

Effectief MVO-beleid vraagt om ‘doordachte mix’ van vrijwillige én bindende beleidsmaatregelen

Juni 2019

Met beleid en regels kan de overheid bedrijven zowel aanmoedigen als verplichten tot maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Het Nederlandse MVO-beleid beperkt zich voornamelijk tot het hanteren van vrijwillige beleidsinstrumenten, zoals de IMVO-convenanten. Effectief MVO-beleid vraagt echter om een doordachte combinatie van verschillende typen beleidsinstrumenten: *voorlichting*, *verleiding*, *voorwaarden* en *verplichting* (‘de vier V’s’). Daarom zijn bindende maatregelen, zoals de Wet Zorgplicht Kinderarbeid en brede due diligence-wetgeving, nodig in aanvulling op vrijwillig beleid. Zo geeft de overheid invulling aan de ‘doordachte mix’ van beleidsmaatregelen uit de UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGP’s).

Succesvol overheidsbeleid om gedragsverandering bij burgers of bedrijven te bereiken is vaak gestoeld op een coherente combinatie van verschillende typen beleidsinstrumenten, in plaats van een eenzijdige keuze tussen vrijwillige en bindende maatregelen. Ook voor een effectief Nederlands MVO-beleid, dat ervoor zorgt dat bedrijven de OESO-richtlijnen naleven en daarmee schadelijke impacts op mens en milieu verminderen en voorkomen, is een dergelijke ‘doordachte mix’ van vrijwillige en bindende beleidsinstrumenten nodig. De UNGP’s, waaraan Nederland zich in 2011 heeft gecommitteerd, vragen de overheid om haar ‘State Duty to Protect Human Rights’ in te vullen middels een dergelijke ‘doordachte mix’ van beleidsmaatregelen.¹

Bij verschillende andere beleidsterreinen is het inzetten van een combinatie van verschillende typen beleidsinstrumenten normaal. Zo maakt bijvoorbeeld het anti-rookbeleid gebruik van een breed scala aan instrumenten, zoals regelgeving (leeftijdsgrens, rookverbod in publieke ruimten), voorlichting en vrijwillige afspraken in bijvoorbeeld het Nationaal Preventieakkoord. Een ander voorbeeld betreft het beleidsterrein ‘veilige werkomstandigheden’, waarbij de overheid minimumnormen vastlegt in wet- en regelgeving, bedrijven voorlicht en het maken van vrijwillige afspraken door bedrijven stimuleert.²

Vrijwillige benadering

Het doel van het Nederlandse MVO-beleid is dat bedrijven de OESO-richtlijnen onderschrijven en naleven.³ Onderdeel daarvan is de doelstelling dat 90 procent van de grote bedrijven in Nederland in 2023 de OESO-richtlijnen onderschrijft. De overheid hanteert tot nu toe bijna uitsluitend “zachte”, vrijwillige beleidsinstrumenten om dit doel te bereiken, die met name gericht zijn op de *voorlichting* van bedrijven over de OESO-richtlijnen en het *verleiden* van bedrijven om te werken aan naleving van de OESO-richtlijnen.⁴ Zo heeft het kabinet in de afgelopen jaren onder meer ingezet op het verleiden van bedrijven tot deelname aan de IMVO-convenanten. Daarnaast hanteert de overheid *MVO-voorwaarden*, bijvoorbeeld als onderdeel van het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en in het bedrijfsleveninstrumentarium van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De instrumenten die zich richten op *voorlichting*, *verleiding* en *voorwaarden* vervullen een belangrijke en nuttige rol, omdat ze bedrijven ondersteuning bieden bij het begrijpen van de OESO-richtlijnen en het opzetten van hun due diligence-processen. MVO-beleid dat alleen gestoeld is op vrijwillige instrumenten is echter niet effectief genoeg. De Transparantiebenchmark 2017 laat zien dat slechts 20 procent van de onderzochte bedrijven zegt de OESO-richtlijnen volledig te hebben geïmplementeerd, terwijl 44 procent geen uitvoering geeft aan de richtlijnen of er zelfs niet mee bekend is.⁵ Instrumenten

¹ Zie ook het statement van [Shift](#) (2019) over de ‘smart mix’ en de ‘State Duty to Protect’.

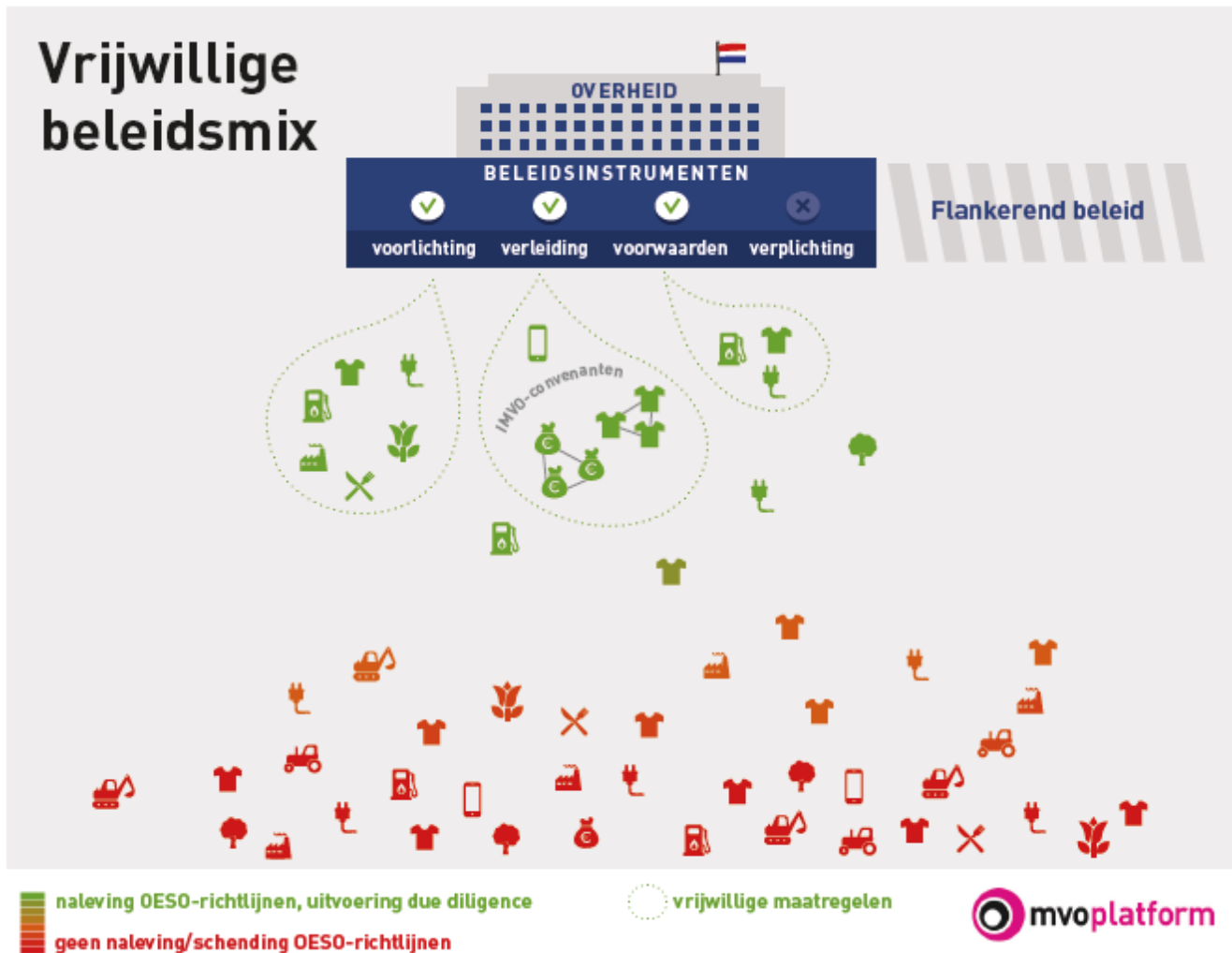
² De [Visie en Strategie Veilig en Gezond Werken](#) (2016) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gestoeld op een mix van beleidsstrategieën: ‘agenderen en stimuleren’, ‘ondersteunen’, ‘normeren’ en ‘handhaven en monitoren’.

³ [Ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken](#) (2013), Beleidsbrief ‘Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Loont’.

⁴ Zie de [Input van het MVO Platform aan de Eerste Kamer over de Wet Zorgplicht Kinderarbeid](#) voor een beknopt overzicht van de vrijwillige benadering van het Nederlandse MVO-beleid sinds 2000.

⁵ [Transparantiebenchmark 2017](#), p. 62.

gericht op *voorlichting* en *verleiding* bereiken voornamelijk welwillende bedrijven die gemotiveerd zijn om aan de slag te gaan met de OESO-richtlijnen en het uitvoeren van due diligence. Hoewel het IMVO-convenantenbeleid nog geëvalueerd moet worden, is wel al duidelijk dat dit instrument slechts in sommige risicosectoren tot convenanten heeft geleid. Bovendien is de marktdekking van een aantal afgesloten convenanten beperkt.⁶ De effectiviteit en het bereik van het huidige vrijwillige Nederlandse MVO-beleid is beperkt, omdat bedrijven geen concrete gevolgen ondervinden van niet-naleving van de OESO-richtlijnen. Ook worden bedrijven die wél hun verantwoordelijkheid nemen benadeeld ten opzichte van bedrijven die dat niet doen (de zogenaamde ‘free-riders’).



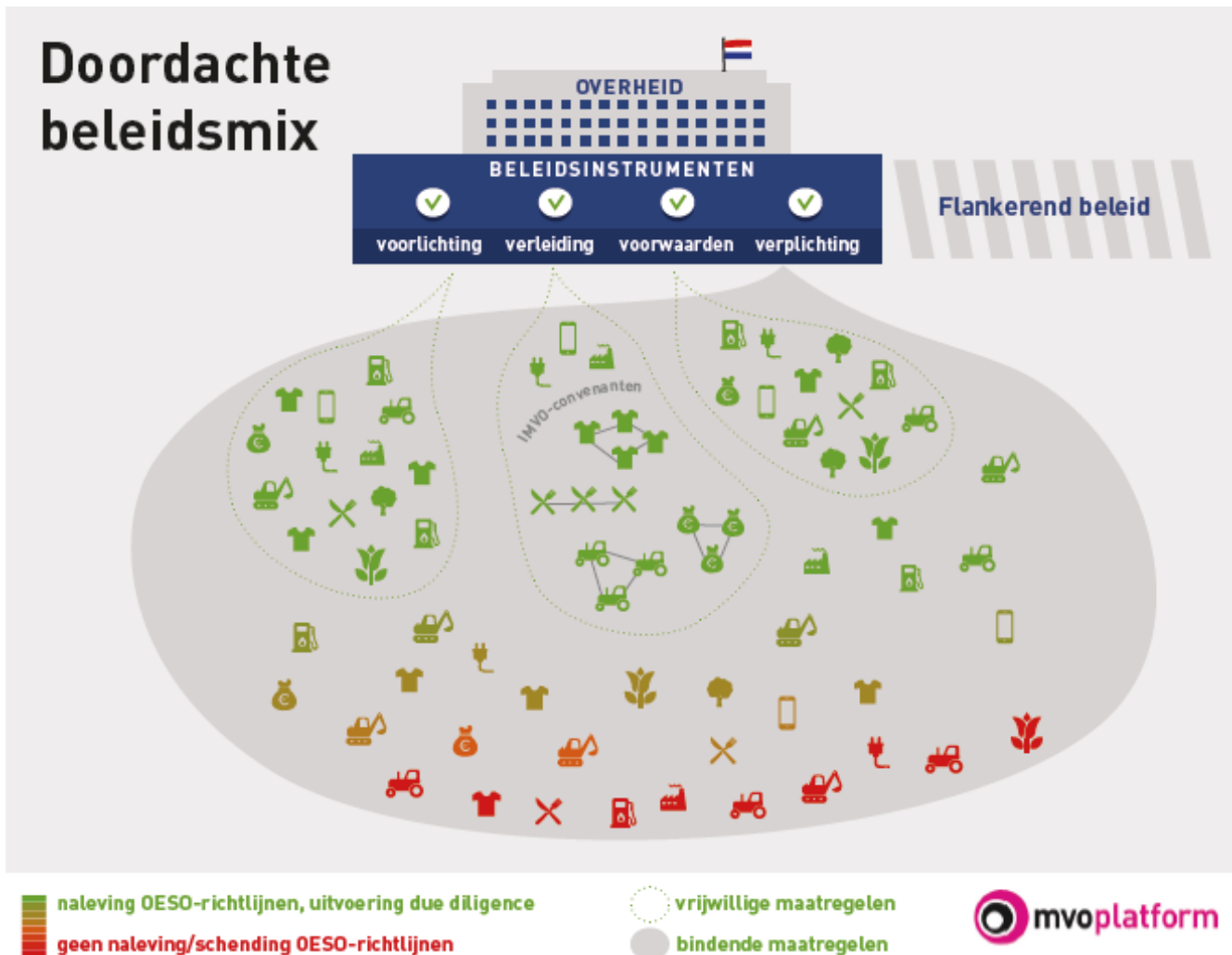
Afbeelding 1. Naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven in de vrijwillige beleidsmix.

Aanvullende bindende maatregelen

Voor een doelmatig MVO-beleid is het noodzakelijk dat de ‘doordachte mix’ van beleidsinstrumenten bestaat uit ‘de vier V’s’: naast *voorlichting*, *verleiding* en *voorwaarden* bevat de ‘doordachte mix’ ook maatregelen die bedrijven de *verplichting* geven om de OESO-richtlijnen na te leven. Daarmee stellen bindende maatregelen een duidelijke norm voor alle bedrijven en wordt het ‘free-ridersprobleem’ aangepakt door een gelijk speelveld te realiseren. Door middel van toezicht en sancties voor bedrijven die nalaten om due diligence uit te voeren worden ook achterblijvende bedrijven gedwongen om in actie te komen. Op deze manier pakken bindende maatregelen de belangrijkste beperkingen van de vrijwillige benadering van het huidige MVO-beleid aan. De Wet Zorgplicht Kinderarbeid en brede due diligence-wetgeving zijn de belangrijkste middelen voor de overheid om het instrument *verplichting* vorm te geven.

⁶ Zie ook het [overzicht](#) over de voortgang en marktdekking van de IMVO-convenanten per risicosector van het MVO Platform (november 2018).

Een doordachte combinatie van bindende en vrijwillige beleidsmaatregelen kan de effectiviteit van het Nederlandse MVO-beleid fors verhogen. Het gebruiken van maatregelen gericht op *verplichting* binnen een ‘doordachte mix’ van beleidsinstrumenten vergroot namelijk ook de effectiviteit van maatregelen gericht op *voorlichting*, *verleiding* en *voorwaarden*. De IMVO-convenanten worden bijvoorbeeld voor veel meer bedrijven en sectoren een interessant hulpmiddel bij het uitvoeren van de due diligence-verplichtingen die de bindende maatregelen van hen vereisen. Op deze manier kunnen vrijwillige instrumenten op hun beurt ook weer de effectiviteit van bindende maatregelen vergroten. Bindende beleidsinstrumenten kunnen daarom op een zodanige manier worden ontworpen dat zij de effectiviteit van vrijwillige initiatieven versterken.



Afbeelding 2. Naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven in de doordachte beleidsmix.

Flankerend beleid

Naast beleidsmaatregelen die direct op bedrijven zijn gericht is flankerend beleid nodig, dat de voorwaarden schept voor naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven. Voorbeelden hiervan op dit moment zijn het stimuleren van keteninnovaties en de diplomatieke inzet op beter bestuur in productielanden. De ondersteuning van maatschappelijke organisaties en vakbonden in consumptie- en productielanden bij het monitoren van de naleving van MVO-normen door bedrijven en het faciliteren van toegang tot genoegdoening voor slachtoffers van schendingen zijn ook belangrijke onderdelen van het flankerend beleid. Om de effectiviteit van bindende en vrijwillige maatregelen verder te vergroten is het daarnaast noodzakelijk om rechters en het Openbaar Ministerie te trainen op de betekenis van due diligence en MVO-normen.