

Effectief toezicht op maatschappelijk verantwoord ondernemen

Juni 2020

De effectiviteit van MVO-wetgeving valt of staat met het toezicht op de naleving ervan. In dit visiestuk¹ doet het MVO Platform een voorstel voor de inrichting van publiek, onafhankelijk MVO-toezicht binnen een doordachte mix van beleidsinstrumenten gericht op voorlichting, vergemakkelijking, verleiding, voorwaarden en verplichting (de vijf V's).² De toezichthouder krijgt de taak om bedrijven voor te lichten over hoe zij de wet dienen na te leven, de naleving van de wet door bedrijven te beoordelen en vervolgens te bepalen welke vervolgstappen het meest gepast zijn.

Het doel van een MVO-toezichthouder is het zoveel mogelijk bevorderen van de toepassing van MVO-normen door bedrijven en daarmee het voorkomen van negatieve impacts van bedrijven op mens, dier en milieu. De toezichthouder doet dat door toe te zien op de naleving van nieuwe MVO-wetgeving door bedrijven, zoals Brede Nationale Due Diligence-wetgeving³ en de Wet Zorgplicht Kinderarbeid. Goed toezicht zorgt ervoor dat maatschappelijk verantwoord ondernemen de norm wordt en neemt de huidige vrijblijvendheid weg.⁴ Een toezichthouder maakt het mogelijk voor de Nederlandse overheid om een oordeel te vormen over het MVO-gedrag van bedrijven⁵ en gerichte beleidsmaatregelen te nemen, bijvoorbeeld op sectorniveau of voor bepaalde groepen bedrijven.

Het toezicht op due diligence-wetgeving moet ertoe leiden dat naast koploperbedrijven ook bedrijven in de middengroep en achterblijvers MVO-normen naleven. De problematiek in de productieketens van bedrijven en het dynamische karakter van het MVO-normenkader vragen om overheidstoezicht dat bedrijven de kans biedt om zich te verbeteren en inzet op hun lerend vermogen. Het is belangrijk dat MVO-toezicht de transparantie en ambitie van bedrijven bevordert en ertoe leidt dat bedrijven problemen aanpakken in plaats van die uit de weg te gaan (het 'cut and run'-risico). Tegelijkertijd is het nodig dat de toezichthouder beschikt over voldoende bevoegdheden, capaciteit en budget om streng op te kunnen treden wanneer dat nodig is.

Het toezichtproces: voorlichting – beoordeling – vervolgstappen

Om de naleving van MVO-wetgeving door bedrijven en sectoren te beoordelen doorloopt de toezichthouder een proces van voorlichting, beoordeling en het bepalen van vervolgstappen:

1. *Voorlichting*: de toezichthouder zorgt voor informatie over hoe bedrijven hun wettelijke plicht dienen in te vullen, aan de hand van bestaande en waar nodig nieuw te ontwikkelen handreikingen. Ook maakt de toezichthouder duidelijk waar bedrijven terecht kunnen voor verdere verdieping en ondersteuning, zoals de MVO Risicochecker, de RVO, sectorinitiatieven en convenanten en een eventueel op te richten MVO-kenniscentrum.
2. *Beoordeling*: de toezichthouder beoordeelt op bedrijfs- of sectorniveau in hoeverre bedrijven voldoen aan de OESO-richtlijnen. De toezichthouder doet hiertoe onderzoek op basis van publiek beschikbare rapportages en gesprekken met bedrijven en belanghebbenden en voert indien nodig inspecties uit. De toezichthouder bepaalt eventueel ook op welke manier een bedrijf betrokken is bij een negatief gevolg voor mensenrechten of het milieu ('veroorzaakt',

¹ Dit visiestuk is mede tot stand gekomen dankzij gesprekken met deskundigen in de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en bij bestaande toezichthouders.

² Zie ook het visiestuk van het MVO Platform over de [doordachte mix van bindende en vrijwillige beleidsmaatregelen](#) (2019) en [Dwingende en Vrijwillige IMVO-maatregelen](#) van Andersson Elfers Felix (2020).

³ Zie ook het visiestuk van het MVO Platform over [Brede Nationale Due Diligence-wetgeving](#) (2020).

⁴ Op dit moment is het naleven van de OESO-richtlijnen niet verplicht. Volgens de [tussenmeting](#) voor de 90-procentsdoelstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken (2020) onderschrijft slechts 35 procent van de grootste bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen. Nog minder bedrijven rapporteren over het daadwerkelijk uitvoeren van due diligence, blijkt ook uit de [Transparantiebenchmark 2019](#).

⁵ De overheid geeft nu regelmatig aan geen toezicht te houden op, en geen oordeel te (kunnen) vormen over, het MVO-gedrag van bedrijven. Zie bijvoorbeeld recente uitspraken van het kabinet over de [olie- en gassector](#) ("Het kabinet kan niet vaststellen of er verbetering heeft plaatsgevonden") en [misstanden](#) bij een project in Angola ("Op de naleving van deze richtlijnen en principes door bedrijven wordt echter geen toezicht gehouden, dat is de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven").

'bijgedragen' of 'direct verbonden').⁶ De toezichthouder werkt op basis van het eigen werkprogramma, verzoeken vanuit de overheid en meldingen van derden.

3. *Vervolgstappen*: op basis van de bevindingen bij stap 2 bepaalt de toezichthouder welke vervolgstap noodzakelijk is om verbeterde naleving van MVO-normen te bereiken (zie Box 1). De toezichthouder kan hierover concrete en tijdsgebonden afspraken maken met een bedrijf of sector, inclusief consequenties als bedrijven zich onvoldoende inzetten tijdens het verbetertraject.⁷

Box 1. Instrumenten die de toezichthouder bij stap 3 kan inzetten

- a. *Informatief*
 - i. Verdere voorlichting aan bedrijven en verwijzen naar informatiebronnen (zie stap 1)
- b. *Coöperatief*
 - i. Aanbevelingen doen aan bedrijven
 - ii. Bedrijven adviseren om aansluiting te zoeken bij samenwerkingsinitiatieven
 - iii. Maken van afspraken over een verbetertraject
- c. *Correctief*
 - i. Afgeven van een officiële (mogelijk publieke) waarschuwing aan bedrijven
 - ii. Opleggen van een bindende aanwijzing om aanbevelingen of verbetertraject uit te voeren
- d. *Repressief*
 - i. Opleggen van een last onder dwangsom
 - ii. Opleggen van een bestuurlijke boete
 - iii. Uitsluiting van overheidssteun (o.a. handelsmissies)
 - iv. Uitsluiting van overheidsfinanciering (o.a. handelsfinanciering, subsidies, steunpakketten)
 - v. Uitsluiting van overheidsaanbestedingen
- e. *Punitief (in samenwerking met het OM)*
 - i. Strafrechtelijke vervolging van het bedrijf
 - ii. Strafrechtelijke vervolging van bestuurders

Het doel van dit proces is dat de implementatie van MVO-normen door bedrijven verbetert. Als de toezichthouder in stap 2 (de beoordeling) constateert dat een bedrijf niet aan de MVO-normen voldoet, maar wel de ambitie en potentie heeft om zich binnen redelijke termijn te verbeteren, dan zijn informatieve en coöperatieve vervolgstappen waarschijnlijk het meest gepast. Als de toezichthouder constateert dat een bedrijf niet in actie wil komen, na eerdere voorlichting en aanbevelingen geen verbetering vertoont of bewust MVO-normen schendt, dan zijn zwaardere middelen gepast, zoals correctieve maatregelen of sancties. Omdat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om zwaardere maatregelen in te zetten, zullen naar verwachting meer bedrijven dankzij informatieve en coöperatieve instrumenten in beweging komen dan met de huidige vrijwillige beleidsmix het geval is. De toezichthouder kan met de verschillende instrumenten ook inspelen op de uiteenlopende drijfveren van bedrijven om gedrag aan te passen, zoals de wens om een goede reputatie te hebben of de koers om juist zo dicht mogelijk bij wettelijke minimumnormen te blijven.

De toezichthouder maakt gebruik van *dynamische normstelling*, in die zin dat de wettelijke MVO-normen verder worden ingevuld door bestaande en nieuwe handreikingen van onder meer de OESO en eerdere uitspraken en onderzoeken van de toezichthouder (jurisprudentie) (Box 2).⁸ Aanvullend daarop kan de toezichthouder op specifieke onderwerpen ook 'good practices' identificeren en gebruiken bij de beoordeling van bedrijven.⁹ Hiermee vult de toezichthouder de verwachtingen richting bedrijven en het beoordelingskader verder in. Ook beweegt het toezicht op deze manier mee met nieuwe ontwikkelingen in het veld en veranderende maatschappelijke verwachtingen omtrent MVO-normen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, gender of dierenwelzijn.

⁶ Zie verder MVO Platform, [Vragen en antwoorden over Visiestuk Brede Nationale Due Diligence-Wetgeving](#), p. 4.

⁷ Deze instrumenten zijn geïnspireerd door de handhavingspiramides, interventieladders en instrumentenmixen van bijvoorbeeld de ILT, de ACM, de NZa, de Onderwijsinspectie en de Inspectie SZW.

⁸ In allerlei rechtsgebieden wordt gewerkt met open normen, zoals het consumentenrecht en het vennootschapsrecht.

⁹ Zie ook C. van Dam & M. Scheltema (2020), [Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten](#), p. 112-118.

Box 2. De kracht van de OESO-richtlijnen

De kracht van de OESO-richtlijnen, waarin het due diligence-proces is omschreven, is dat zij dankzij de open, algemene normen van toepassing zijn op alle bedrijven: groot en klein, in allerlei sectoren en ketens. De OESO heeft in de afgelopen jaren de [Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen](#) (2018) en verschillende [sectorspecifieke handreikingen](#) ontwikkeld, met verdere toelichtingen, antwoorden op veelgestelde vragen, aanbevelingen en concrete voorbeelden. Dit zijn drie voorbeelden van hoe elementen van due diligence in bestaande normenkaders zijn uitgewerkt:

- a. *Hoe moet een bedrijf risico's prioriteren?*
De Due Diligence Handreiking verduidelijkt dat bedrijven bij het prioriteren van de risico's die als eerste worden aangepakt rekening moeten houden met de zwaarte, reikwijdte en onomkeerbaarheid van het gevolg (p. 46-49). De handreiking biedt tal van voorbeelden van indicatoren die bedrijven kunnen gebruiken bij het prioriteren van risico's.
- b. *Welke stappen kan een bedrijf zetten om negatieve gevolgen te voorkomen of te verminderen?*
De Due Diligence Handreiking beschrijft verschillende stappen die een bedrijf kan zetten tijdens het aanpakken van negatieve gevolgen (p. 33-35), zoals het opleiden van werknemers, het consulteren van belanghebbenden, het opstellen van actieplannen, contact opnemen met toeleveranciers, het aanwenden van (gezamenlijke) invloed, het verbeteren van contracten of het opzetten van waarschuwingssystemen (p. 79-85). De sectorspecifieke handreikingen bieden concrete suggesties, bijvoorbeeld voor de [textielsector](#) (p. 103-186) of de [landbouwsector](#) (p. 49-69).
- c. *Wat betekent 'betekenisvolle stakeholderdialoog'?*
De Due Diligence Handreiking maakt duidelijk wie de belanghebbenden van een bedrijf zijn, hoe bedrijven op een goede manier invulling kunnen geven aan de dialoog met belanghebbenden, wanneer belanghebbenden moeten worden geconsulteerd en op welke manier dat het best kan worden gedaan (p. 52-55). De sectorspecifieke handreiking voor bijvoorbeeld de [mijnbouwsector](#) (p. 28-31) biedt concrete aanbevelingen voor het integreren van stakeholderdialoog in bedrijfsprocessen.

Bedrijven kunnen deze handreikingen gebruiken om zich verder te informeren over hun wettelijke due diligence-verplichtingen. De toezichthouder kan de handreikingen gebruiken bij het beoordelen van de naleving van de wet door bedrijven.

De toezichthouder houdt *situationeel toezicht*: de beoordeling van een bedrijf hangt af van de context waarin het opereert, de positie in de keten, de bedrijfsgrootte, de ernst en omvang van eventuele schendingen en de betrokkenheid van het bedrijf daarbij ('veroorzaakt', 'bijgedragen' of 'direct verbonden'). De kwaliteit van het due diligence-proces wordt uiteindelijk beoordeeld op de mate waarin bedrijven zorgdragen voor het stoppen en herstellen van daadwerkelijke negatieve gevolgen in hun productieketen. Daarom is het van groot belang dat de toezichthouder er in het bijzonder op toeziet dat bedrijven (hun bijdrage aan) het negatieve gevolg stoppen en dat de benadeelden herstel ervaren. De toezichthouder opereert daarin met redelijkheid en billijkheid. Een bedrijf moet kunnen beargumenteren waarom het een bepaalde stap van due diligence op de gegeven manier heeft uitgevoerd. In een verbetertraject kunnen bijvoorbeeld concrete afspraken worden gemaakt die specifiek aansluiten bij de context of grootte van het bedrijf.

Werkwijze van de toezichthouder

De toezichthouder bepaalt op drie manieren welke bedrijven en sectoren worden onderzocht:

- *Het eigen werkprogramma.*¹⁰ In het werkprogramma stelt de toezichthouder de sectoren, typen bedrijven in termen van grootte, invloed in de keten en MVO-gedrag (koplopers/middengroep/achterblijvers) en de MVO-risico's vast waarop ze zich in de komende periode zal richten. De toezichthouder richt zich daarbij op de bedrijven en sectoren waar de ernstigste risico's spelen en de meeste impact te behalen valt (bijvoorbeeld waar bedrijven of sectoren veel invloed hebben in internationale ketens). De toezichthouder heeft de vrijheid om binnen het werkprogramma ook andere bedrijven te beoordelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van onderzoeksrapporten of berichten in de media.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het [Jaarplan 2020](#) van de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- *Verzoeken vanuit de overheid.* De overheid kan een verzoek doen aan de toezichthouder om een onderzoek naar een bedrijf of sector te starten.
- *Meldingen van derden.* Benadeelden, vakbonden en maatschappelijke organisaties kunnen een melding over een mogelijke schending van MVO-normen indienen. De toezichthouder beoordeelt de melding, behandelt die volgens een vastgestelde procedure, inclusief reactietermijnen, en stelt indien nodig een onderzoek in.

De toezichthouder kan verschillende soorten acties uitvoeren om een bedrijf of sector te beoordelen. Hieronder vallen onder andere het analyseren van publiek beschikbare informatie, zoals jaarverslagen en MVO-rapportages, in gesprek gaan met bedrijven, het opvragen of (onaangekondigd) inspecteren van documenten die laten zien op wat voor manier een bedrijf due diligence heeft uitgevoerd en het uitvoeren van onderzoek. Hoewel het due diligence-proces van bedrijven bijna altijd betrekking heeft op ketens in het buitenland, kan de Nederlandse toezichthouder wel degelijk toetsen of bedrijven die in Nederland actief zijn hun proces op orde hebben. Wanneer nodig kan de toezichthouder additionele kennis vergaren door bijvoorbeeld een onderzoek te laten verrichten in het buitenland of het interviewen van bedrijven en belanghebbenden, zoals benadeelden, vakbonden of maatschappelijke organisaties. Bestaande voorbeelden van de beoordeling van de naleving van de OESO-richtlijnen door bedrijven in het buitenland zijn onder meer het onderzoek naar de Nederlandse olie- en gassector (2019) en de verschillende verklaringen van het Nederlandse Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-richtlijnen.¹¹

Andere functies van de toezichthouder

Naast toezicht dat zich direct op bedrijven richt, kan de toezichthouder ook andere functies vervullen die de naleving van de normen bevorderen, zoals het in kaart brengen van de gedragsverandering door bedrijven door het uitvoeren van de metingen voor de 90-procentsdoelstelling en de Transparantiebenchmark. Het publiceren van ranglijsten en benchmarks kan ook een positieve prikkel vormen voor bedrijven om aan MVO-normen te voldoen. Daarnaast kan de toezichthouder advies uitbrengen aan de overheid, bijvoorbeeld over de effectiviteit en uitvoering van beleidsmaatregelen. Ook kan de toezichthouder een rol spelen bij de beoordeling van het MVO-gedrag van bedrijven als onderdeel van de MVO-voorwaarden voor handelsmissies, overheidsfinanciering of aanbestedingen. Ook hiermee kan de overheid positieve prikkels verzenden aan bedrijven. De toezichthouder kan indien gewenst ook advies uitbrengen aan het NCP, dat verantwoordelijk blijft voor bemiddelingsprocessen tussen benadeelde partijen en bedrijven.

Verhouding tussen toezicht en samenwerkingsinitiatieven

De naleving van de wet is te allen tijde de verantwoordelijkheid van individuele bedrijven, maar samenwerkingsinitiatieven zijn wel degelijk relevant voor de naleving van wetgeving. Deze initiatieven, zoals certificeringssystemen, multistakeholderpartnerschappen en de IMVO-convenanten, kunnen een instrument zijn om bedrijven te ondersteunen bij de uitvoering van hun due diligence. De initiatieven kunnen bedrijven bijvoorbeeld helpen informeren over het MVO-normenkader en de wettelijke due diligence-vereisten, ondersteunen bij het opzetten van hun due diligence-processen of de gezamenlijke aanpak van risico's faciliteren. Op deze manier zorgt wetgeving ook voor betere kwaliteit en grotere interesse van bedrijven in samenwerkingsinitiatieven, zoals de convenanten.

Daarnaast kunnen samenwerkingsinitiatieven bijdragen aan effectief toezicht, bijvoorbeeld omdat informatie uit deze initiatieven over de plannen van aanpak en vorderingen van bedrijven de toezichthouder kan ondersteunen bij de beoordeling van bedrijven. Daarmee kan onnodige administratieve lastendruk voor bedrijven worden voorkomen. Ook kunnen samenwerkingsinitiatieven de toezichthouder helpen bij het identificeren van 'good practices'. De toezichthouder kan bij het prioriteren van sectoren en bedrijven in het werkprogramma rekening houden met het bestaan van een sectorinitiatief en de deelname van bedrijven daaraan. De toezichthouder dient dan wel positief te zijn over de kwaliteit, effectiviteit en overeenstemming met de OESO-richtlijnen van dit initiatief.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het [Final Statement](#) in de zaak UNI Global Union vs. VEON (11 februari 2020).