

Aan: IOB t.a.v. Wendy Asbeek Brusse, directeur en Alexander Otgaar, senior onderzoeker

cc.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken,
- vaste Kamercommissies BuHa-OS

Betreft: Evaluatie IMVO-beleid

Amsterdam, 1 maart 2018

Geachte mevrouw Asbeek en heer Otgaar,

Binnenkort start de IOB-evaluatie van het "IMVO-beleid". Na kennis genomen te hebben van de Terms of Reference (ToR) van deze evaluatie willen de maatschappelijke organisaties verenigd in het MVO Platform enkele kanttekeningen plaatsen bij de gemaakte keuzes.

Er vond al enige mailuitwisseling plaats met de heer Otgaar waaruit bleek dat u graag met ons in gesprek gaat en dat een nadere consultatie met het maatschappelijk middenveld is voorzien. Maar daarbij zou niet meer gesproken kunnen worden over de ToR. Wij hadden graag gezien dat het maatschappelijk middenveld, als belanghebbende en stakeholder in de uitvoering van een deel van het beleid, eerder bij de opzet van de evaluatie was betrokken. Omdat dat niet is gebeurd willen wij u nu langs deze weg toch op de hoogte stellen van onze kanttekeningen.

Het MVO Platform hecht groot belang aan het bepalen van het resultaat van het MVO-beleid in het algemeen, en daarbinnen de IMVO-convenanten. In de eerste plaats omdat het MVO-beleid erop gericht moet zijn om ernstige schendingen in internationale ketens van Nederlandse bedrijfssectoren aan te pakken, via de implementatie van de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (OESO-richtlijnen) en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's). Als dat niet of onvoldoende effectief gebeurt, blijven schendingen voortduren. In de tweede plaats omdat de waargenomen resultaten van de IMVO-convenanten van invloed zullen zijn op belangrijke besluiten over overheidsmaatregelen. Het regeerakkoord stelt, ten aanzien van de IMVO-convenanten, dat "na twee jaar" zal worden gezien of andere (dwingende) maatregelen genomen zullen worden.

Vanuit bovenstaande belangen plaatsen wij hieronder onze breed gedeelde kanttekeningen bij de ToR. Daarnaast treft u in de bijlage een visiestuk van het MVO Platform over het evalueren van resultaat van de IMVO-convenanten.

1. Het uitgangspunt van de evaluatie is niet het (volledige) bestaande beleidsdocument voor MVO, 'MVO loont' (2013), maar een selectie van onderwerpen daaruit¹, aangevuld met andere onderwerpen uit verschillende beleidsagenda's.² De evaluatie benoemt dit gezamenlijk als "IMVO-beleid" en reconstrueert met terugwerkende kracht overkoepelende doelstellingen. Hiermee wordt beleid op een nieuwe manier ingekaderd, waarbij politieke keuzes zijn gemaakt.
2. Wat vooral opvalt is dat de overkoepelende doelstelling van het MVO-beleid niet expliciet wordt meegenomen in de evaluatie. Deze doelstelling is echter wel van groot belang, te

¹ De vier onderdelen van MVO Loont zijn: 1) Sector Risico Analyse; 2) Voorlichting; 3) Transparantie en stakeholderdialogoog en 4) Toezicht en naleving OESO-richtlijnen. De evaluatie neemt met name op punt 2 en 3 slechts een beperkt aantal onderdelen mee.

² Beleidsonderdelen die worden samengevoegd zijn een gedeelte van het geldende MVO-beleid uit de nota MVO Loont" 2013; enkele specifieke instrumenten voor privatesectorontwikkeling, een budgetlijn van het OS-beleid, alsmede de toepassing van MVO-voorwaarden bij andere instrumenten en tot slot: duurzaam inkoopbeleid, beleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

weten: *het doel dat 90 procent van de bedrijven in hun jaarverslag de OESO-richtlijnen 'expliciet onderschrijft'*. Deze doelstelling zien we ook terug op de website van de Nederlandse overheid: van alle Nederlandse bedrijven wordt verwacht dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen en de UNGP's.³

3. Daarentegen is de hoofddoelstelling van deze evaluatie (de "impact") "een bijdrage aan duurzame ontwikkeling". Het toepassen van het MVO-normenkader door het bedrijfsleven heeft zonder twijfel raakvlakken met ontwikkelingsdoelen, maar de naleving van de MVO-richtlijnen is een eigenstandig beleidsdoel van de Nederlandse overheid, dat onder meer voortkomt uit internationale afspraken en verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van de OESO en de VN. Nader onderzoek, specifiek naar de mate waarin het beleid bijdraagt aan dit doel is wenselijk.
4. Daarnaast signaleren we dat het nieuw geformuleerde beleidsterrein "IMVO" wijst op een onderscheid tussen 'MVO' en 'IMVO'. Het is zeer de vraag of dit wenselijk is: als MVO betekent voldoen aan de MVO-richtlijnen, dan maakt verantwoordelijkheid voor de internationale keten daar altijd deel van uit. Uit internationaal vergelijkend onderzoek⁴ blijkt dat Nederland als enige land kiest voor een expliciete splitsing tussen nationaal en internationaal MVO.
5. De IMVO-convenanten lijken een groot onderdeel van de evaluatie te worden. Enkele deelvragen over de convenanten zijn zeker interessant (p. 21: hoeveel actoren nemen (in)direct deel aan de convenanten? Hoeveel convenanten zijn er gerealiseerd en sluiten ze aan op de risicosectorenanalyse van KPMG?). Maar een belangrijke keuze vinden wij moeilijk te begrijpen: de ToR stelt éérst dat het te vroeg is om de impact van de convenanten te evalueren, maar vervolgens wordt wel gekozen voor veldstudies in een aantal zuidelijke landen. Wij zijn het eens met de constatering dat het te vroeg is om impact te meten, maar kunnen dat niet rijmen met de keuze voor veldonderzoek.
6. Ook binnen het onderwerp IMVO-convenanten worden in de ToR keuzes gemaakt waarbij vragen zijn. Zo is er een veldonderzoek in India voorzien dat zich onder meer richt op een nog niet afgesloten convenant, namelijk natuursteen.
7. Met betrekking tot het veldonderzoek in het zuiden is de vraag hoe zuidelijke stakeholders geïdentificeerd worden in relatie tot de convenanten, of hoe informatie van zuidelijke respondenten gelinkt gaat worden aan de convenanten. Zuidelijke stakeholders zijn vooralsnog niet (direct) betrokken bij de convenanten. In dit kader vernemen de bij de convenanten betrokken Nederlandse ngo's en vakbonden graag wat er van hen verwacht wordt: zij zijn veelal degenen die contact met zuidelijke stakeholders onderhouden.
8. Zoals al in de inleiding werd gesteld, is de betrokkenheid van het Nederlands maatschappelijk middenveld bij deze evaluatie tot op heden geen sterk punt terwijl dat om diverse hierboven genoemde punten wel belangrijk is.

Wij hopen dat een gesprek over de opzet van de evaluatie alsnog mogelijk is.

Hoogachtend,

Suzan van der Meij
Coördinator MVO Platform

Bijlage: Visie op evalueren van IMVO-convenantenbeleid

Leden MVO Platform: ActionAid, Amnesty International, Both Ends, CNV Internationaal, Cordaid, Fairfood, Fair Wear Foundation, FNV, GoedeWaar.nl, Greenpeace Nederland, HIVOS, ICCO, Landelijk India Werkgroep, Max Havelaar, Milieudefensie, Oxfam Novib, PAX, Schone Kleren Campagne, SOMO, Stop Kinderarbeid, Tax Justice, UNICEF Nederland, VBDO, World Animal Protection.

³ [website](#) van de Nederlandse overheid over het MVO-beleid.

⁴ [Rapport Government policy to stimulate international responsible business conduct](#)

Bijlage: Visie MVO Platform op het evalueren van het IMVO-convenantenbeleid

Is het IMVO-convenantenbeleid succesvol?

Het is belangrijk om meer inzicht te krijgen in de mate waarin het IMVO-convenantenbeleid succesvol is. In de eerste plaats omdat dit beleid erop gericht is ernstige problemen en schendingen in ketens van Nederlandse bedrijfssectoren aan te pakken. Als dat niet of onvoldoende bereikt wordt, blijven schendingen voortduren. In de tweede plaats kost het convenantenbeleid momenteel veel tijd, energie en geld, van alle betrokken partijen. Dat is te rechtvaardigen, maar alleen als het tot voldoende resultaat leidt.

Evaluaties moeten daarom de noodzakelijke informatie opleveren waarop zowel de overheid als andere deelnemers aan de convenanten, keuzes kunnen baseren voor bijsturing of voor een andere aanpak. Het regeerakkoord stelt: *“De IMVO (internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen) -convenanten worden voortgezet. Na twee jaar wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen genomen kunnen worden.*

Op welke aspecten dient het convenantenbeleid beoordeeld te worden? Hieronder geeft het MVO Platform haar visie.

Uitgangspunten

Een evaluatie zou moeten kijken naar het hoofddoel van het MVO-beleid van de Nederlandse overheid. Dat is de naleving van de OESO-richtlijnen door Nederlandse bedrijven. Het kabinetsbeleid voor MVO van de laatste jaren, de beleidsvisie ‘MVO Loont’ (2013) stelt de ambitie dat **90 procent** van de grote Nederlandse bedrijven zich committeert aan de OESO-richtlijnen.⁵

Daarnaast zijn er specifieke doelen van het convenantenbeleid. Deze zijn met name in het SER-advies omschreven:

IMVO-convenanten verbinden partijen op resultaat. Ze bieden bedrijven in sectorverband de kans om samen met de overheid en andere partijen complexe problemen gestructureerd en oplossingsgericht aan te pakken in het kader van IMVO en duurzaam ketenbeheer; en daarmee hun invloed te vergroten. Het gaat om afspraken tussen meerdere partijen die zich verbinden tot het behalen van tastbare resultaten gebaseerd op de internationale normen zoals vastgelegd in de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs).

De convenanten hebben een tweeledig doel:

ten eerste om op specifieke risico's binnen een ambitieuze en realistische termijn van 3-5 jaar substantiële stappen van verbetering te bereiken voor groepen die negatieve effecten ervaren

ten tweede om een gezamenlijke oplossing te bieden voor problemen die bedrijven zelf niet geheel op kunnen lossen.

Deze doelstellingen worden hieronder uitgewerkt tot een aantal concrete onderzoeksvragen.

1. Evaluatie IMVO-convenantenbeleid, onderzoeksvragen

Aansluitend op de doelstellingen die hierboven staan beschreven zou de evaluatie antwoord moeten geven op de volgende hoofdvraag: **“In hoeverre heeft het IMVO-convenantenbeleid bijgedragen aan de naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven die in Nederland actief zijn in de risicosectoren?”**

⁵ Ook op andere plaatsen stelt de Nederlandse overheid dat zij van alle Nederlandse bedrijven verwacht dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen en de UNGP's, zoals [hier](#). Intussen blijkt uit onderzoeken onder beperkte groepen bedrijven dat dit doel nog niet behaald is zoals: [Onderzoek VBDO](#) in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: slechts **30 procent** van een steekproef (beursgenoteerde) bedrijven heeft commitment tot naleving van de OESO-richtlijnen. Ook bij de transparantiebenchmark is dit onderzocht en blijkt dat 11 procent van de bedrijven de OESO-richtlijnen volledig implementeert.

Er is tot nu toe vaak gewezen op *aantallen* convenanten, afgesloten dan wel in onderhandeling. Dit is echter beperkt zinvolle informatie in het licht van de doelstellingen. De kern zit in de mate waarin bedrijven due diligence uitvoeren en het zwaartepunt van het onderzoek zou dan ook moeten liggen op veranderingen die waarneembaar zijn in de bedrijfsvoering van individuele bedrijven.

Om een antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag, stellen wij de volgende onderzoeksvragen voor:

1. Wat is de dekking van de convenanten in de risicosectoren wat betreft het aantal sectoren en het bereik per sector (aantallen bedrijven en marktaandeel van deelnemende bedrijven)?
2. Hoeveel bedrijven hebben zich via een convenant daadwerkelijk in de praktijk gecommitteerd tot het doen van due diligence?
3. In welke mate hebben bedrijven die zich committeren aan de richtlijnen/due diligence daar ook concrete uitvoering aan gegeven: kwaliteit en diepgang te meten volgens het UN Reporting Framework.
4. In hoeverre hebben de afgesloten convenanten bijgedragen aan het onderschrijven en uitvoeren van de OESO-richtlijnen/due diligence?

Due diligence en impact

Het 'naleven van de OESO-richtlijnen', wordt met name concreet wanneer bedrijven due diligencebeleid ontwikkelen en uitvoeren; dit is een stapsgewijs proces. Pas als enige tijd en voldoende consistent due diligence beleid is uitgevoerd zullen effecten in productielanden merkbaar worden. Omdat het eerste IMVO-convenant is afgesloten in juni 2016 en het meest recente convenant eind 2017, is het te vroeg om de impact in ontwikkelingslanden te meten.⁶ Het is wel mogelijk om te meten of stappen zijn gezet, en zo ja welke, die leiden tot due diligence beleid dat potentie heeft om uiteindelijk impact te hebben in lijn met het SER advies. Op dit moment is het vooral zinvol om zicht te krijgen op diverse stappen- tevens beleidsdoelen - die aan impact in ontwikkelingslanden vooraf moeten gaan. Dit is met name de mate waarin bedrijven due diligence uitvoeren.

Om het verminderen van risico's in internationale productieketens, te bereiken, is een duidelijke hiërarchie in subdoelen/ stappen te onderscheiden: bedrijven moeten zich bewust worden van de (potentiële) risico's in hun productieketens, hun rol hierin en het belang om due diligence te doen. Zij gaan een leerproces aan, al dan niet in samenwerking met anderen. Daarin leren zij tools en geleerde kennen die hen helpen om risico's in kaart te brengen en aan te pakken. Op basis hiervan kan een ambitie en beleid geformuleerd, dit wordt geïntegreerd in de bedrijfsvoering en dat leidt weer tot het aanpassen van inkoopbeleid, interactie met stakeholders op basis waarvan het bedrijf het beleid verder kan ontwikkelen en uitbouwen.

Deze verschillende stappen uit de OESO-richtlijnen zouden specifiek aandacht moeten krijgen in de evaluatie van het IMVO-convenanten beleid.

2. Het meten van kwaliteit en diepgang van due diligence

Onderzoeksvraag 3 dient het zwaartepunt van de evaluatie te vormen. Voor het bepalen van de mate waarin een bedrijf zich houdt aan de OESO-richtlijnen kan gebruik gemaakt worden van het UN Guiding Principles Reporting Framework. (Dit vormde ook al de basis van een analyse van de 74 grootste bedrijven ter wereld. Zie [hier](#)) [heeft ook de Nederlandse overheid daaraan bijgedragen?] Op basis van dit Framework kan een vragenlijst per bedrijf ontwikkeld worden over de implementatie van due diligence. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot de volgende thema's en subvragen:

Governance

- In hoeverre heeft een bedrijf zich in het openbaar gecommitteerd aan het respecteren van mensenrechten?
- Hoe wordt dat gedaan (wie is verantwoordelijk, op welk niveau)?

De focus van het due diligence beleid

- Welke mensenrechtentema's worden door het bedrijf aangeduid als (meest) relevant ('salient') en hoe is die beschrijving tot stand gekomen (met input van stakeholders)?

⁶ Mogelijk zijn sommige bedrijven, ook in risicosectoren, al wel bezig met due diligence. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit al te koppelen is aan deelname aan IMVO-convenanten.

- Zijn er nog andere mensenrechtenproblemen (die bijvoorbeeld blijken uit het KPMG-rapport, of recente ontwikkelingen) die niet onder de meest relevante thema's vallen?

Management van relevante mensenrechtentema's

- Is er specifiek beleid dat de relevante mensenrechtentema's adresseert en zo ja, wat is de inhoud daarvan?
- Hoe benadert het bedrijf stakeholders met betrekking tot elk van die mensenrechtentema's? Hoe kiest het bedrijf de stakeholders en hoe gaat het om met de feedback?
- Hoe identificeert en meet het bedrijf eventuele verandering wat betreft die mensenrechtenissues?
- Hoe integreert het bedrijf de ervaringen met die issues in besluitvormingsprocessen en acties? Hoe wordt er omgegaan met eventuele spanningen tussen mensenrechten en andere doelstellingen van het bedrijf? Wat heeft het bedrijf gedaan om de situatie te verbeteren?
- Hoe meet het bedrijf de effectiviteit van zijn mensenrechtenbeleid en de oplossingen voor de mensenrechtenissues?
- Hoe zorgt het bedrijf voor effectieve 'remedy' door het beleid of de acties van het bedrijf? (hieronder vallen zes subvragen over het functioneren van zo'n klachten/remedy-systeem)

Bovenstaande vragen zijn voorbeelden, het is geen uitputtende lijst. Op basis van dergelijke vragen kan een scoresysteem worden ontwikkeld, waardoor veel inzicht verkregen wordt. Het due diligence-beleid van een bedrijf wordt meetbaar en vergelijkbaar, ook in tijd als een dergelijk onderzoek met enige regelmaat herhaald zou worden.

3. Het meten van kwaliteit en potentie van specifieke convenanten

Het is ook nuttig om verder in te zoomen op de convenanten die zijn afgesloten. De onderzoeksvraag hiervan zou zijn:

“In welke mate dragen de afgesloten IMVO-convenanten bij (of hebben zij de potentie om bij te dragen) aan de doelstellingen van het beleid?”

De IMVO-convenanten hebben enkele specifieke kenmerken die met de deelvragen in paragraaf 2 minder in beeld komen. Worden afspraken gemaakt over samenwerking, het gebruiken van (gezamenlijke) leverage, zijn de afspraken SMART en resultaatgericht en is de monitoring van convenanten goed geregeld?

Dit kan nuttig zijn om bijvoorbeeld verschillen tussen convenanten beter in beeld te krijgen. Het SER-advies over de IMVO-convenanten is door adviesbureau Berenschot omgewerkt tot een checklist.⁷ Deze lijst is nuttig om te beoordelen in hoeverre een convenant voldoet aan het SER-advies. In aanvulling op bovenstaand onderzoek naar de due diligence praktijk van individuele bedrijven adviseert het MVO Platform om ook met deze, of een vergelijkbare, checklist per convenant informatie te genereren die nuttig is voor de aanscherping van convenanten-processen.

Tot slot nog een opmerking over informatie over resultaten *per convenant*. Per convenant worden specifieke doelen en afspraken vastgelegd. Als het goed is, wordt in ieder convenant ook eigen mechanismes afgesproken waarmee de voortgang wordt gemonitord en geëvalueerd. Een overkoepelende evaluatie kan wel voortbouwen op de monitoring binnen de verschillende convenanten, maar kan deze niet overnemen; het moet vooral de kwaliteit van de betreffende afspraken en de betreffende mechanismes evalueren.

⁷ Deze checklist is op te vragen bij o.a. het MVO Platform