gehouden met het feit dat bedrijven door dergelijke wetgeving administratieve lasten zullen ervaren. Daarnaast wil het kabinet het voor bedrijven makkelijker maken om aan de wet te voldoen. Deze taken worden neergelegd bij een nieuw IMVO-steunpunt dat bedrijven ondersteunt via één loket. Hiermee beantwoordt het kabinet aan de zorgen van onder meer het ATR aangaande complexiteit van beleid en regeldruk. Ook gedurende de transitieperiode naar wetgeving helpen deze maatregelen bedrijven om te voldoen aan de OESO-richtlijnen.



IMVO-steunpunt

Het nieuwe IMVO-steunpunt zal een spilfunctie ('one stop shop') vervullen in het IMVO-beleid, door behalve bedrijven die (op termijn) onder wetgeving vallen, ook bedrijven die buiten de reikwijdte van een wet vallen te ondersteunen bij het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Het IMVO-steunpunt is er voor zowel achterblijvers, als peloton en koplopers. Naast de voorlichtingstaak kunnen andere instrumenten bij het steunpunt worden belegd, zoals subsidies (gericht op peloton en koplopers). Het steunpunt kan ook een faciliterende rol spelen met betrekking tot sectorale samenwerking, hulpmiddelen bieden aan koplopers en kennisuitwisseling tussen bedrijven en het ambassadenetwerk bevorderen. Onderdelen van een IMVO-steunpunt kunnen zijn:

- Ondersteuning van bedrijven met betrekking tot de implementatie van de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles*, zoals voorlichting geven en (laten) begeleiden bij het doorlopen van de stappen van de OESO-richtlijnen.
- Aanbieden en verlenen van risico-specifieke kennis en expertise, bijvoorbeeld over prioritaire IMVO-risico's (zoals recht op vakvereniging en collectieve onderhandeling, kinderarbeid, leefbaar loon en gender) of IMVO-risico's binnen bepaalde sectoren of geografische gebieden.
- Financiële ondersteuning, bijvoorbeeld voor een sectorale aanpak of andere subsidies.

¹⁰³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/kennis-en-informatie/maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-mvo-het-buitenland/uitvoeringsbeleid-mvo>

¹⁰⁴ Kamerstuk 26 485, nr. 320.

¹⁰⁵ Kamerstuk 26 485, nr. 171.

¹⁰⁶ Kamerstuk 26485, nr. 320.

Het steunpunt moet versnippering van dienstverlening voorkomen en helpen de regeldruk voor bedrijven te mitigeren. Het steunpunt als centraal punt is nieuw, maar de maatregelen die bij het steunpunt kunnen samenkomen zijn dat niet allemaal. Kennis die de afgelopen jaren is opgebouwd bij onder andere de RVO, SER, het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP), het Initiatief Duurzame Handel (IDH) en MVO Nederland kan via dit steunpunt ontsloten worden.

Sectorale samenwerking op toepassen van gepaste zorgvuldigheid

In de evaluaties, onderzoeken en consultaties is de meerwaarde van sectorale samenwerking en de behoefte hieraan benadrukt. Sectorale samenwerking sluit ook naadloos aan bij SDG 17 (Partnerschappen om de doelen te bereiken) en bij de OESO-richtlijnen (waarin bedrijven gestimuleerd worden te participeren in sectorbrede, gezamenlijke initiatieven om beleid op en risicobeheersystemen voor toeleveringsketens te coördineren).¹⁰⁷ Het is de verwachting dat de ondersteuning van sectorale samenwerking (met name) het peloton en de koplopers zal helpen om precompetitief, ambitieus samen te werken aan IMVO. Dergelijke samenwerking kan echter ook worden opgezocht om aan een *due diligence* verplichting te kunnen gaan voldoen. Het kabinet wil sectorale initiatieven ten behoeve van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen en/of impact binnen specifieke thema's of ketens blijven stimuleren.

Het kabinet stimuleert dat bedrijven samenwerken met maatschappelijke organisaties om – mede door verbinding en het gezamenlijk vergroten van invloed – impact in de waardeketen te bereiken en ziet stakeholderdialogoog als belangrijk onderdeel van sectorale samenwerking. De overheid blijft betrokken. Daarbij bekijkt de overheid per initiatief of het wenselijk is om zelf als partij aan te sluiten, of dat zij een andere rol moet pakken om de effectiviteit van beleid te ondersteunen. Hierbij zal onder andere worden gekeken of de doelstellingen en ambitie van de aanpak aansluiten bij de beleidsprioriteiten van het kabinet. De overheid blijft partij bij de huidige IMVO-convenanten voor de termijn waarvoor deze convenanten zijn afgesloten en blijft met dezelfde inzet aan tafel zitten van lopende onderhandelingen. De vernieuwde sectorale aanpak is ook bedoeld voor initiatieven die opvolging geven aan (reeds) afgelopen IMVO-convenanten.

Het kabinet zal onderzoeken in hoeverre sectorale initiatieven kunnen worden ondergebracht binnen de bestaande inzet, modaliteiten en financieringen voor sectorale samenwerking en waar additionele (financiële) steun nodig is, bijvoorbeeld via het IMVO-steunpunt. De overheid zal via voorwaarden voor financiering eisen stellen aan een initiatief en sturen op de inhoud, onder andere ten aanzien van monitoring, transparantie en rapportage. Maatwerk blijft daarbij het uitgangspunt.

Financiële prikkels

Naast het (financieel) ondersteunen van sectorale samenwerking, heeft het kabinet de afgelopen periode ook andere prikkels ontwikkeld om koplopers en het peloton te stimuleren invulling te geven aan de OESO-richtlijnen. MKB-ondernemers met duurzame ambities kunnen met behulp van IMVO-vouchers¹⁰⁸ advies inwinnen over het verduurzamen van hun productieketen. Via het Fonds Bestrijding Kinderarbeid (FBK) en het Fonds Verantwoord Ondernemen (FVO) kunnen bedrijven en organisaties risico's in de keten aanpakken via projecten in productielanden. Het kabinet monitort de effectiviteit van deze instrumenten, waaronder een gezamenlijke mid-term evaluatie van het FBK en het FVO in 2021. Mede op basis van die informatie zal het kabinet besluiten of de instrumenten moeten worden verlengd, aangepast of eventueel vervangen door andersoortige prikkels.

¹⁰⁷ De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen algemene beginselen OESO-richtlijnen, hoofdstuk II: algemene beginselen voor bedrijfsbeleid.

¹⁰⁸ <https://www.mvonederland.nl/imvovouchers/>

De doordachte mix ook Europees

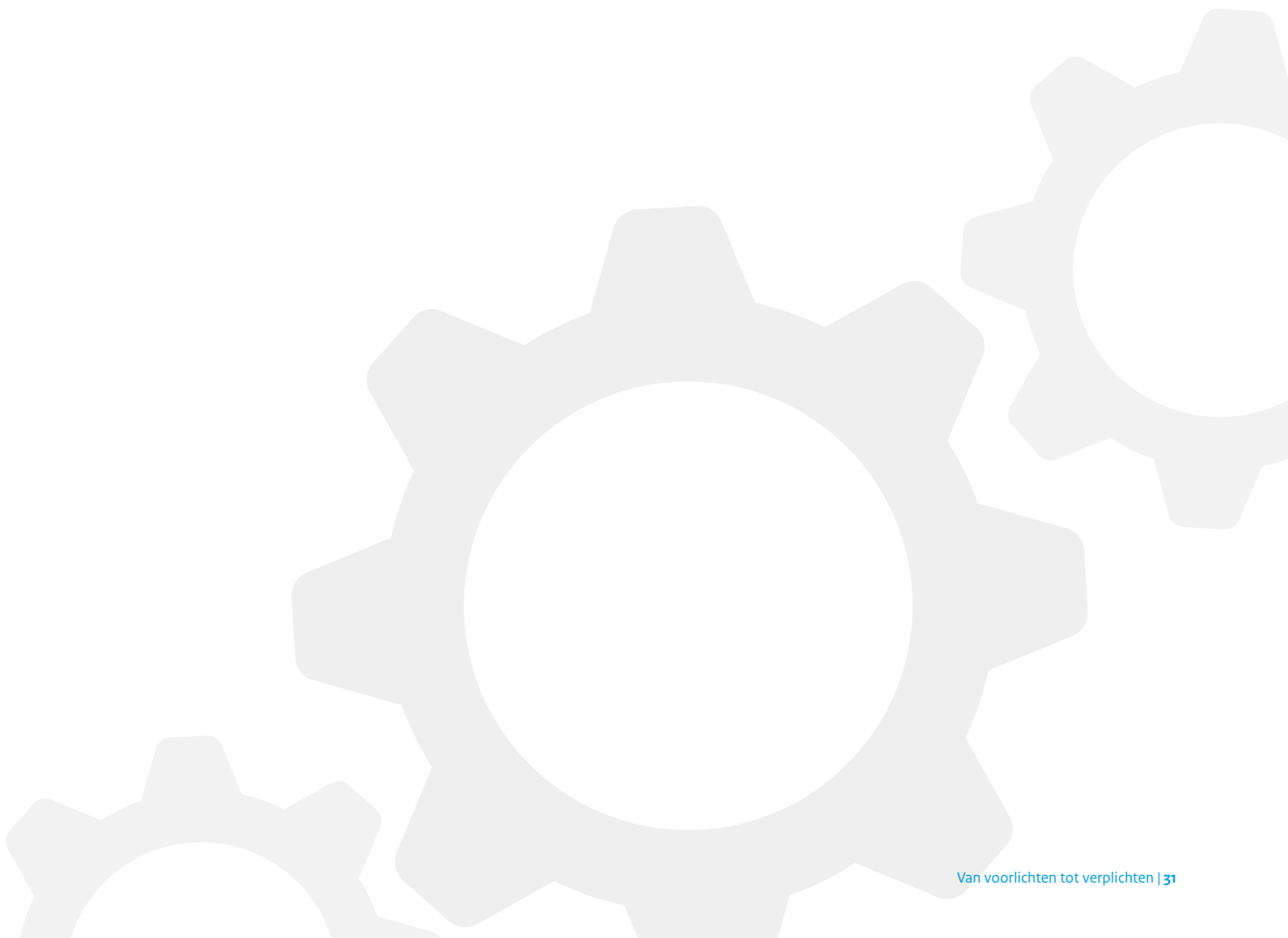
Nederland heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de invulling van een doordachte beleidsmix voor IMVO. Als het aan Nederland ligt, wordt ook in Europa wetgeving geflankeerd door vrijwillige en ondersteunende maatregelen. Nederland zal daarom actief zijn inzichten in Europa delen en zich in Europees verband inzetten voor een EU Actieplan dat bijdraagt aan het creëren van een Europees gelijk speelveld voor IMVO en het vergroten van de gezamenlijke impact van IMVO middels het bevorderen van de implementatie van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *UN Guiding Principles*.

Een EU Actieplan moet op zijn minst toewerken naar een coherente aanpak van Europees beleid ten aanzien van de rol van bedrijven bij risico's in de waardeketen. Ook van belang is dat het EU Actieplan bedrijven en overheden in productielanden stimuleert om de risico's ook vanuit de aanbodzijde te adresseren. Hieronder valt bijvoorbeeld de inzet op Europese sectorale samenwerking om concrete risico's aan te pakken en dilemma's te bespreken bij het uitvoeren van gepaste zorgvuldigheid. Tevens kan een gezamenlijke visie op een bindend VN Verdrag Bedrijfsleven en Mensenrechten verder worden uitgewerkt, met aandacht voor een onderhandelingsmandaat, evenals een heldere visie op de mogelijkheden voor toegang tot herstel.

Conclusie: kernelementen nieuw IMVO-beleid

In conclusie stelt het kabinet dus een doordachte mix aan maatregelen voor die verplicht, voorwaarden stelt, verleidt, vergemakkelijkt en voorlicht. Het kabinet kiest hierbij voor een brede *due diligence* verplichting als belangrijkste onderdeel. Daarbij zet het kabinet de uitwerking van de hiervoor relevante vraagstukken voort en zal deze primair benutten voor inzet op Europees niveau. Nieuw is ook het IMVO-steunpunt. Dat moet bedrijven voorlichten over IMVO en gepaste zorgvuldigheid en bovendien het toepassen hiervan vergemakkelijken. Het steunpunt is er voor bedrijven die onder de reikwijdte van de verplichting (gaan) vallen, maar ook voor andere bedrijven die vrijwillig meedoen, specifiek ook het MKB. Maatregelen die momenteel onderdeel zijn van het Nederlandse IMVO-beleid worden voortgezet, maar hun effectiviteit wordt verbeterd indachtig lessen die uit onderzoek en evaluatie zijn geleerd. Het gaat dan om instrumenten die voorwaarden stellen (voorwaarden in inkoop en bedrijfsleveninstrumentarium), die verleiden (financiële prikkels in de vorm van subsidie) en vergemakkelijken (ondersteuning van sectorale samenwerking).

Het kabinet heeft in het traject van evaluatie en vernieuwing van IMVO-beleid nuttige inzichten opgedaan over het hanteren en invullen van een doordachte mix. Nederland neemt deze inzichten mee als uitgangspunt voor de invulling van het EU Actieplan, waar behalve Europese brede *due diligence* wetgeving ook andere maatregelen onderdeel van zouden moeten zijn.



6 Monitoring en evaluatie



IMVO

Het kabinet heeft een beleidstheorie opgesteld om inzicht te krijgen in de voortgang en de realisatie van de doelstellingen van het IMVO-beleid. De maatregelen in de doordachte mix moeten bewustzijn en kennis van IMVO, commitment aan IMVO en verankering van IMVO-principes bevorderen bij het Nederlandse bedrijfsleven. Voor iedere maatregel zal een monitorings- en evaluatiekader worden opgesteld.

Het kabinet hecht belang aan monitoring en evaluatie van beleid. Hiermee krijgt het kabinet inzicht in de voortgang van de uitvoering van beleid en de mate waarin de doelen gerealiseerd worden. Op basis hiervan is het mogelijk bij te sturen. Metingen van de effectiviteit en efficiëntie van beleid zijn belangrijk als beleidswijzigingen overwogen worden. IOB en PWC adviseerden een overkoepelende beleidstheorie te ontwikkelen voor het Nederlandse IMVO-beleid en hierbij per maatregel specifieke beleidstheorieën te ontwikkelen.¹⁰⁹ Zo'n beleidstheorie vormt de basis voor monitoring en evaluatie.

Beleidstheorie

Zoals uitgewerkt in bijlage 2 heeft het IMVO-beleid als beoogd resultaat (indirect effect) dat bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen in lijn met de hiervoor geldende internationale normen. Dit moet worden bereikt via drie directe effecten:

- Bewustzijn en kennis van IMVO(-risico's) bij Nederlandse bedrijven.
- Commitment aan IMVO-principes (incl. in rapportages) door Nederlandse bedrijven.
- Verankering van IMVO-principes in bedrijfsstrategieën van het Nederlandse bedrijfsleven.

¹⁰⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain en Price Waterhouse Coopers. (2018, december). Strategies for Responsible Business Conduct (p. 3 en 4).

De in deze nota aangekondigde maatregelen moeten ervoor zorgen dat deze directe effecten worden bereikt.

- a. Voor het vergroten van bewustzijn en kennis zet de overheid specifiek het instrument van voorlichting in. Voorlichting zal een belangrijke taak zijn van het nieuw in te stellen IMVO-steunpunt. Ook de sectorale samenwerkingsverbanden moeten een grote bijdrage leveren aan het vergroten van kennis van IMVO(-risico's) door kennisdeling. De reeds bestaande Europese transparantiewetgeving draagt naar verwachting in eerste instantie bij aan bewustzijn en kennis van IMVO. Door het stellen van IMVO-voorwaarden bij overheidsinkoop en bij bedrijfsleveninstrumentarium, komen bedrijven in aanraking met IMVO, wat bij moet dragen aan bewustzijn en kennis van IMVO.
- b. Commitment van bedrijven aan IMVO-principes kan worden gestimuleerd door implementatie te vergemakkelijken. Met name door bedrijven te motiveren in sectorale samenwerking formele afspraken te maken, denkt de overheid meer commitment aan IMVO-principes te kunnen realiseren.
- c. Een verplichtend element bij de verankering van IMVO-principes in bedrijfsstrategieën, wordt gevormd door de invoering van een brede *due diligence* verplichting. De tactiek van voorwaarden stellen wordt ook gebruikt; voorwaarden blijven onderdeel van het IMVO-kader bij het bedrijfsleven-instrumentarium en worden verder uitgerold in het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Door deze instrumenten zou onder bedrijven die een relatie aangaan met de overheid verankering van IMVO-principes moeten toenemen. Ook de inzet op sectorale samenwerking moet via het vergemakkelijken van het toepassen van gepaste zorgvuldigheid bijdragen aan de verankering van IMVO-principes. Ten slotte kunnen financiële prikkels bedrijven ertoe verleiden gepaste zorgvuldigheid toe te passen en te innoveren op het gebied van IMVO. Bedrijven die hier aanspraak op maken verankeren IMVO-principes in hun bedrijfsstrategie.

Periodiek is er een beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel waar IMVO onderdeel van uitmaakt. Hiertoe is in 2019 een evaluatie van het IMVO-beleid opgeleverd. Om te zorgen dat de volgende evaluatie een goed antwoord kan geven op de vraag of de genomen maatregelen bijdragen aan de gewenste uitkomsten en het beoogde resultaat wordt bereikt, zal in lijn met het advies van IOB¹¹⁰ voor iedere maatregel (waar deze niet al bestaat) een monitorings- en evaluatiekader worden ontwikkeld. Voor het meten van de effectiviteit is het belangrijk om nulmetingen uit te voeren.¹¹¹ Daarom zal gezocht worden naar een manier om in kaart te brengen wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de directe effecten van beleid. Hierbij kan ook gebruik worden gemaakt van de informatie die is vergaard uit de nu uitgevoerde evaluaties en onderzoeken.

Metten van impact

Aangenomen wordt dat als bedrijven internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, zij negatieve gevolgen voor mens en milieu in hun waardeketen voorkomen of dat zij adequaat reageren op misstanden en deze mitigeren (indirect effect). Het verminderen van negatieve gevolgen zou ertoe moeten leiden dat de situatie met betrekking tot mens en milieu in hun waardeketen verbetert. Daarbij moet worden opgemerkt dat een veelheid van factoren van invloed is op de situatie in de waardeketen en dat Nederlandse bedrijven lang niet altijd invloed hebben op deze factoren. Dat belemmert effectiviteit van beleid, maar ook de meetbaarheid ervan.

Het is moeilijk inzichtelijk te maken in hoeverre verbeterde omstandigheden in de waardeketen zijn toe te schrijven aan IMVO door Nederlandse bedrijven. Zoals is gebleken uit het PWC-onderzoek en het onderzoek van Change in Context,¹¹² zijn er ook in andere landen geen evaluatiekaders bekend om de impact te meten. Het kabinet stimuleert het denken hierover en financiert de OESO om een methodologie te ontwikkelen waarin gepaste zorgvuldigheid op het gebied van de winning van mineralen wordt gekoppeld aan omstandigheden in productielanden. De uitkomsten van dit onderzoek worden nauwgezet gevolgd en zullen worden benut door IOB ten behoeve van de eerstvolgende evaluatie die onderdeel uitmaakt van de beleidsdoorlichting van het betreffende beleidsartikel.

¹¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain*, p 196.

¹¹¹ Price Waterhouse Coopers. (2018, december). *Strategies for Responsible Business Conduct* p 3 en 4.

¹¹² *Change in Context* (2019, juni). *Strategies for responsible business conduct: supplementary research on specific government measures*.

Bijlage 1

De doordachte mixen: een nadere uitwerking op hoofdlijnen

Palet met opties voor IMVO-maatregelen en 5V-model



De doordachte mixen op hoofdlijnen in het kort

0 Nuloptie (voortzetting huidig beleid + WZK)

- 1 Wet Zorgplicht kinderarbeid
- 4 Sectorale samenwerking (convenanten)
- 6 Euro inzet

1 Thematische wetgeving

- 1 Wet Zorgplicht kinderarbeid
- 2.1 IMVO-voorwaarden stellen vanuit de overheid: inkoop
- 2.2 IMVO-voorwaarden stellen vanuit de overheid: beleidscoherentie instrumentarium
- 3 Financiële prikkels
- 4 Sectorale samenwerking
- 5 IMVO-steunpunt
- 6 Europese inzet

2 Brede due diligence wetgeving

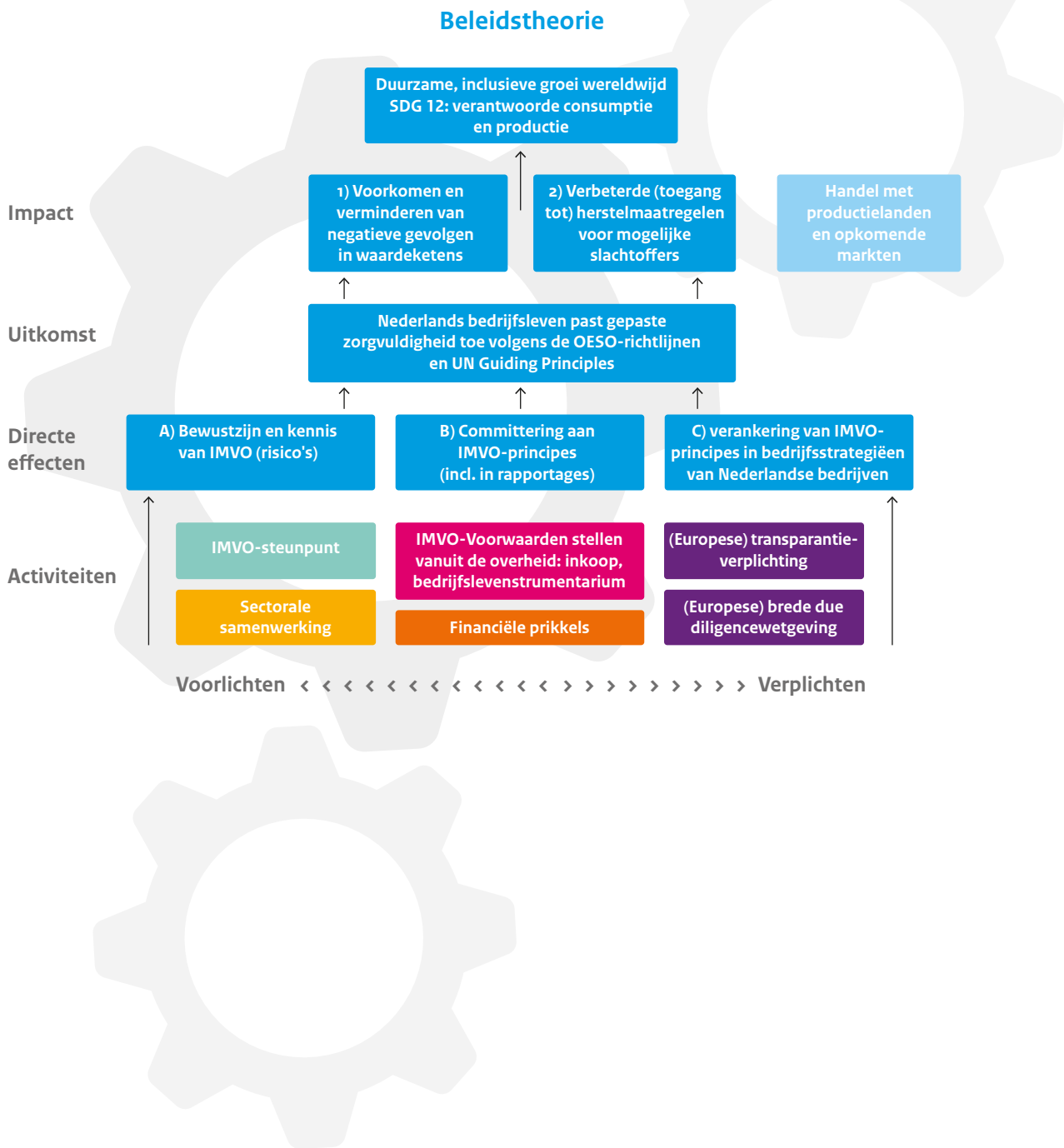
- 1.1 Brede due diligence wetgeving
- 1.2 Transparantieverplichting (Europees)
- 2.1 IMVO-voorwaarden stellen vanuit de overheid: inkoop
- 2.2 IMVO-voorwaarden stellen vanuit de overheid: beleidscoherentie instrumentarium
- 3 Financiële prikkels
- 4 Sectorale samenwerking
- 5 IMVO-steunpunt
- 6 Europese inzet

3 Transparantieverplichting en thematische wetgeving

- 1.1 Transparantieverplichting (Europees)
- 1.2 Wet Zorgplicht kinderarbeid
- 2.1 IMVO-voorwaarden stellen vanuit de overheid: inkoop
- 2.2 IMVO-voorwaarden stellen vanuit de overheid: beleidscoherentie instrumentarium
- 3 Financiële prikkels
- 4 Sectorale samenwerking
- 5 IMVO-steunpunt
- 6 Europese inzet

Bijlage 2

Beleidstheorie IMVO-beleid



Bijlage 3

Overzicht van alle uitgevoerde onderzoeken en consultaties

1. Adviezen

Sociaal Economische Raad. (18 september 2020). *Samen naar duurzame ketenimpact. Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO.*

Advies naar aanleiding van de adviesaanvraag van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de voor- en nadelen van verschillende beleidsinstrumenten-mixen met het oog op de doelstellingen van het beleid voor IMVO.

Adviescollege Toetsing Regeldruk. (2020, 27 augustus). *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.*

Advies naar aanleiding van adviesaanvraag van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de regeldruk die voortkomt uit verschillende instrumenten op het gebied van IMVO.

2. Onderzoeken

KIT Royal Tropical Institute (2020, 8 juli). *Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020.*

De evaluatie van de IMVO-convenanten had als doel om inzicht te krijgen in de mate waarin via de IMVO-convenanten de toepassing van gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen en *UN Guiding Principles* in hoog risicosectoren wordt bevorderd.

Rapport werkgroep Gepaste Zorgvuldigheid en monitoring (6 juli 2020)

Dit rapport is het verslag van de opbrengst van de werkgroep Gepaste Zorgvuldigheid en Monitoring (GZM). Het doel van deze werkgroep is geweest om inzichten te delen over vijf mogelijke monitoring-, toezicht- of handavingsinstrumenten die invulling kunnen geven aan nieuw IMVO-beleid.

Ernst & Young. (2020, april): *Tussenmeting 90%-doelstelling.*

Onderzoek naar het percentage grote bedrijven in Nederland dat in 2019 de OESO-richtlijnen expliciet onderschrijft voor hun internationale activiteiten.

Andersson Eiffers Felix. (2020, 24 maart). *Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen: onderzoek naar een optimale verhouding.*

Onderzoek naar de optimale verhouding tussen vrijwillige en dwingende maatregelen bij het beleid rond internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Erasmus Universiteit Rotterdam, C. van Dam, M.W. Scheltema. (2020, maart). *Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten.*

Onderzoek naar de mogelijke manieren om de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid, conform OESO-Richtlijnen, om te zetten in wetgeving en handavingsopties daarbij.

Nyenrode Business Universiteit. (2020, 15 maart). *De rol van de overheid bij de naleving van de OESO-richtlijnen vanuit markttransformatie perspectief.*

Onderzoek naar de rollen die de overheid kan hanteren om de naleving van de OESO-richtlijnen te stimuleren.

The Terrace. (2019, 4 november). *Onderzoek Visie Bedrijfsleven.*

Onderzoek onder bedrijven door middel van enquêtes en bijeenkomsten naar de visie van bedrijfsleven op wat effectieve overheidsinstrumenten zijn die leiden tot (verbeterde) naleving van de OESO-richtlijnen en UNGP's door bedrijven.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019, september). *IOB Evaluation: Mind the governance gap, map the chain.*

Evaluatie van het Nederlandse IMVO-beleid tussen 2012 en 2018 die werd uitgevoerd door de onafhankelijke inspectie- en evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Change in Context. (2019, juni). *Strategies for Responsible Business Conduct, Supplementary research on specific government measures.*

Update van het rapport "Strategies for Responsible Business Conduct" over recente ontwikkelingen en om het begrip te verdiepen over hoe de verschillende instrumenten worden gecontroleerd.

Price Waterhouse Coopers. (2018, december). *Strategies for Responsible Business Conduct.*

Onderzoek naar de manieren waarop overheden van verschillende landen ervoor zorgen dat bedrijven gepaste zorgvuldigheid in lijn met de OESO-richtlijnen.

3. Consultaties

High-level kick off meeting IMVO-maatregelen in perspectief (30 oktober 2019).

Tijdens de kick-off bijeenkomst op 30 oktober 2019 sprak het ministerie van BZ met bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsvertegenwoordigers over de aanleiding van het project, het probleem dat met IMVO-beleid moet worden opgelost; en het doel van het IMVO-beleid.

Brede stakeholdersconsultatie IMVO-maatregelen in perspectief (19 november 2019).

De brede stakeholderconsultatie vormde de start van evaluatie- en vernieuwingstraject van het IMVO-beleid op expertniveau. 120 vertegenwoordigers van bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheid en kennisinstellingen waren aanwezig. Aan verschillende gesprekstafels werden inzichten met elkaar gedeeld.

Stakeholdersconsultatie in het kader van het onderzoek naar opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten van de Erasmus Universiteit Rotterdam (18 februari 2020).

Bedrijven, NGO's en andere belanghebbenden (zoals toezichhouders) denken mee en delen ervaringen over wetgevingsopties. De uitkomsten van de consultatie zijn verwerkt in het onderzoek naar opties voor afdwingbare *due diligence* wetgeving.

Focusgroepen en enquête in het kader van het onderzoek van The Terrace naar welke instrumenten volgens het bedrijfsleven het meest effectief zijn om IMVO te stimuleren (december 2019).

In opdracht van het ministerie organiseerde The Terrace focusgroepen met het bedrijfsleven om inzicht te krijgen in de effecten die verschillende overheidsmaatregelen kunnen hebben op het gedrag van bedrijven. De uitkomsten zijn verwerkt in het onderzoeksrapport IMVO-maatregelen in bedrijfsperspectief.

Gesprekstafels met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. (2020, maart).

Het ministerie van BZ praatte met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven over de voortgang van het project IMVO-maatregelen in perspectief. Ook bespraken zij de voor- en nadelen van mogelijke IMVO-maatregelen.

High-level bijeenkomst. (15 april 2020).

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheid bespreken samen het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' en de (voor- en nadelen van) mogelijke IMVO-maatregelen. Lees hier het [verslag van de high-level bijeenkomst](#).

Gesprekstafels met NGO's en bedrijfsleven. (mei 2020).

Het ministerie van BZ informeerde maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven over de voortgang van het project. Zij bekeken ook welke mogelijke voorstellen voor IMVO-beleid effectief zijn. Lees hier het [verslag van de high-level bijeenkomst](#).

Lokale stakeholderconsultaties (juli 2020).

Afgelopen zomer heeft het ministerie van BZ lokale stakeholders geconsulteerd over de effecten van mogelijke IMVO-maatregelen op stakeholders in productielanden. Lees hier het verslag terug.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.rijksoverheid.nl/imvo

Oktober 2020