

Input MVO Platform begrotingsbehandeling Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2021

Oktober 2020

In dit document staat de input die het MVO Platform voor de begrotingsbehandeling Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2021 heeft ingebracht bij leden van de Tweede Kamer.

MVO-wetgeving als kernelement van nieuw beleid

Het MVO Platform is verheugd dat het kabinet zich uitspreekt voor de invoering van brede due diligence-wetgeving op basis van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Het is zeer positief dat het kabinet deze wetgeving ziet 'als kernelement van het nieuwe beleid', zoals geschetst in de nota 'Van Voorlichten tot Verplichten. Een nieuwe impuls voor maatschappelijk verantwoord ondernemerschap'. Met wetgeving pakt het kabinet verschillende fundamentele tekortkomingen van het huidige IMVO-beleid aan, zoals het ontbreken van instrumenten om achterblijvers aan te zetten tot verantwoord ondernemen en het ongelijk speelveld voor bedrijven die zich juist wel inzetten voor MVO. Wetgeving stelt een duidelijke norm voor duurzaam en verantwoord ondernemen, zorgt ervoor dat alle bedrijven verplicht worden om zich daaraan te houden en geeft de overheid mogelijkheden om in te grijpen als bedrijven nalaten de norm na te leven.

Het MVO Platform pleit al jaren voor zulke wetgeving in Nederland en de steun hiervoor is groot: werkgeversorganisaties en vakbonden hebben zich via het [SER-advies 'Samen naar Duurzame Ketenimpact'](#) uitgesproken voor de invoering van MVO-wetgeving. Het netwerk MVO Nederland, dat bestaat uit meer dan [2.000 bedrijven](#), evenals een groep van [50 bedrijven](#) deden eerder oproepen aan minister Kaag om werk te maken van MVO-wetgeving in Nederland. In oktober werd het [Initiatief Duurzaam en Verantwoord Ondernemen](#) (IDVO) gelanceerd, waarin een coalitie van inmiddels 57 bedrijven (waaronder Nestlé, IKEA en Zeeman), dertig maatschappelijke organisaties en vakbonden, verschillende hoogleraren en religieuze instanties oproepen tot de invoering van bindende regels voor MVO in Nederland.

Gebrek aan leiderschap en ambitie

Toch stelt het kabinet die zo nodige wetgeving onnodig uit. Ondanks het brede draagvlak en momentum voor wetgeving kiest het kabinet vooral voor het afwachten van eventueel MVO-beleid van de Europese Commissie: nog onduidelijk is of er overeenstemming bestaat tussen de 27 EU-lidstaten over eventuele Europese regelgeving, wat de inhoud van deze regels zou zijn en of dit voldoet aan het Nederlandse ambitieniveau. Ook duren Europese wetgevingstrajecten doorgaans erg lang.¹ Door bijna uitsluitend op de Europese Commissie te leunen, laat het kabinet kostbare tijd om de urgente mensenrechtenschendingen en milieuschendingen in ketens aan te pakken verloren gaan. In feite schuift de minister de verantwoordelijkheid door naar Europa en een volgend kabinet.

De beleidsnota van het kabinet, inclusief het nieuwe standpunt over wetgeving, is bij lange na niet genoeg om het eigen doel te bereiken dat bedrijven verantwoordelijkheid nemen om negatieve effecten van hun activiteiten te voorkomen, te stoppen of te beperken.² Het kabinet kiest voornamelijk voor de wachtstand en neemt, ondanks jaren van onderzoek, evaluatie en consultatie, waarvoor het ministerie ook een grote tijdsinvestering van het maatschappelijk middenveld heeft gevraagd, nauwelijks concrete stappen om verschillende onderdelen van het MVO-beleid te verbeteren. De 'extra beleidsinspanningen' om ketens 'versneld' te verduurzamen en het aanspreken van bedrijven op hun verantwoordelijkheid waarover de BuHaOS-begroting 2021 spreekt³ worden met deze nota dan ook absoluut niet onderbouwd. Daarmee worden ook de koploperbedrijven die zich nu al wel inzetten voor MVO afgeremd en ontmoedigd. Recente uitspraken van de minister als *'ik ken eerlijk gezegd alleen maar bedrijven die verantwoordelijk willen zijn, aandacht voor het klimaatakkoord willen en eerlijk loon willen betalen'*⁴ komen absoluut niet overeen met de uitkomsten van de door de minister zelf gevraagde onderzoeken en monitoring van de 90-procentsdoelstelling.⁵ Wil Nederland leiderschap en ambitie tonen in Europa, dan moet minister Kaag écht werk maken van verantwoord en duurzaam ondernemen.

In Nederland is er juist nú momentum voor de invoering van wetgeving: het voorwerk is met het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' van het ministerie van Buitenlandse Zaken al gedaan en de Wet Zorgplicht Kinderarbeid is in mei 2019 aangenomen door de Eerste Kamer. Bovendien moet Nederland een eventuele EU-Richtlijn voor MVO toch al omzetten in het Nederlands recht, dus kan het kabinet met MVO-wetgeving op basis van de internationaal erkende OESO-richtlijnen hierop al voorsorteren. Duitsland en Finland kiezen er juist wel voor om nationale wetgeving te ontwikkelen als opstap naar Europese regelgeving; in Frankrijk bestaat MVO-wetgeving al sinds 2017.

Het kabinet erkent weliswaar dat Nederland met de aanneming van de Wet Zorgplicht Kinderarbeid een 'eigen verantwoordelijkheid' heeft, maar neemt erg ruim de tijd om een wet die in mei 2019 door de Eerste Kamer is aangenomen in te voeren. Het kabinet geeft aan 'bouwstenen' voor de Wet Zorgplicht Kinderarbeid verder te willen uitwerken, maar wil pas eind 2021 wil het kabinet eventueel de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aan de Kamer voorleggen.⁶ Daarmee lijkt de door de Eerste Kamer beoogde invoering per 2022 onhaalbaar. Nederland zou ook, in navolging van andere landen, ervoor kunnen kiezen om nu aan de slag te gaan met de ontwikkeling van wetgeving.

- ➔ Waarom kiest het kabinet, ondanks het advies van de SER voor nationale wetgeving als één van de mogelijke routes naar EU-regelgeving op MVO, voor de minst ambitieuze optie?
- ➔ Hoe reëel acht de minister het behalen van de 90-procentsdoelstelling in 2023 met dit nieuwe beleid, dat bijna uitsluitend is gestoeld op het afwachten van onderzoeken en mogelijke beslissingen van andere ministeries en de EU?
- ➔ De minister schrijft zelf al dat het 'onwaarschijnlijk' is dat de 90-procentsdoelstelling in 2023 behaald wordt.⁷ Waarom kiest ze dan voor afwachten en blijven concrete maatregelen uit?
- ➔ Als wetgeving het 'kernonderdeel' is van het nieuwe IMVO-beleid, waarom vertrouwt het kabinet dan bijna uitsluitend op een lang en onzeker proces in de EU? Waarom besteedt het 'het kernonderdeel' van wetgeving in feite uit?
- ➔ De beleidsnota steunt bijna volledig op de Europese Commissie en bestaand beleid. Hoe verhoudt zich dat tot uitspraken van minister Kaag eerder dit jaar over dat zij '*niet wil wachten op de Europese Commissie, want ik denk dat dat best een lang traject kan zijn*' ([juni 2020](#)) en dat Europese overeenstemming op dit onderwerp bereiken zeer lastig is en dat '*we daar niet per se op [kunnen] wachten. Dat is niet iets wat we ons moeten permitteren*' ([maart 2020](#))?⁸
- ➔ Het kabinet noemt de Europese route 'kansrijk'. Als dat zo is, waarom kiest uitgerekend EU-voorzitter Duitsland momenteel voor het ontwikkelen van nationale wetgeving als opstap naar EU-regelgeving? Waarom volgt Nederland dit voorbeeld niet? Welke concrete steun is er binnen de EU voor EU-regelgeving? Welke lidstaten steunen het voornemen van Reynders en welke niet?
- ➔ Wat bedoelt het kabinet concreet met 'bouwstenen' voor wetgeving? Kan het kabinet de Kamer uiterlijk eind 2020 informeren over de eisen die ze stelt aan wetgeving? Dat is nuttig voor zowel de kabinetsinzet in Europa als voor de ontwikkeling van wetgeving in Nederland. Na jaren van onderzoek en evaluatie en het project 'IMVO-maatregelen in perspectief' zou het kabinet deze 'bouwstenen' toch al (bijna) gereed moeten hebben?
- ➔ Het kabinet geeft zelf aan 'bouwstenen' voor brede due diligence-wetgeving te ontwikkelen als onderdeel van de AMvB voor de Wet Zorgplicht Kinderarbeid. Waarom overweegt het kabinet niet de Wet Zorgplicht Kinderarbeid te verbreden naar brede wetgeving? Het voorwerk is met deze wet en de initiatiefnota van de ChristenUnie, SP, GroenLinks en de PvdA in de Kamer immers al gedaan.
- ➔ Vindt het kabinet het wenselijk dat de door de Staten-Generaal aangenomen Wet Zorgplicht Kinderarbeid zo lang niet wordt uitgevoerd?
- ➔ Is de in april aangegeven tijdslijn voor de ontwikkeling van de AMvB voor de Wet Zorgplicht Kinderarbeid nog actueel?⁹ Het kabinet benoemt deze niet in de beleidsnota of brief. Wat gebeurt er met de Wet Zorgplicht Kinderarbeid als de EU een voorstel voor regelgeving doet?
- ➔ Welke contouren voor (nationale) wetgeving heeft het kabinet tot nu toe ontwikkeld? Het kabinet moet hier al een beeld van hebben, omdat het op basis hiervan een reactie heeft gegeven op het voorstel van de ChristenUnie, SP, GroenLinks en de PvdA. Wat is de inzet van het kabinet bijvoorbeeld wat betreft de vraag welke bedrijven onder de verplichting vallen en hoe toezicht wordt gehouden op de naleving van MVO-normen?

Oproep Kamer

Het MVO Platform roept de Tweede Kamer op om niet langer te wachten met bindende regels voor duurzaam en verantwoord ondernemen in Nederland door voortvarend aan de slag te gaan met de behandeling van de initiatiefnota Tegen Moderne Slavernij en Uitbuiting. Ook kan de Kamer het kabinet verzoeken om:

- zelf een wetsvoorstel te ontwikkelen dat naleving van de OESO-richtlijnen verplicht stelt. Dat is hoe dan ook nuttig: als inzet voor de discussies in de EU en om eventueel in Nederland zelf in te kunnen voeren.
- de 'bouwstenen' voor een dergelijk wetsvoorstel voor het einde van dit jaar af te hebben. Daarbij dient het kabinet ook de mogelijkheid te onderzoeken om de reeds aangenomen Wet Zorgplicht Kinderarbeid te verbreden.
- de Kamer voor 1 juni 2021 te informeren over de stand van zaken rondom de ontwikkeling van eventuele Europese MVO-regelgeving en daarbij in te gaan op het draagvlak hiervoor in Europa, het ambitieniveau en het verwachte tijdspad.

IMVO & het gelijk speelveld in Europa¹⁰

Nu het kabinet zich heeft uitgesproken voor due diligence-wetgeving, is het belangrijkste argument om dat niet in Nederland, maar op EU-niveau te doen 'het gelijk speelveld voor het bedrijfsleven'. Nationale wetgeving zou leiden tot concurrentienadelen voor het Nederlands bedrijfsleven en het vestigingsklimaat in Nederland voor buitenlandse bedrijven schaden.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat MVO-wetgeving in Nederland een substantiële negatieve impact zou hebben op het vestigingsklimaat in Nederland, één van de meest concurrerende economieën ter wereld. Ook de hoogleraren Van Dam en Scheltema schrijven in hun onderzoek naar opties voor MVO-wetgeving in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat nationale wetgeving voor bedrijven niet tot problemen of concurrentienadelen hoeft te leiden.¹¹ Verschillen in nationale regulering binnen de Europese interne markt komen vaak voor. Daarnaast verwacht de Nederlandse overheid ook nu al van Nederlandse ondernemingen dat zij de OESO-richtlijnen naleven. Als er door wetgeving al concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven zouden ontstaan, dan staan daar belangrijke voordelen als een beter risicomanagement, een sterkere markt- en kredietpositie en een grotere bijdrage aan waardecreatie tegenover.

Een studie van het British Institute of International and Comparative Law (BIICL) in opdracht van de Europese Commissie schat de kosten van een wettelijke due diligence-verplichting in als zeer beperkt ten opzichte van de omzet van zowel grote als mkb-bedrijven (minder dan 0,2 procent), dus MVO-wetgeving in Nederland leidt daarmee niet tot onredelijk hoge kosten voor Nederlandse bedrijven ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten.¹²

Daarnaast bestaat MVO-wetgeving al of is deze in ontwikkeling in drie van de vier belangrijkste handelspartners van Nederland: Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Bovendien biedt de Nederlandse overheid, meer dan in andere landen, ook uitgebreide ondersteuning aan bedrijven op het gebied van MVO.

Andere onderdelen van het IMVO-beleid: weinig vernieuwing of verbetering

Het is positief dat het kabinet erkent dat er een doordachte mix van beleidsinstrumenten nodig is voor effectief IMVO-beleid, op basis van het V-model dat het MVO Platform eerder ontwikkelde: Voorlichten, Verleiden, Vergemakkelijken, Voorwaarden en Verplichten.¹³ Ook is het positief dat het kabinet eindelijk erkent dat het huidige IMVO-beleid onvoldoende effectief is: slechts twaalf (!) van de 750 grootste bedrijven rapporteren over het uitvoeren van alle zes stappen van due diligence, slechts eenderde van de grootste bedrijven in Nederland heeft de eenvoudige stap gezet om de OESO-richtlijnen te onderschrijven en slechts 1,6 procent van de bedrijven in de risicosectoren neemt direct deel aan een IMVO-convenant.

Het is daarom des te opmerkelijker dat de beleidsnota nauwelijks nieuw beleid of concrete stappen bevat. Ook voor de andere V's kiest het kabinet vooral voor afwachten, verder onderzoek en het voortzetten van bestaand beleid. De coherentie tussen het IMVO-beleid en beleidsterreinen van andere

ministeries ontbreekt grotendeels. Ook hier lijkt het er niet op dat de minister en het kabinet in staat zijn om coherent en ambitieus beleid te voeren. Een beknopt overzicht:

- *Voorwaarden*
De bestaande MVO-voorwaarden van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden voortgezet. De beleidsnota bevat geen enkel nieuw of concreet voornemen om deze voorwaarden te verbreden naar de instrumenten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Sterker nog, bij de recente steunpakketten aan bedrijven (zoals NOW- 3) heeft het kabinet expliciet aangegeven geen aandacht te willen besteden aan MVO-normen.¹⁴ Het kabinet wilde bij de oprichting van Invest-NL de OESO-richtlijnen niet eens noemen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting.¹⁵ Het is dan ook volstrekt onduidelijk wat de beleidsnota concreet bedoelt met de 'inzet' van het kabinet voor 'Rijksbreed gebruik van het IMVO-kader' en het uitvoeren van de motie-Sjoerdsma uit 2013.¹⁶
- *Maatschappelijk Verantwoord Inkopen*
Het is positief dat het kabinet het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen wil verbeteren, onder meer door te onderzoeken of de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) als gunningscriteria gebruikt kunnen worden bij aanbestedingen. Eerder onderzoek naar het meer gebruiken van de ISV en pilots van de overheid daarvoor hebben weinig opgeleverd. Volgens de IOB worden de ISV dan ook slechts bij 2,5 procent van de totale aanbestedingswaarde van de overheid gebruikt.¹⁷ Ook hier toont het kabinet weinig ambitie en ontbreken concrete stappen, doelen en een tijdslijn.
- *Sectorale samenwerking*
Het gebrek aan leiderschap en ambitie blijkt ook uit het nieuwe beleid voor 'sectorale samenwerking'. Na de zeer kritische evaluatie van het IMVO-convenantenbeleid door het KIT¹⁸, waar de zwakke rol van de overheid in veel convenanten duidelijk naar voren kwam, kiest het kabinet ervoor om zich nog verder terug te trekken, in plaats van met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Nieuwe 'samenwerkingsinitiatieven' moeten vooral uit het bedrijfsleven zelf komen en de overheid zit niet meer aan tafel om de kwaliteit te bewaken. Slechts als een samenwerkingsinitiatief in aanmerking wil komen voor financiering stelt het kabinet eisen aan transparantie en monitoring. Concrete doelstellingen, tijdslijnen en activiteiten voor het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking ontbreken in het geheel. Ook is onduidelijk of het kabinet überhaupt nog minimumeisen stelt voor effectieve samenwerkingsinitiatieven, zoals geformuleerd door de SER.¹⁹

De vraag is dan ook welke stappen het kabinet nu concreet zet met de nieuwe beleidsnota. Alleen voor het instrument Voorlichting wordt met de oprichting van een IMVO-steunpunt een concrete, nieuwe stap gezet die bestaand beleid moet verbeteren. In afwachting van Europees beleid gebeurt er in feite weinig om de doordachte mix van vrijwillige en bindende maatregelen, op internationaal en nationaal niveau in te vullen, zoals de United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) voorschrijven. Het lijkt er sterk op dat de steun voor het MVO-beleid binnen het kabinet zeer beperkt is, gezien de lage urgentie die het onderwerp bijvoorbeeld krijgt op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.²⁰ Het gebrek aan beleidscoherentie wordt ook door de SER als zeer zorgelijk aangemerkt.²¹

Oproep Kamer

Ook op de andere beleidsterreinen van het nieuwe IMVO-beleid kan de Kamer het kabinet verzoeken de coherentie te vergroten en het ambitieniveau substantieel te verhogen door:

- voor het eind van het jaar rijksbreed in kaart te brengen bij welke financieringsinstrumenten (inclusief Economische Zaken en Klimaat en crisis-steunpakketten) het al dan niet MVO-voorwaarden invoert en wanneer, en de Kamer daarover te informeren.
- een interdepartementaal coördinatiemechanisme voor MVO op te richten dat jaarlijks rapporteert over de uitdagingen rondom beleidscoherentie op dit dossier.
- voor het eind van het jaar de Kamer een brief te zenden met duidelijke doelen, activiteiten en tijdslijnen op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.

- voor het eind van het jaar inzicht te geven in het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking, inclusief doelstellingen, minimum-kwaliteitseisen voor initiatieven en de rollen die de overheid op zal pakken in nieuwe samenwerkingsinitiatieven. Het kabinet geeft daarbij aan hoe het beleid voor sectorale samenwerking wordt versterkt zolang wetgeving nog niet van kracht is en hoe het de aanbevelingen van de evaluatie van het convenantenbeleid daarin verwerkt.

¹ De ontwikkeling en invoering van de EU-Conflictmineralenverordening duurde bijvoorbeeld zeven jaar.

² Beleidsnota [Van Voorlichten tot Verplichten](#), p. 10.

³ Zie [Memorie van Toelichting Begroting BuHaOS 2021](#), p. 8 en 15.

⁴ Sigrid Kaag in [NRC Handelsblad](#), 29 september 2020.

⁵ Zie ook de [lijst van misstanden](#) waar Nederlandse bedrijven bij betrokken zijn van het MVO Platform.

⁶ Zie [Schriftelijk Overleg tussen Eerste Kamer en minister Kaag](#), april 2020.

⁷ Beleidsnota, p. 14.

⁸ Minister Kaag tijdens het [Kamerdebat](#) over het jaarverslag BuHaOS eind juni 2020: *“Ik wil niet wachten op de Europese Commissie, want ik denk dat dat best een lang traject kan zijn. We hebben ook een verantwoording naar de Kamer sinds de aanname van de wet-Kuiken, en we hebben ons eigen traject.”*

Minister Kaag sprak ook tijdens het [AO IMVO](#) in maart 2020 haar twijfels uit over Europees MVO-beleid: *“Tegelijkertijd moeten we hier Europees aan blijven trekken, maar ik kan u zeggen dat Nederland iedere keer maar met een paar landen bij de Commissie aanklopt. (...) In de vorige Commissieperiode kregen we weinig gehoor. We bereikten bij de lidstaten ook geen succes toen we een gezamenlijke brief wilden uitsturen, bijvoorbeeld over business en human rights, om een echt mandaat te geven aan EDEO. (...) Wat mij betreft kijken we naar en-en, want het Commissietraject, het Europese traject, is heel belangrijk, maar we kunnen daar niet per se op wachten. Dat is niet iets wat we ons moeten permitteren (...). Wij zetten in op en-en. (...) Maar ik denk niet dat het zo makkelijk zal zijn, hoor, op Europees vlak. Als ik kijk naar de weerstand die we ondervonden om de brief over business en human rights mee te ondertekenen en uit te zenden: het ging om vier landen, en wij waren een van de vier.”*

⁹ Zie [Schriftelijk Overleg tussen Eerste Kamer en minister Kaag](#), april 2020.

¹⁰ Lees verder in het MVO Platform-stuk over de [complementariteit](#) van inzet op MVO in Nederland en Europa.

¹¹ Zie ook C. van Dam & M. Scheltema (2020), [Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten](#), p. 104.

¹² [BIICL](#), 2020, Study on due diligence requirements through the supply chain. Part I, Synthesis report, p. 66.

¹³ Zie ook MVO Platform, juni 2019, [Effectief MVO-beleid vraagt om 'doordachte mix' van bindende en vrijwillige beleidsmaatregelen](#).

¹⁴ Zie Kamerbrief Steun- en Herstelpakket, 28 augustus 2020, [Kst. 35420-105](#) en verslag debat Derde steunpakket voor bedrijven en werknemers ([24 september 2020](#)).

¹⁵ Zie wet en Memorie van Toelichting [Invest-NL](#).

¹⁶ Beleidsnota [Van Voorlichten tot Verplichten](#), p. 28.

¹⁷ [IOB](#) (2019), Evaluatie IMVO-beleid 2012-2018, p. 112.

¹⁸ Zie ook de reactie van het MVO Platform op de [convenantenevaluatie](#).

¹⁹ Zie het SER-advies [IMVO-convenanten](#) (2014).

²⁰ Zie ook de [brief](#) van het MVO Platform over MVO op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat van oktober 2020.

²¹ SER (2020), [Samen naar Duurzame Ketenimpact](#), p. 41.