

Leidende rol overheid cruciaal voor nieuw beleid voor sectorale samenwerking

Voor succesvolle convenanten of nieuw beleid voor sectorale samenwerking voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) is het noodzakelijk dat de overheid een sterke rol oppakt en de aanbevelingen van de KIT-evaluatie van het IMVO-convenantenbeleid nu ambitieus opvolgt. Dit betreft het bewaken van de kwaliteit, het faciliteren van processen en uitvoeren van convenanten en samenwerkingsinitiatieven. Ambitieuze beleid is van groot belang om verantwoord ondernemen te bevorderen, nu en in de toekomst wanneer due diligence wetgeving wordt ingevoerd.

De evaluatie van het convenantenbeleid door het KIT¹ concludeert dat het vrijwillige IMVO-convenantenbeleid onvoldoende bedrijven heeft bereikt en zeer beperkt in staat is geleden om bedrijven aan te zetten tot grondige due diligence en zo impact te bereiken voor mensen in productieketens die negatieve gevolgen ervaren en om risico's gezamenlijk aan te pakken.² Het is daarom positief dat het kabinet brede due diligence wetgeving heeft aangekondigd, als onderdeel van een doordachte mix van vrijwillig en bindend beleid en een duidelijke boodschap afgeeft aan bedrijven.

Totdat wetgeving is ingevoerd is het belangrijk dat de Nederlandse overheid haar belangrijkste beleidsinstrument niet loslaat, maar juist doorontwikkelt en verbetert en bedrijven zo helpt zich voor te bereiden op wetgeving. Na de zeer kritische evaluatie van het IMVO-convenantenbeleid door het KIT³, waar de zwakke rol van de overheid in veel convenanten duidelijk naar voren kwam, lijkt het kabinet ervoor te kiezen 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. Onduidelijk is of het kabinet überhaupt nog minimumeisen stelt voor effectieve samenwerkingsinitiatieven, zoals geformuleerd door de SER.⁴

Ook wanneer wetgeving is ingevoerd blijft sectorale samenwerking relevant: waar wetgeving duidelijk maakt 'wat' van bedrijven wordt verwacht, kunnen convenanten een belangrijke rol spelen in het ondersteunen van bedrijven in 'hoe' zij uitvoering kunnen geven aan de OESO-richtlijnen in hun sector en hoe zij individueel én gezamenlijk meer impact kunnen behalen in productielanden. Het KIT concludeert in de evaluatie van het convenantenbeleid⁵ dat de convenanten een belangrijke rol kunnen spelen in het faciliteren van contact en uitwisseling tussen belanghebbenden, het inzetten van gezamenlijke invloed van bedrijven en het ontwikkelen van een geharmoniseerde benadering van due diligence. Daarnaast gaan door de aankondiging van wetgeving naar verwachting meer bedrijven zich aansluiten bij sectorale samenwerkingsinitiatieven en deze bredere marktdekking draagt bij aan het succes én de financiële dekking hiervan.

Het is dan ook belangrijk dat de overheid een sterke en ambitieuze rol op zich neemt in het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking en de geleerde lessen en aanbevelingen uit de KIT-evaluatie overneemt. Het MVO Platform doet acht concrete aanbevelingen:

1. Hanteer de OESO-richtlijnen als basis

Het KIT⁶ adviseert om een heldere minimumstandaard te hanteren voor de opzet en beoogde resultaten van IMVO-convenanten. Zo is duidelijk wat belanghebbenden van een convenant kunnen verwachten en kan ondermaatse impact van convenanten worden voorkomen. Nu brede due diligence wetgeving op basis van de OESO-richtlijnen is aangekondigd, is de ondergrens helder.⁷ Terwijl het ministerie de bouwstenen voor due diligence-wetgeving uitwerkt, kunnen bestaande en nieuwe convenanten of andere vormen van sectorale samenwerking hier nu al mee aan de slag.

- De Nederlandse overheid stelt naleving van de OESO-richtlijnen centraal als basis voor het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking. Daarbij is dit niet langer onderdeel van onderhandelingen voor nieuw af te sluiten convenanten of andere vormen van sectorale samenwerking, wat heldere verwachtingen schept voor alle betrokkenen.
- Naast de OESO-richtlijnen dienen ook andere door de Nederlandse overheid erkende handreikingen en thema's centraal te staan in sectorale samenwerkingsinitiatieven. Dit geldt

bijvoorbeeld voor sector specifieke handreikingen⁸ en voor thema's die nu nog onderbelicht zijn in de OESO-richtlijnen, zoals klimaat, gender, dierenrechten, landrechten en digitalisering.

- Uit de evaluatie blijkt dat convenanten tot nu toe vooral hebben bijgedragen aan de eerste stappen van due diligence en nog te weinig in de stappen drie, vier en zes (het concreet aanpakken van risico's, het monitoren van de impact daarvan en het voorzien in toegang tot herstel).⁹ Het herziene beleid dient er daarom goed op toe te zien dat sectorale samenwerking leidt tot uitvoering van alle zes stappen van het due diligence-proces, zoals uitgewerkt in de OESO-Due Diligence Handreiking.
- De overheid dient in de stuurgroepen van lopende convenanten in te zetten op verbeterde commitment en naleving van de OESO-richtlijnen door individuele bedrijven. Voor zover dit nog niet is gedaan, dienen bestaande convenanten alsnog langs de OESO-richtlijnen te worden gelegd en waar nodig dienen afspraken te worden gemaakt hoe deze alsnog kunnen worden geïntegreerd.

2. Pak als overheid een leidende rol

Het KIT constateert dat de convenanten een publiek doel dienen, namelijk het verbeteren van toegang tot klachtenmechanismen voor slachtoffers, het bieden van een platform waar overheid en maatschappelijk middenveld bedrijven ter verantwoording kunnen roepen voor misstanden en het verminderen van negatieve gevolgen op mensenrechten, vakbondsrechten en milieu in productieketens.¹⁰ De KIT-evaluatie laat zien dat de overheid te terughoudend is geweest in onderhandelingen en de uitvoering van convenanten en stelt bovendien dat in de onderhandelingsfase van convenanten bedrijven en brancheorganisaties de "bovenliggende partij" zijn: alleen op hun initiatief kunnen onderhandelingen beginnen en te kritische maatschappelijke organisaties en vakbonden kunnen ingewisseld worden voor andere organisaties.¹¹ Het is daarom van belang dat de Nederlandse overheid de regie van het convenantenbeleid en van nieuw beleid voor sectorale samenwerking (weer) in handen neemt en het publieke doel waarborgt. Het MVO Platform pleit ervoor dat de Nederlandse overheid meer leiderschap en inzet toont door de volgende drie rollen te vervullen:

a) Normstellende en kwaliteitsbewakende rol

Dit doet de overheid door de OESO-richtlijnen te borgen (zie punt 1). Hiertoe dienen strengere eisen worden gesteld aan de bijdrage tot sectorale samenwerkingsinitiatieven. De afspraken die in het kader van een sectorale samenwerking worden gemaakt dienen een afdwingbaar karakter te hebben, een duidelijke commitment van individuele bedrijven, resultaatverplichtingen en gevolgen wanneer de resultaten niet worden gehaald. Daarnaast dient de overheid, in aanvulling op bedrijven zelf, pro-actief het initiatief te nemen tot nieuwe initiatieven. Ze roept bedrijven en sectoren actief op om een convenant of ander samenwerkingsinitiatief af te sluiten en zich zo voor te bereiden op due diligence-wetgeving. Dit geldt zeker ook voor de sectoren waar bedrijven weigeren een convenant af te sluiten, zoals de olie- en gas- en chemiesectoren.

b) Faciliterende rol

- De overheid speelt een sterke rol om de ongelijke machtspositie tussen bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld in convenanten of sectorale samenwerking tegen te gaan.
- De overheid garandeert financiële waarborging van convenanten en sectorale samenwerking, waarbij de publieke doelen zoals gesteld in het SER advies 2014 en de verbeter slag zoals geconcludeerd door het KIT worden geïmplementeerd. Hierbij is het van belang dat er financiële middelen zijn om de cruciale en onafhankelijke rol van vakbonden en maatschappelijke organisaties te waarborgen, zowel in Nederland als in productielanden.

Nederlandse ambassades worden meer betrokken bij de uitvoering van het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking. Ambassades kunnen bedrijven adviseren over mogelijke risico's en bedrijven aanmoedigen om zich aan te sluiten bij convenanten. Ook kunnen ze belanghebbenden en bedrijven met elkaar in contact brengen.

c) Uitvoerende rol

De overheid zet zich binnen de convenanten en herziene beleid in om de coherentie met andere beleidsinstrumenten voor MVO te verbeteren, zoals het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en MVO-voorwaarden bij overheidssteun (zie punt 8).

3. Verbeter de monitoring, rapportage en transparantie

Hoewel monitoring, rapportage en transparantie belangrijke elementen zijn van due diligence, geven bedrijven in de convenanten hier nog onvoldoende invulling aan en lopen de gemaakte afspraken hierover teveel uiteen. Het KIT concludeert dat er onvoldoende zicht is op de due diligence-processen en de behaalde resultaten van individuele bedrijven.¹² In het nieuwe beleid waakt de overheid er daarom voor dat monitoring, rapportage en transparantie over de behaalde resultaten verbeteren.

- Afspraken aangaande monitoring en rapportage door individuele bedrijven dienen in lijn te worden gebracht met de OESO-richtlijnen en het UNGP Reporting Framework. Bedrijven geven op deze manier beter inzicht in hun due diligence-proces, de geïdentificeerde risico's, de gezette stappen, het betrekken van lokale stakeholders, monitoring en behaalde resultaten.
- In het nieuwe beleid worden afspraken gemaakt om transparantie over de due diligence-processen van individuele bedrijven te verbeteren, zodat maatschappelijke organisaties en vakbonden en ook externe belanghebbenden een betere rol kunnen spelen in het ondersteunen van bedrijven in hun due diligence proces, het signaleren van (potentiële) risico's in productieketens en het aanspreken van bedrijven hierop. en/of het aanspreken van bedrijven op (potentiële) risico's in de productieketens.

4. Verbeter de toegang tot remedie voor slachtoffers

Het KIT adviseert om toegang tot herstel voor mogelijke slachtoffers van mensenrechten en milieuschendingen te verbeteren door effectieve klachtenmechanismen¹³. Samenwerkingsinitiatieven kunnen een belangrijke rol spelen in de toegang tot herstel, zowel via individuele klachtenmechanismen bij bedrijven als via sectorale klachtenmechanismen. Juist hierin kunnen sectorale samenwerkingsinitiatieven meer impact hebben dan tot nu toe is bereikt en daarom dient de overheid hier specifiek aandacht aan te besteden in het nieuwe beleid.

- De overheid zorgt ervoor dat convenanten of andere vormen van sectorale samenwerking meer aandacht besteden aan het opzetten van collectieve en niet-juridische klachtenmechanismen om toegang tot herstel te organiseren. Transparantie, samenwerking en het delen van geleerde lessen met andere convenanten en initiatieven zijn hiervoor belangrijk. Deze klachtenmechanismen dienen te voldoen aan de eisen in de UNGP's en de OESO Due Diligence Handreiking, waaronder die over de toegankelijkheid van klachtenmechanismen.
- De overheid neemt met in het Nationaal Actieplan voor Mensenrechten en Bedrijfsleven aanvullende stappen om toegankelijke juridische en niet-juridische geschillenbeslechting voor slachtoffers van mensenrechten en milieuschendingen te bevorderen.

5. Schep heldere verwachtingen over de rollen van verschillende partijen

In de convenanten werken bedrijven, overheid, maatschappelijke organisaties en vakbonden samen, vanuit eigen verantwoordelijkheden en rollen. Uit de convenantenevaluatie¹⁴ blijkt dat verkeerde verwachtingen, onduidelijkheid over rollen, taken en mogelijkheden voor veel vertraging hebben gezorgd en afname van onderling vertrouwen. Het is daarom belangrijk dat er vanaf het begin duidelijkheid bestaat over deze rollen en verantwoordelijkheden in de verschillende fasen en aspecten van het convenant. Bedrijven behouden hun individuele verantwoordelijkheid om de OESO-richtlijnen te implementeren en na te leven, ook waar in convenantverband de samenwerking vorm krijgt.

- Het is goed als de overheid, in lijn met het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld¹⁵, aan alle betrokken partijen duidelijk maakt dat maatschappelijke organisaties en vakbonden een cruciale rol en ook verschillende soorten rollen kunnen spelen, zoals samenwerkingspartner, expert of kritische buitenstaander. Ook is het belangrijk om heldere afspraken te maken over de verwachtingen en mogelijkheden van de verschillende partijen in een convenant.

6. Verbeter de betrokkenheid van stakeholders uit productielanden

Volgens de UNGP's en de OESO-richtlijnen is het betrekken van stakeholders in productielanden een belangrijk element van due diligence. Uit de convenantenevaluatie is gebleken dat bedrijven in de huidige IMVO-convenanten dit onvoldoende doen. Het KIT beveelt aan¹⁶ dat de convenanten onderzoeken hoe structurele samenwerking met stakeholders in productielanden kan worden georganiseerd. Het MVO Platform sluit zich hierbij aan. Het is een uitdagend vraagstuk hoe de stem

van deze stakeholders het beste kan worden gehoord, zeker als problemen zich verderop in de keten voordoen en deze stakeholders mogelijk niet georganiseerd zijn, zoals omwonenden. Internationale of Nederlandse organisaties kunnen als intermediair optreden, maar dat ontslaat bedrijven er niet van om ook, zelf of via de toeleveranciers, directe stakeholders te betrekken. De OESO Due Diligence Handreiking schrijven voor dat stakeholders voorzien worden van de juiste informatie, gehoord worden en via klachtenprocedures toegang tot genoegdoening hebben. Verder is het noodzakelijk directe stakeholders te betrekken bij de monitoring van verbeteringsmaatregelen (en indien nodig daarop te trainen), omdat uiteindelijk slechts uit hun waarneming blijkt of maatregelen effectief zijn. Ook zal het delen van informatie over ketens en due diligence door bedrijven met maatschappelijke organisaties en vakbonden bijdragen aan het beter linken met lokale stakeholders.

7. Creëer een basis voor vertrouwen

Onderling vertrouwen tussen partijen in een convenant en heldere verwachtingen over het convenant zijn belangrijke elementen gebleken voor samenwerking en het behalen van resultaat binnen de convenanten. Al in het SER advies in 2014 werd gesproken over ‘wederzijds vertrouwen als belangrijk uitgangspunt’¹⁷. In verschillende convenanten is gebleken dat, door verschillende factoren, wederzijds vertrouwen ontbrak of in ieder geval geen vanzelfsprekendheid was. Helderheid over de minimumeisen (onder anderen door de aankondiging van wetgeving), duidelijke vooraf gestelde doelen, transparantie over due diligence van individuele bedrijven, heldere rollen van verschillende partijen en een leidende rol van de overheid kunnen een basis creëren voor onderling vertrouwen en samenwerking in een convenant. Hierdoor kunnen convenanten een beter platform zijn voor verschillende partijen om mogelijke risico's en misstanden in waardeketens in een vertrouwde omgeving te bespreken.

8. Zorg voor meer coherentie in beleid

Convenanten zijn onderdeel van een mix aan maatregelen binnen het bredere MVO-beleid. Uit de IOB-evaluatie blijkt dat de coherentie van het bestaande IMVO-beleid ontbrak¹⁸. De huidige beleidsmix liet onvoldoende coherentie zien tussen de verschillende instrumenten, waardoor beleid elkaar onvoldoende ondersteund en versterkt heeft en er soms juist voor heeft gezorgd dat kansen werden gemist en meer onduidelijkheid ontstond. Het MVO Platform pleit voor een coherente mix aan maatregelen voor MVO-beleid. In dit document worden al diverse voorbeelden genoemd waarbij coherentie en harmonisatie tussen convenantenbeleid en ander beleid extra aandacht vereist. De overheid dient de coherentie tussen het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking en ander beleid op de volgende manieren te vergroten:

- Coherentie tussen het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking en de aangekondigde wetgeving moet worden gewaarborgd. Toekomstige due diligence-wetgeving kan de deelname van bedrijven aan, en de kwaliteit van, samenwerkingsinitiatieven verhogen.
- Tegelijkertijd kunnen samenwerkingsinitiatieven bijdragen aan effectief toezicht op toekomstige due diligence-wetgeving, bijvoorbeeld door monitoring en rapportage van bedrijven in het kader van convenanten ook beschikbaar te stellen aan de toezichthouder (om zo dubbele lasten te voorkomen)¹⁹.
- De overheid dient serieus aan te sluiten bij convenanten als ‘inkoper’. De IOB concludeerde²⁰ al dat er onvoldoende coherentie is geweest tussen het convenantenbeleid en het beleid voor maatschappelijk verantwoord inkopen en er onvoldoende resultaat is bereikt. De overheid kan de Internationale Sociale Voorwaarden ambitieus en als gunningsvoorwaarden toepassen en zo bedrijven een positieve prikkel geeft om deel te nemen aan de convenanten.
- De overheid draagt rijksbreed bij aan de uitvoering van het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking en verschillende ministeries spreken dezelfde verwachtingen uit met betrekking tot het naleven van de OESO-richtlijnen. Het convenantenbeleid zou daarom, net als het gehele MVO-beleid, op de agenda moeten staan van interdepartementaal overleg tussen ministeries en de resultaten zouden moeten worden gerapporteerd aan de Kamer²¹.

¹ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020 p.7-10

² Doelen IMVO-convenantenbeleid, zoals geformuleerd in het [SER advies IMVO-convenanten](#), 2014

³ Reactie MVO Platform op de [convenantenevaluatie, 2020](#).

⁴ SER-advies [IMVO-convenanten](#), 2014.

⁵ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p. 10

⁶ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p.16

⁷ OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, OESO due diligence handreiking en UNGP's

⁸ [OECD, Due Diligence Guidance by sector](#)

⁹ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p.7

¹⁰ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p.124

¹¹ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p.34 en p.44

¹² Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p. 13

¹³ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p.15

¹⁴ Evaluation of the Dutch RBC Agreements, KIT, 2020; Mind the gap, map the chain, IOB Evaluation, 2019; diverse tussentijdse evaluaties IMVO-convenanten; Voortgangsrapportage IMVO-convenanten, SER, 2018

¹⁵ [Beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld](#), BZ, 2019

¹⁶ Evaluation of Dutch RBC Agreements, KIT, 2020, p. 15

¹⁷ Advies SER IMVO-convenanten, 2014

¹⁸ Mind the governance gap, map the chain, IOB Evaluation, 2019

¹⁹ [Effectief toezicht op maatschappelijk verantwoord ondernemen, MVO Platform 2020](#)

²⁰ Mind the governance gap, map the chain, IOB Evaluation, 2019, p.116

²¹ Mind the governance gap, map the chain. IOB Evaluation, 2019, p. 20