

IMVO kaders

Aanbevelingen MVO Platform

Achtergrond IMVO-kaders

Van bedrijven die financiële en niet-financiële overheidssteun ontvangen, wordt verwacht dat zij maatschappelijk verantwoord ondernemen. De Kamer heeft de laatste jaren herhaaldelijk aangedrongen op het aanscherpen van de (MVO-)voorwaarden bij overheidssteun¹. Dit heeft geresulteerd in de toezegging van de staatssecretaris dat de uitvoeringsorganen laten zien hoe zij dit beleid in praktijk brengen door middel van zogenaamde 'IMVO kaders'². Deze dienen duidelijk te maken hoe de uitvoeringsorganen aan de hernieuwde OESO-richtlijnen als MVO-voorwaarden in hun interne procedures. De staatssecretaris noemde in de brief een aantal elementen die in de kaders moeten worden opgenomen:

- Beoordeling van het risico, met vervolgmaatregelen indien er een hoog risico is geïdentificeerd.
- Koppeling van IMVO-maatregelen door bedrijven aan subsidievoorwaarden;
- Monitoring van de uitvoering, inclusief bezoeken ter plaatse;
- Waar relevant, het betrekken van derde partijen bij de beoordeling;
- Indien verbetering uitblijft melding bij het ministerie en consequenties.

Ook het MVO Platform gaf aan welke punten zij graag terugziet in de IMVO-kaders³. Medio februari zijn zeven IMVO-kaders gepubliceerd waarvan er momenteel vier publiek toegankelijk zijn (zie bijlage). Het MVO Platform geeft nu haar commentaar op deze zeven IMVO-kaders, gevolgd door enkele aanbevelingen.

Algemene indruk

De gepubliceerde IMVO-kaders zijn een goede eerste stap. De kaders geven een beeld van criteria en/of procedures en veelal voldoen ze, zij het oppervlakkig, aan de door de staatssecretaris gestelde eisen. De IMVO-kaders leggen echter wel grote onderlinge verschillen bloot in de wijze waarop de uitvoeringsorganen met de MVO voorwaarden omgaan. De meest in het oog springende verschillen zijn naar onze mening niet te verklaren uit de verschillen in aard en doelstelling van de instrumenten:

- Niet alle kaders maken duidelijk waarop bedrijven beoordeeld zullen worden, geen enkel kader maakt een onderscheid tussen *minimale criteria* en *ontwikkeldoelen*.
- Niet alle kaders bieden een handreiking over de inhoud van de OESO richtlijnen, daar waar wel een handreiking wordt gegeven is er groot verschil in interpretatie.
- De mate van toetsing verschilt aanzienlijk. Bij IDH volstaat het om te ondertekenen dat de OESO-richtlijnen worden onderschreven; er is geen verdere toetsing.

OESO-richtlijnen

Veel uitvoeringsorganen laten het aan de bedrijven zelf over om invulling te geven aan de OESO-richtlijnen, anderen doen een handreiking, bijvoorbeeld aan de hand van een checklist over duurzaamheid (bijlage bij FDOV en FDW) of geanonimiseerde voorbeelden van MVO-beleid van bedrijven (bijlage bij PSI). De handreikingen zijn verschillend van aard en vaak onvolledig⁴. PSI biedt het meest volledige overzicht van onderwerpen die van belang zijn. Een goede handreiking zou ons inziens moeten bestaan uit een coherent raamwerk waarin wordt toegelicht wat er van bedrijven verwacht wordt, gebaseerd op de OESO-richtlijnen. Afhankelijk van het financieringsinstrument kan dit kader elementen bevatten waaraan altijd voldaan moet worden en elementen die als ontwikkeldoelen worden meegenomen.

¹ Zie onder meer: Motie 26485-139, 25 april 2012 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-139.html>

Motie 33000-V-98, 24 november 2011 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33000-V-98.html>

² 31 250 Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, 1 mei 2012: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31250-97.html>

³ Brief MVO Platform AO bedrijfsleveninstrumentarium, 2 juli 2012: http://mvoplatform.nl/publications-nl/Publication_3817-nl

⁴ De checklist duurzaamheid volgens het FIETS model is vooral incompleet op het punt "sociaal"; geen referentie aan arbeidsnormen of mensenrechten. Op het punt milieu en klimaat geen referentie aan gebruik energie en grondstoffen.

Voorwaarde of proces?

Het is vaak onduidelijk in hoeverre naleving van de OESO-richtlijnen een harde voorwaarde is voor toekenning van een subsidie of dat er gevraagd wordt om een inspanningsverplichting. Bijna alle kaders vermelden consequenties bij niet-naleven van de OESO richtlijnen, echter ook hier ontbreekt vaak duidelijkheid wanneer consequenties volgen. Meer helderheid over de voorwaarden is wenselijk. Vanuit bovengenoemd raamwerk kan worden aangegeven wat minimale voorwaarden zijn waaraan bedrijven moeten voldoen. Een bottom-line hierin, zoals geen betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen, zou voor alle instrumenten hetzelfde moeten zijn. Daarbovenop kunnen criteria worden aangegeven die per regeling verschillen en additionele eisen worden gesteld (zowel ex-ante als ex-post).

Het MVO Platform benadrukt het belang van een procesbenadering waarin bedrijven in een continue proces risico's in bedrijf en keten onderzoeken, mitigeren, en verbeteringen aanbrengen om toekomstige risico's te verminderen. Het aantoonbaar maken van dit proces en de resultaten ervan dient de kern te zijn van het beleid. Dit laat ook toe dat bedrijven op verschillende niveaus van ontwikkeling van MVO-beleid kunnen instappen. Al moet ook zoals gesteld, ook de ondergrens duidelijke worden aangegeven.

Due diligence

Veel kaders benadrukken het in kaart brengen van risico's. Due diligence gaat echter niet alleen daarom, maar juist om het verbinden van acties aan geïdentificeerde risico's. In lijn met de UN Guiding Principles (17-21) behelst due diligence vier aspecten: analyseren, integreren, monitoren en communiceren. Naast risico's gaat het dus om vragen als: welke maatregelen neem je om te zorgen dat de risico's niet materialiseren, ook niet bij buitenlandse dochterondernemingen en in je keten? En welke procedures heb je wanneer er onverhoopt toch een mensenrechtenschending plaats vindt? Het kader van ORIO bevat heldere instructies (en verificatie) voor due diligence. Niet alle IMVO kaders noemen dat het due diligence proces ook de *keten* moet beslaan. PSI is hierin het meest expliciet.

Een belangrijk onderdeel van MVO en due diligence is transparantie door het bedrijf over impact op milieu en mensenrechten, risico's en het beleid dat deze risico's en eventuele schendingen aanpakt. Alleen PSI noemt het belang van transparantie. Sommige uitvoeringskaders geven aan waarover en hoe ze zélf transparant zijn, maar benoemen niet de noodzakelijke transparantie door het bedrijf.

UN Guiding Principles

De overheid werkt aan een nationaal actieplan om de UN *Guiding Principles on business and human rights* van 2011 te implementeren. De Guiding Principles vragen onder meer om coherent overheidsbeleid vanuit de 'Duty to Protect' van Staten, waarbij het stellen van voorwaarden aan overheidssteun expliciet genoemd wordt. Gekeken is daarom of de UN Guiding Principles terugkomen in de IMVO-kaders. Deze blijken nergens expliciet genoemd te worden. Mensenrechten worden wel genoemd in kaders van FMO en PSI.

Uitsluitend ODA

Slechts een beperkt aantal uitvoeringsorganen heeft een IMVO-kader openbaar gemaakt. Dit is onder meer een gevolg van het feit dat de toezegging van de staatssecretaris alleen IMVO-kaders betreft van instrumenten gefinancierd met ODA-geld. In Kamermoties is benadrukt dat het stellen van MVO-voorwaarden moeten gelden voor álle vormen van overheidssteun. Het ligt daarom voor de hand dat ook de andere uitvoeringsorganen en instrumenten met een nadere uitwerking komen van de wijze waarop zij toezien op de voorwaarde van naleving van de OESO-richtlijnen. Het MVO Platform benadrukt dat MVO-voorwaarden geen toets zijn om ontwikkelingsimpact aan te tonen. Hiervoor dienen aanvullende criteria te worden geformuleerd, zoals ook de staatssecretaris in zijn brief stelt.

Aanbevelingen

- Om nader te verhelderen wat “voldoen aan de OESO-richtlijnen” inhoudt, zou één centrale handreiking ontwikkeld moeten worden. Dit kan een combinatie zijn van een checklist met essentiële onderwerpen, en een beschrijving van een due diligence proces. Het IMVO-kader van PSI vormt hier al een aanzet voor.
- Op basis van deze handreiking dient duidelijk gemaakt te worden wat de minimumverwachting is van alle deelnemende bedrijven.
- Naast de minimumverwachting kan aangegeven wat als ontwikkeldoel mag gelden. Dit instrument verschillen, afhankelijk van de specifieke doelstellingen van de regeling.
- Daar waar het gaat om ODA fondsen, zijn aanvullende criteria nodig om de ontwikkelingsimpact te toetsen.
- Opvolging vanuit het ministerie is nodig: het IMVO-beleid van de uitvoeringsorganen dient beoordeeld en waar nodig aangepast. Het ministerie dient toezicht te houden op de uitvoering ervan in de praktijk.
- Instrumenten die nog geen IMVO-kader hebben gepubliceerd, dienen dat alsnog te doen, ook als het om non-ODA fondsen gaat.

Bijlage: Overzicht beschikbare IMVO kaders

Afkorting	Naam	IMVO kader
FMO	Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden	Niet publiek maar in de vorm van een brief aan het Ministerie
FDOV	Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid PPP	Niet publiek (stond medio januari op de website maar medio februari niet meer)
FDW	Fonds Duurzaam Water PPP	Niet publiek (stond medio januari op de website maar medio februari niet meer)
IDH	Initiatief Duurzame Handel	http://www.idhsustainabletrade.com/how-we-work
ORIO	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling	http://www.agentschapnl.nl/en/onderwerp/financial-and-project-administration-orio
PSI	Private Sector Investeringsprogramma	http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/How%20to%20include%20CSR%20in%20your%20project_0.pdf
TF	Transitiefaciliteit	http://www.agentschapnl.nl/content/internationaal-verantwoord-ondernemen
