

Visie MVO Platform op het evalueren van de IMVO-Convenanten

Het is belangrijk om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de IMVO-convenanten als belangrijkste instrument van het IMVO-risicosectorenbeleid succesvol zijn. In de eerste plaats omdat de convenanten erop gericht zijn 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 uitonderhandelen en implementeren van convenanten momenteel veel tijd, energie en geld, van alle betrokken partijen. Dat is te rechtvaardigen, maar alleen als het tot voldoende resultaat leidt. Een evaluatie moet daarom de noodzakelijke informatie opleveren waarop zowel de overheid als andere deelnemers aan de convenanten, keuzes kunnen baseren voor herziening van het risicosectorenbeleid. 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 dienen de convenanten (binnen het bredere IMVO-risicosectorenbeleid) beoordeeld te worden? Hieronder geeft het MVO Platform haar visie.

Onderzoeksvragen van de evaluatie

Het MVO Platform pleit voor een evaluatie die kijkt in hoeverre de convenanten bijdragen aan het hoofddoel van het IMVO-beleid van de Nederlandse overheid: De naleving van de OESO-richtlijnen door Nederlandse bedrijven. De beleidsvisie ‘MVO Loont’ (2013) stelt de ambitie dat 90 procent van de grote Nederlandse bedrijven zich committeert aan de OESO-richtlijnen. Minister Kaag van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft daaraan toegevoegd dat dit in 2023 gerealiseerd moet zijn.ⁱ Ook het SER-advies (2014) stelt dat de IMVO-convenanten een bijdrage dienen te leveren aan de implementatie van de OESO-richtlijnen en de UNGPs, en dan specifiek op sector- en/of sector overstijgend niveau.ⁱⁱ

Het MVO Platform stelt voor de volgende onderzoeksvraag centraal te stellen in de evaluatie, in lijn met de motie Van den Hul van november 2018:ⁱⁱⁱ

In hoeverre hebben de IMVO-convenanten bijgedragen aan de naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven die in Nederland actief zijn in de sectoren die centraal staan in het risicosectorenbeleid?

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 welke mate heeft de overheid zelf bijgedragen aan de totstandkoming van de specifieke convenanten en welke rol speelt zij in de uitvoering daarvan?
5. In hoeverre zijn er door uitvoering van de convenanten die ten tijde van de evaluatie minimaal drie jaar geleden werden afgesloten substantiële stappen van verbetering gezet voor groepen die negatieve effecten ervaren?

Due diligence en impact

In de UNGPs (2011) is “human rights due diligence” geïntroduceerd als de manier om daadwerkelijke en mogelijke negatieve impacts van bedrijven in hun bedrijfsvoering of in hun keten te identificeren, te voorkomen of verminderen, remedy te organiseren voor daadwerkelijk negatieve impacts en verantwoording af te leggen over dit proces. In de herziene OESO-richtlijnen (2011) is due diligence opgenomen als centraal begrip en ook uitgebreid naar andere onderwerpen in de richtlijnen, zoals milieu.

Het ontwikkelen en uitvoeren van een due diligence beleid is dus een belangrijke vereiste in de implementatie van de OESO-richtlijnen door bedrijven. Dit is een stapsgewijs proces. Pas als enige tijd en voldoende consistent due diligence beleid is uitgevoerd zullen effecten in productielanden merkbaar worden.

De doelen voor convenanten, die met name in het SER-advies zijn omschreven, richten zich ook op *impact*: op specifieke risico's dient binnen een ambitieuze en realistische termijn van 3-5 jaar substantiële stappen van verbetering te worden bereikt voor groepen die negatieve effecten ervaren en om een gezamenlijke oplossing te bieden voor problemen die bedrijven zelf niet geheel op kunnen lossen. De eerste convenanten, Kleding & Textiel en de Bancaire Sector, zijn in 2016 afgesloten. Vanaf eind 2019 zou het mogelijk moeten zijn om te kijken of in ieder geval binnen deze twee convenanten die substantiële stappen van verbetering zijn gezet. Voor de overige convenanten is het te vroeg om de impact in productielanden te meten.^{iv} Het is wel mogelijk om voor deze convenanten te meten of stappen zijn gezet, en zo ja welke, die leiden tot due diligence-beleid dat de potentie heeft om negatieve impacts in productielanden te voorkomen, in lijn met het SER-advies. Het is vooral zinvol om zicht te krijgen in de diverse stappen - tevens beleidsdoelen - die aan deze impact in productielanden vooraf moeten gaan. Dit is met name de mate waarin bedrijven due diligence uitvoeren.

De OESO heeft in 2018 een richtsnoer geschreven voor het doen van due diligence die door de lidstaten unaniem is aangenomen: de OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct.^v In dit richtsnoer dat in tegenstelling tot eerdere sectorspecifieke handreikingen sector overstijgend is, maakt de OESO duidelijk hoe bedrijven due diligence in de praktijk moeten brengen. Om het verminderen van risico's in internationale productieketens te bereiken, is een duidelijke hiërarchie in subdoelen te onderscheiden: bedrijven moeten zich bewust worden van de (potentiële) risico's in hun productieketens, hun rol hierin en het belang van het doen van due diligence. Zij gaan een leerproces aan, al dan niet in samenwerking met anderen. Daarin leren zij tools en geleerde lessen kennen die hen helpen om risico's in kaart te brengen, aan te pakken en waar nodig negatieve impacts te remediëren. Op basis hiervan kan een ambitie en beleid geformuleerd worden, dit wordt geïntegreerd in de bedrijfsvoering en dat leidt weer tot het aanpassen van inkoopbeleid en interactie met stakeholders op basis waarvan het bedrijf het beleid verder kan ontwikkelen en uitbouwen.

De OECD Due Diligence Guidance, inclusief alle daarin genoemde stappen van een due diligence-proces, zou een belangrijke leidraad moeten zijn in de evaluatie van het IMVO-convenanten beleid,^{vi} in lijn met de motie-Voordewind van november 2018.^{vii}

Het meten van de kwaliteit en diepgang van due diligence

Een belangrijke onderzoeksvraag is **in welke mate bedrijven die zich committeren aan de OESO-richtlijnen ook concrete uitvoering daaraan geven** (onderzoeksvraag 3). Voor het bepalen van de mate waarin een bedrijf zich houdt aan de OESO-richtlijnen kan gebruik worden gemaakt van het UN Guiding Principles Reporting Framework.^{viii} Op basis van dit Framework kan een vragenlijst worden ontwikkeld over de implementatie van due diligence per bedrijf. 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)?
- 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 sub vragen 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.

Het meten van de kwaliteit van specifieke convenanten

Het is ook nuttig om verder in te zoomen op de specifieke convenanten die zijn afgesloten om te onderzoeken **in welke mate de afgesloten IMVO-convenanten bijdragen (of hebben zij de potentie om bij te dragen) aan de doelstellingen van het risicosectorenbeleid** (onderzoeksvraag 4)?

De IMVO-convenanten hebben enkele specifieke kenmerken die met de voorgestelde deelvragen minder in beeld komen. Worden er afspraken gemaakt over samenwerking, het gebruiken van (gezamenlijke) 'leverage', zijn de afspraken SMART, is de monitoring van convenanten goed geregeld en is de Nederlandse overheid een belangrijke actor in zowel de totstandkoming als uitvoering van het convenant (verdergaand dan facilitator)?

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.^{ix} 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 convenantenprocessen.

Tenslotte zou het voor in ieder geval het kleding,- en bankenconvenant mogelijk moeten zijn om te meten **in hoeverre deze convenanten hebben bijgedragen aan het zetten van substantiële stappen van verbetering voor groepen die negatieve effecten ervaren** (onderzoeksvraag 5). Volgens de doelstelling van de IMVO-convenanten uit het SER-advies zou deze impact zou binnen 3-5 jaar gerealiseerd moeten worden.

ⁱ Verslag AO Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van 14 november 2018

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A02240

ⁱⁱ SER advies IMVO-convenanten <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2014/imvo-convenanten.pdf>

ⁱⁱⁱ Motie van het lid Van den Hul c.s. over de evaluatie van het imvo-convenantenbeleid, November 2018

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z22428&did=2018D57111>

^{iv} Mogelijk waren sommige bedrijven, ook in risicosectoren, al voor 2016 bezig met due diligence en hebben die daarmee negatieve impacts voorkomen of verholpen. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit al te koppelen is aan deelname aan IMVO-convenanten.

^v OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct <http://www.oecd.org/investment/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>, aan een Nederlandse vertaling wordt gewerkt

^{vi} In de Guidance staat op pagina 52 een overzicht van kenmerken waaraan samenwerkingsinitiatieven op het gebied van due diligence zouden moeten voldoen

^{vii} Motie van het lid Voordewind over de evaluatie van het convenantenbeleid, November 2018

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z22431&did=2018D57114>

^{viii} Dit vormde ook al de basis van een analyse van de 74 grootste bedrijven ter wereld:

<https://www.shiftproject.org/resources/publications/corporate-human-rights-reporting-maturity/>

^{ix} Deze checklist is op te vragen bij o.a. het MVO Platform