

Evaluatie IOB laat zien dat IMVO-beleid weinig effectief is

December 2019

Het Nederlandse IMVO-beleid schiet substantieel tekort, zo blijkt uit de IOB-evaluatie van het IMVO-beleid in de periode 2012-2018. Op enkele lichtpunten na is het onduidelijk in hoeverre het beleid in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan een verbeterde naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven en het voorkomen en verminderen van risico's op schade aan mens en milieu in productieketens. Het is hoog tijd voor een grondige herziening van het Nederlandse MVO-beleid, waarin de overheid kiest voor een 'doordachte mix' van vrijwillige én bindende beleidsmaatregelen. Het MVO Platform roept de minister ook op om de aanbevelingen van de IOB over ambassades en beleidscoherentie alsnog over te nemen.

Ondanks dat de IOB met terugwerkende kracht een *Theory of Change* voor het IMVO-beleid heeft ontwikkeld, trekt de evaluatie geen algemene conclusies over de effectiviteit en impact van het beleid. Uit de deelconclusies over de verschillende instrumenten blijkt echter dat de IOB bijzonder kritisch is. Slechts bij twee van de vijf onderzochte instrumenten van het IMVO-beleid heeft de IOB enkele concrete resultaten kunnen waarnemen (internationale inzet en MVO-voorwaarden bij steun). Bij de andere drie instrumenten (convenantenbeleid, Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en ambassades) blijven de resultaten onduidelijk, is het aantal bereikte bedrijven beperkt en/of blijkt de inzet vanuit de overheid onvoldoende. Het MVO Platform concludeert op basis van deze evaluatie dan ook dat het Nederlandse MVO-beleid in verschillende opzichten substantieel tekortschiet.

Belangrijkste tekortkomingen van het IMVO-beleid

IMVO-beleid bereikt zeer beperkt aantal bedrijven

Hoewel de overheid tussen 2012 en 2018 verschillende beleidsinstrumenten heeft ingezet om de naleving van de OESO-richtlijnen te bevorderen, blijft het aantal bereikte (risico)sectoren en het aandeel bereikte bedrijven binnen deze sectoren te laag. De IOB constateert dat het convenantenbeleid niet voldoende is om alle sectoren en alle bedrijven te bereiken.¹ Vijf jaar na het verschijnen van de Sector Risico Analyse (2014) is in meerdere (deel)sectoren van de dertien risicosectoren nog altijd geen convenant afgesloten, waaronder olie/gas, bouw en chemie.² Slechts 191 bedrijven nemen direct deel aan de IMVO-convenanten.³ Volgens de IOB is onduidelijk in hoeverre de deelname van brancheverenigingen aan convenanten de betrokkenheid van individuele bedrijven garandeert.⁴ Ten opzichte van een totaal van 15.000 bedrijven met meer dan 50 werknemers in Nederland lijkt het bereik van het convenantenbeleid, momenteel het belangrijkste IMVO-beleidsinstrument, daarmee zeer beperkt.⁵

Naleving van OESO-richtlijnen blijft laag

Uit de evaluatie blijkt dat de overheid lange tijd IMVO-beleid voerde zonder inzicht in de naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven.⁶ Inmiddels meet het kabinet wel het onderschrijven van de OESO-richtlijnen: in het jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018 staat op basis van een steekproef dat dertig procent van de 750 allergrootste bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen onderschrijft.⁷ Uit de Transparantiebenchmark 2019 blijkt zelfs dat slechts 22 procent van de onderzochte bedrijven zich heeft 'geconformeerd' aan de OESO-richtlijnen of UNGP's.⁸ Het kabinet heeft daarnaast nog altijd geen zicht op de naleving van de OESO-richtlijnen door middelgrote bedrijven en het mkb.

Vrijwillige beleidsmix is ontoereikend

Het IMVO-beleid richt zich hoofdzakelijk op *voorlichting* van bedrijven, *verleiding* tot deelname aan IMVO-convenanten en het stellen van MVO-voorwaarden.⁹ De IOB beveelt aan om een doordachte mix van verleidende en dwingende beleidsmaatregelen te ontwikkelen ('*carrots and sticks*'), waarbij de overheid ook sancties of andere vormen van dwingende maatregelen, zoals wetgeving, gebruikt om achterblijvende bedrijven aan te zetten tot naleving van de OESO-richtlijnen.¹⁰

Rol overheid laat te wensen over

De overheid lijkt op verschillende vlakken haar eigen beleid niet goed uit te voeren. Binnen het convenantenbeleid constateren de SER en de IOB dat de rol van de overheid vaak te passief is, onder meer in de convenanten in de financiële sector.¹¹ De IOB merkt op dat de overheid zelfs twee convenanten heeft afgesloten die niet tot doel hebben om de naleving van de OESO-richtlijnen te bevorderen (hout en plantaardige eiwitten) en daarmee niet in lijn zijn met het SER-advies over de IMVO-convenanten (2014).¹² De IOB signaleert ook dat het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen nog altijd slechts zeer beperkt wordt uitgevoerd: de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) worden slechts toegepast op 2,5 procent van de totale aanbestedingswaarde van ministeries.¹³

Ook is het opmerkelijk dat veel projecten zich nog altijd in de pilotfase bevinden, terwijl het hanteren van de ISV in aanbestedingen al sinds 2013 voor alle grote overheidsaanbestedingen zou moeten gelden.¹⁴ Hierdoor is de impact van het MVI-beleid op betere naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven nihil.¹⁵

Voor ambassades stelde het ministerie in 2012 MVO-richtlijnen op, maar de IOB concludeert dat weinig ambassades beleid hebben voor het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen, geen beeld hebben van de effectiviteit van hun activiteiten op het gebied van MVO en dat de kennisuitwisseling binnen het ministerie beperkt is.¹⁶

Behaalde resultaten

De IOB is wel positief over de MVO-voorwaarden van de financieringsinstrumenten van de verschillende uitvoeringsinstellingen, die in sommige gevallen tot concrete gedragsverandering bij bedrijven hebben geleid.¹⁷ Daarnaast prijst de IOB de inzet op MVO van Nederland in internationale fora, zoals de OESO en de EU. Concrete resultaten van de Nederlandse inspanningen zijn bijvoorbeeld de Europese Conflictmineralenverordening en de OESO Due Diligence Guidance.¹⁸ Wel merkt de IOB op dat de Europese Commissie nooit uitvoering heeft gegeven aan het opstellen van een EU-actieplan voor MVO, ondanks de langdurige inzet van Nederland hiervoor.¹⁹

Tijd voor de 'doordachte mix'

Het is opmerkelijk dat de kabinetsbrief niet reageert op de conclusies van de IOB over de effectiviteit van de IMVO-beleidsinstrumenten, maar alleen ingaat op de aanbevelingen.²⁰ Het MVO Platform vindt de uitkomsten van de evaluatie uiterst zorgelijk en roept minister Kaag op om het MVO-beleid grondig te herzien.²¹ Het MVO-beleid van het huidige kabinet is immers grotendeels een voortzetting van het beleid dat door de IOB is geëvalueerd. De prioriteit moet liggen bij het aanpakken van de bovenstaande tekortkomingen van het beleid. De belangrijkste stap daarin is de aanbeveling van de IOB om een doordachte mix van beleidsmaatregelen te ontwikkelen, waarbij de overheid ook dwingende maatregelen, zoals wetgeving, gebruikt om bedrijven aan te zetten tot naleving van de OESO-richtlijnen.²²

- ➔ De overheid dient effectieve wetgeving in te voeren die bedrijven verplicht tot het uitvoeren van de zes stappen van due diligence, zoals uiteengezet in de OESO-richtlijnen en de OESO Due Diligence-handreiking (2018). Due diligence-wetgeving zorgt voor een duidelijke norm en een gelijk speelveld voor alle bedrijven. Hierdoor wordt ook het bereik van andere beleidsinstrumenten vergroot.
- ➔ Zorg voor effectief toezicht op de naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven, waarin verschillende 'zachte' en 'harde' toezichtsinstrumenten worden gebruikt (zoals voorlichting, ondersteuning, waarschuwingen en sancties).
- ➔ Verbeter de vrijwillige maatregelen in de doordachte mix (waaronder multistakeholder-initiatieven) zodanig dat zij bedrijven ondersteunen bij het voldoen aan hun wettelijke verplichtingen.²³
- ➔ Gebruik het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' om deze mix te ontwerpen en ga in het najaar 2020 direct van start met het implementeren van de beleidsmaatregelen.

Het MVO Platform roept de minister op om nog eens goed te kijken naar de aanbevelingen van de IOB die zij niet heeft overgenomen en ervoor te zorgen dat de overheid haar eigen beleid ook goed uitvoert:

- ➔ De overheid dient een veel pro-actievare rol te nemen in de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld binnen de IMVO-convenanten, het aanspreken en voorlichten van bedrijven (ook via ambassades) en Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.
- ➔ De overheid dient de aanbevelingen van de IOB over het MVO-beleid voor ambassades alsnog over te nemen. De nieuwe MVO-richtlijnen voor ambassades²⁴ lijken niet in lijn met deze aanbevelingen en toezeggingen in eerdere Kamerbrieven.²⁵
- ➔ De overheid dient de IOB-aanbeveling om een interdepartementale MVO-coördinatiegroep op te richten alsnog over te nemen, om zo rijksbrede beleidscoherentie te realiseren.
- ➔ De overheid dient naast de 90-procentsdoelstelling ook beter zicht krijgen op de naleving van de OESO-richtlijnen door middelgrote bedrijven (> 250 werknemers) en het mkb.
- ➔ De overheid dient voor de begrotingsbehandeling van 2020 ook het nieuwe Nationaal Actieplan voor Mensenrechten en het Bedrijfsleven (NAP) te publiceren.

-
- ¹ IOB (2019), Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), p. 78.
- ² IOB (2019), p. 56.
- ³ IOB (2019), p. 58; met de inmiddels ook afgesloten convenanten in de sectoren metaal (7), sierteelt (9), natuursteen (11 Nederlandse bedrijven) en zonder het inmiddels opgeheven convenant plantaardige eiwitten (4) komt het totaal op 191 bedrijven.
- ⁴ IOB (2019), p. 58.
- ⁵ [CBS, 2019](#).
- ⁶ IOB (2019), p. 28.
- ⁷ [Jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018](#), p. 28.
- ⁸ [Transparantiebenchmark 2019](#), p. 29. De tussenmeting van de 90-procentsdoelstelling in 2020 neemt deze bedrijven mee in de meting over in totaal 750 bedrijven.
- ⁹ IOB (2019), p. 47.
- ¹⁰ IOB (2019), p. 16, 20.
- ¹¹ IOB (2019), p. 70-71; [SER, Voortgangsrapportage IMVO-convenanten](#) (2018), p. 17-22.
- ¹² IOB (2019), p. 53.
- ¹³ IOB (2019), p. 17.
- ¹⁴ IOB (2019), p. 107.
- ¹⁵ IOB (2019), p. 115.
- ¹⁶ IOB (2019), p. 152.
- ¹⁷ Er zijn 15 gevallen bekeken, een enkele case laat beleidsverandering of zelfs praktijkverandering zien (IOB, 2019, p. 96-97).
- ¹⁸ IOB (2019), p. 121, 127.
- ¹⁹ IOB (2019), p. 128.
- ²⁰ Brief IOB-evaluatie IMVO-beleid, 22 november 2019 ([Kst. 26485-319](#)).
- ²¹ De meest recente beleidsnota over MVO dateert van 2013 ('MVO Loont').
- ²² IOB (2019), p. 16, 20.
- ²³ Zie ook het [visiestuk](#) van het MVO Platform over de doordachte mix (2019).
- ²⁴ [Rijksoverheid](#) (2019), Richtlijnen internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen voor Nederlandse ambassades.
- ²⁵ Brief Voortgang Implementatie IMVO-beleid, 11 juni 2019 ([Kst. 26485-308](#)), p. 7; [Brief IOB-evaluatie NCP](#), 22 november 2019, p. 2.