

Kritische evaluatie convenantenbeleid laat zien: hoog tijd voor MVO-wetgeving

September 2020

De langverwachte evaluatie van het IMVO-convenantenbeleid door het KIT laat zien dat het beleid van de Nederlandse overheid om verantwoord ondernemen te bevorderen flink tekortschiet. Volgens het rapport dragen IMVO-convenanten bij aan bewustwording en beter beleid bij sommige deelnemende bedrijven, maar is het bereik van de convenanten zeer beperkt. Bovendien blijft de uitvoering van due diligence door bedrijven achter en hebben de convenanten nauwelijks geleid tot vermindering van schade aan mens, dier en milieu in productieketens. Net als de IOB beveelt het KIT het kabinet aan de invoering van MVO-wetgeving serieus te overwegen. Daarnaast pleit het MVO Platform voor een nieuw, verbeterd convenantenbeleid, dat voortbouwt op de sterke punten van de huidige convenanten.

Doelstelling van het beleid wordt niet behaald

Het KIT concludeert dat alleen in de banken-, en kleding- en textielconvenanten substantiële vooruitgang is geboekt waar het gaat om de naleving van MVO-normen, en specifiek de uitvoering van due diligence. Convenanten in andere sectoren, zoals goud, kolen, hout, lopen ook al jaren, maar hebben niet geleid tot beter maatschappelijk verantwoord ondernemen door bedrijven. De uitvoering van due diligence door bedrijven die deelnemen aan de convenanten is dusdanig beperkt, dat het KIT geen concrete vermindering van negatieve impacts op mens, dier en milieu in productieketens heeft kunnen vaststellen. Deze conclusies van het KIT sluiten daarmee aan op de eerdere observaties van het MVO Platform over het convenantenbeleid.¹ Het MVO Platform concludeert dan ook dat na zes jaar IMVO-convenantenbeleid nog veel te weinig resultaat is geboekt wat betreft de twee doelstellingen van het beleid²:

1. *het bereiken van substantiële stappen van verbetering voor groepen die negatieve effecten ervaren.*
2. *het gezamenlijk aanpakken van problemen die bedrijven alleen niet of niet geheel kunnen oplossen.*

Wel vormen de convenanten volgens de evaluatie een nuttig platform voor dialoog en samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en vakbonden en het bedrijfsleven in verschillende sectoren. Ook dragen ze bij aan betere bewustwording bij bedrijven en bieden ze handreikingen en instrumenten aan waarmee bedrijven hun due diligence kunnen vormgeven.

Bereik van sectoren en bedrijven is (zeer) beperkt

De evaluatie constateert dat slechts 1,6 procent van de middelgrote en grote bedrijven in de risicosectoren deelneemt aan een convenant.³ Net als de IOB stelt het KIT dat deelname van brancheverenigingen aan een convenant geen garantie biedt voor het commitment van individuele bedrijven aan de afspraken in een convenant.⁴ Waar met name de convenanten in de financiële sectoren een groot bereik hebben binnen de sector, is het marktaandeel in andere sectoren matig (zoals kleding en textiel, en natuursteen) tot laag (sierteelt, metaal). Ook constateert het KIT dat het convenantenbeleid er niet in slaagt alle risicosectoren te bereiken: onder meer de sectoren olie en gas, chemie, papier en elektronica, hebben simpelweg besloten geen convenant af te sluiten. Zonder stok achter de deur heeft het kabinet geen middelen om achterblijvende sectoren en bedrijven te bewegen tot verantwoord ondernemen.

Weinig gedragsverandering bedrijven, geen impact in de keten

Hoewel de overheid van alle bedrijven verwacht dat zij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen naleven, concludeert het KIT dat bedrijven binnen de convenanten slechts zeer beperkt vooruitgang boeken wat betreft de implementatie van due diligence. Binnen de convenanten in de banken- en kleding- en textielsectoren zetten bedrijven stappen, hoewel het daarbij vooral gaat om het opstellen van beleid, identificeren van risico's en rapportage (stappen 1, 2 en 5 van due diligence).

Bedrijven blijken nog weinig stappen te zetten waar het gaat om stappen 3, 4 en 6: het concreet aanpakken van risico's, het monitoren van de impact daarvan en het voorzien in toegang tot herstel. Voor de goud-, hout- en kolenconvenanten ziet het KIT weinig tot geen vooruitgang en ook voor de convenanten die in de zomer van 2018 van start zijn gegaan (verzekeringen en voedingsmiddelen) zijn geen concrete resultaten te melden.⁵ Opvallend is dat de evaluatoren, net als de deelnemende maatschappelijke organisaties en vakbonden, geen inzage hebben gekregen in gegevens over de toepassing van due diligence door individuele bedrijven en daarom hebben moeten vertrouwen op zelfrapportages door bedrijven en brancheverenigingen.⁶

Na zes jaar convenantenbeleid komt het KIT tot de ontluisterende conclusie dat er nog geen meetbare impact van de convenanten is waar te nemen.⁷ Met andere woorden: bedrijven hebben via de convenanten tot dusverre nog weinig bereikt om de wijdverbreide en structurele schendingen van mensenrechten, milieustandaarden en dierenwelzijn in productieketens aan te pakken, zoals onderbetaling, genderdiscriminatie, kinderarbeid, ontbossing, klimaatschade en vakbondsonderdrukking. Deels is dit te verklaren door de ondermaatse kwaliteit van sommige IMVO-convenanten, die zich bijvoorbeeld niet richten op de naleving van MVO-normen (hout, plantaardige eiwitten) of geen onafhankelijke monitoringsmechanismen kennen (hout, kolen, voedingsmiddelen).⁸

Overheid te terughoudend

De evaluatie laat zien dat de overheid te terughoudend is geweest en tijdens de onderhandelingen en uitvoering te weinig eisen heeft gesteld aan de kwaliteit van de convenanten. Ook schrijft het KIT dat de overheid een veel sterkere rol had kunnen spelen om de ongelijke machtsbalans tussen het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld tijdens de onderhandelingsprocessen tegen te gaan.⁹ Omdat de overheid het initiatief voor convenanten volledig bij het bedrijfsleven legde, had het bedrijfsleven de macht om bijvoorbeeld te weigeren een convenant af te sluiten (zoals in de olie- en gassector) of dat alleen onder bepaalde voorwaarden te doen (zoals in de voedingsmiddelensector). Ook wat betreft de integratie van MVO in het rijksinkoopbeleid laat de overheid nog veel te wensen over.¹⁰

Onderzoeken laten zien: wetgeving is nodig om structurele schendingen aan te pakken

De convenantevaluatie, de IOB-evaluatie van het IMVO-beleid (2019)¹¹ en de onderzoeken die het ministerie van Buitenlandse Zaken liet uitvoeren in het kader van het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' leggen allen de structurele problemen van het huidige IMVO-beleid bloot. Met de huidige vrijwilligheid bereikt het IMVO-beleid te weinig bedrijven¹² en is de naleving en interpretatie van MVO-normen onderhandelbaar (onder meer in de convenanten).¹³ De overheid heeft geen middelen om bedrijven en sectoren die achterblijven aan te zetten tot naleving van MVO-normen. De convenantenevaluatie laat zien dat de 'business case'-benadering van MVO lang niet altijd opgaat en dat naleving van MVO-normen dan vaak het onderspit delft.¹⁴ In de huidige vrijwillige beleidsmix hebben bedrijven die zich wél inzetten om hun due diligence op orde te krijgen en bijvoorbeeld deelnemen aan een convenant daardoor een concurrentienadeel ten opzichte van bedrijven die dat niet doen.

Het is daarom hoog tijd dat het kabinet een koploperspositie inneemt in Europa door werk te maken van de invoering van due diligence-wetgeving in Nederland. Onder meer de IOB en het KIT raden het kabinet aan om de invoering van due diligence-wetgeving te overwegen.¹⁵ Ook het bedrijfsleven vraagt in toenemende mate om de invoering van wetgeving, blijkt onder meer uit de oproep van vijftig bedrijven in Nederland in juni 2020¹⁶ en het onderzoek van The Terrace.¹⁷ Uit het onderzoek van Andersson Elfers Felix blijkt dat voor effectief beleid op verschillende andere beleidsterreinen in Nederland verplichtende maatregelen een noodzakelijke aanvulling op vrijwillige beleidsmaatregelen zijn geweest.¹⁸ Ook volgens de Nyenrode Business Universiteit zijn verplichtende maatregelen essentieel om een 'markttransformatie' waarin MVO de norm wordt te realiseren.¹⁹

Nieuw MVO-beleid: tijd voor actie

Na het jarenlange afwachten van de convenantenevaluatie is het nu hoog tijd dat het kabinet de knoop doorhakt en werk maakt van de doordachte mix van bindend en vrijwillig MVO-beleid. Het kabinet dient daarom in Nederland due diligence-wetgeving in te voeren, als opstap naar ambitieuze EU-regelgeving. Convenanten vormen dan een instrument dat bedrijven ondersteuning kan bieden bij de implementatie van due diligence in lijn met de OESO-richtlijnen, terwijl wetgeving er ook voor zorgt dat de kwaliteit van convenanten en het aantal bedrijven en sectoren dat daaraan deelneemt stijgt. Het MVO Platform doet de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

- ➔ Pak de structurele tekortkomingen van het Nederlandse IMVO-beleid aan door een doordachte mix van vrijwillige en bindende maatregelen in te voeren, die zo elkaar versterken.
- ➔ Voer in Nederland ambitieuze brede due diligence-wetgeving in, waarmee bedrijven worden verplicht de OESO-richtlijnen na te leven.
- ➔ Neem met de invoering van deze wetgeving in Europa een koploperspositie in en draag daarmee bij aan het draagvlak en hogere kwaliteitsstandaarden voor EU-regelgeving.²⁰
- ➔ Zorg voor toezicht dat rekening houdt met het lerend vermogen en de specifieke context van bedrijven en tegelijkertijd een stok achter de deur biedt voor waar het misgaat.²¹
- ➔ Ontwikkel en ondersteun binnen de doordachte mix een vernieuwde convenantenaanpak op basis van de aanbevelingen van het KIT. Bouw bij deze vernieuwing vooral voort op de sterke kanten van de convenanten: het faciliteren van contact en uitwisseling tussen verschillende belanghebbenden, het inzetten van gezamenlijke invloed in de keten en het ontwikkelen van een geharmoniseerde benadering van due diligence. Speel als overheid een leidende en normstellende rol in het nieuwe convenantenbeleid en zorg voor beleidscoherentie op basis van de OESO-richtlijnen. De nieuwe convenantenaanpak versterkt daarmee de effectiviteit van wetgeving.

¹ MVO Platform, februari 2020, [Observaties over het IMVO-convenantenbeleid](#).

² SER (2014), Advies IMVO-convenanten.

³ KIT, 2020, [Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020](#), p. 62.

⁴ KIT, 2020, p. 56-57.

⁵ KIT, 2020, p. 79-80.

⁶ KIT, 2020, p. 76-77.

⁷ KIT, 2020, p. 92.

⁸ KIT, 2020, p. 74.

⁹ KIT, 2020, p. 44-45.

¹⁰ KIT, 2020, p. 65-66.

¹¹ Zie ook de [reactie](#) van het MVO Platform op de IOB-evaluatie van het IMVO-beleid (2019).

¹² Volgens de meest recente tussenmeting van het ministerie zegt slechts 35 procent van de 500 grootste bedrijven in Nederland de OESO-richtlijnen te onderschrijven (EY, 2020, [Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGP's](#)).

¹³ KIT, 2020, p. 11.

¹⁴ KIT, 2020, p. 89.

¹⁵ KIT, 2020, p. 17; IOB, 2019, [Mind the governance gap, map the chain](#), p. 16, 20.

¹⁶ [Oproep van 50 bedrijven in Nederland](#) voor invoering due diligence-wetgeving (2020).

¹⁷ The Terrace, 2020, "[IMVO-Maatregelen in Bedrijfsperspectief](#)", p. 23: "Voor de toekomst verwachten bedrijven zelfs dat dit [wet- en regelgeving op het gebied van gepaste zorgvuldigheid] het meest invloedrijke instrument zal zijn."

¹⁸ Zie Andersson Elfers Felix, 2020, "[Dwingende en vrijwillige IMVO-maatregelen](#)", aanbevelingen 6, 7 en 9 op p. 6 en p. 78-79.

¹⁹ Zie Nyenrode Business Universiteit, 2020, "[IMVO-maatregelen in markttransformatieperspectief](#)", p. 26-27, 59.

²⁰ Lees verder in het visiestuk van het MVO Platform over het belang van [Nederlandse én Europese due diligence-wetgeving](#).

²¹ Lees verder in het visiestuk van het MVO Platform over [effectief toezicht op MVO-wetgeving](#).