



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mevrouw S.A.M. Kaag MA
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/SH/HS/ATR1103/2020-U117

Uw referentie

Datum 27 augustus 2020
Betreft Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen

Geachte mevrouw Kaag,

Op 9 juli 2020 zijn verschillende combinaties van beleidsopties om Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) bij bedrijven te stimuleren voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De beleidsopties zijn conform de United Nations Guiding Principles¹ geclusterd in 'doordachte mixen'. Deze mixen omvatten nationale en internationale, bindende en niet-bindende maatregelen die er op zijn gericht om de eerbiediging van mensenrechten door het bedrijfsleven te bevorderen. U vraagt ATR om advies uit te brengen over de proportionaliteit van de mixen. U vraagt daarbij ook in te gaan op de voor- en nadelen van de verschillende opties. Het college voldoet graag aan uw verzoek. Het advies bestaat uit de volgende onderdelen. Eerst besteedt het aandacht aan de wijze waarop het de proportionaliteit beoordeelt. Vervolgens schetst het de internationale context en internationale standaarden voor IMVO. En ten slotte bespreekt het de huidige aanpak van IMVO en geeft het een overzicht van de inhoud van de mixen, met daarbij de appreciatie van het college ten aanzien van de proportionaliteit van de mixen.

Perspectieven op proportionaliteit

Bij het beoordelen van de proportionaliteit van maatregelen zijn twee perspectieven van belang. Het eerste perspectief betreft de relatie tussen de mate van doelbereik (dat wil zeggen de mate waarin de gestelde doelen worden behaald) en de omvang van de regeldrukkosten. Het bepalen van de proportionaliteit van maatregelen kan vanuit dit perspectief alleen goed plaatsvinden als er zicht bestaat op de mate van doelbereik én op de omvang van de kosten.

Het tweede perspectief is meer kwalitatief van aard. Het richt zich op het internationale karakter van IMVO. Individuele bedrijven zullen niet alleen kijken naar de omvang van de kosten die zij moeten maken voor IMVO, maar ook wat dit betekent voor hun positie ten opzichte van hun (internationale) concurrenten. Indien die positie relatief verslechtert, zullen zij de maatregelen als niet-proportioneel ervaren. Vanuit dit perspectief bezien

¹ Zie link: www.unglobalcompact.org/library/2

ligt het in de rede om de maatregelen zo veel mogelijk in internationaal (Europees) verband te nemen.

Internationale context en internationale standaarden voor IMVO

Door globalisering zijn de productieketens van internationaal opererende bedrijven langer en minder transparant geworden. Hierdoor is het mogelijk dat goederen of diensten tot stand komen met negatieve neveneffecten voor mens en milieu zonder dat bedrijven hiervan op de hoogte zijn. Internationaal worden er standaarden gesteld om het risico van negatieve neveneffecten van internationaal handelen zoveel mogelijk te beperken. Zo hebben de Verenigde Naties (VN) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) standaarden geformuleerd. De VN heeft zijn standaarden opgenomen in de United Nations Guiding Principles (UNGP's). De OESO heeft zijn standaarden opgenomen in de Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen² (OESO-richtlijnen). Beide worden onderstaand nader toegelicht.

De UNGP's bevatten principes die het handelingsperspectief op het gebied van mensenrechten voor zowel overheden als bedrijven bepalen. Overheden worden geacht stappen te ondernemen zodat schendingen van mensenrechten worden voorkomen, onderzocht, gestraft en geadresseerd. Overheden moeten daarnaast aangeven welke verwachtingen zij hebben van bedrijven die mogelijk te maken kunnen krijgen met mensenrechtenschendingen. Bedrijven worden geacht mensenrechten te respecteren en negatieve neveneffecten voorkomen. Ze moeten dit doen door due diligence (hierna de Nederlandse term 'gepaste zorgvuldigheid') toe te passen op het gebied van mensenrechten. Gepaste zorgvuldigheid is het proces dat bedrijven de daadwerkelijke en potentiële negatieve gevolgen van hun handelen identificeren, voorkomen en verminderen, en waarmee zij verantwoording kunnen afleggen over hun aanpak van die gevolgen als integraal onderdeel van hun besluitvormingsproces en risicobeheerssystemen.

De OESO-richtlijnen zijn aanbevelingen die door de regeringen aan multinationale ondernemingen worden gedaan. Nederland onderschrijft de richtlijnen, maar legt tot op heden geen verplichtingen in dit kader op. De richtlijnen bevatten juridisch niet-bindende beginselen en normen voor bedrijfsbeleid. Deze beginselen en normen bestaan ten eerste uit meer algemene beginselen en normen over bijvoorbeeld de informatievoorziening van bedrijven. Ten tweede zijn ook beginselen en normen opgenomen over specifieke thema's als werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, belastingen, mensenrechten, milieu en de bestrijding van corruptie, omkopingsverzoeken en afpersing. De beginselen en normen zijn zeer concreet. Zo moeten bedrijven te allen tijde rampenplannen gereed hebben om ernstige schade voor milieu en gezondheid te voorkomen, te beperken en te beheersen. Ook moeten zij duidelijk maken hoe zij de bevoegde autoriteiten onmiddellijk op de hoogte stellen in geval er toch een ramp plaatsvindt. Gezien de omvang en aard van de beginselen en normen is het implementeren van de OESO-richtlijnen niet eenvoudig. Om bedrijven te ondersteunen in dit proces is het mogelijk het Nationale Contactpunt (NCP) om ondersteuning te vragen. Het NCP is zelf verantwoordelijk voor zijn werkwijze en besluitvorming.

² Zie link: www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/algemene-informatie-oeso-richtlijnen

De aanbevelingen van de VN en de OESO zijn niet-bindend. Ze bevatten twee typen aanbevelingen: inhoudelijke aanbevelingen en aanbevelingen voor de rapportage. De inhoudelijke aanbevelingen hebben de vorm van gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen. Ze geven aan hoe bedrijven de gepaste zorgvuldigheid kunnen betrachten. De aanbevelingen met betrekking tot de rapportage geven aan hoe bedrijven transparant kunnen maken wat zij doen met betrekking tot IMVO. Het feit dat de aanbevelingen niet bindend zijn, maakt het voor landen mogelijk om zelf te bepalen hoe zij invulling geven aan de richtlijnen. Zo is het mogelijk slechts verplichtingen op te leggen voor bepaalde thema's van de OESO-richtlijnen. Het is daarnaast mogelijk een onderscheid te maken tussen de doelgroep die onder de verplichting komt te vallen.

Huidige aanpak en inhoud van de beleidsverkenning

Het Nederlandse IMVO-beleid legt grote nadruk op het toepassen van het principe van gepaste zorgvuldigheid. Nederland kiest bij het geven van invulling aan de internationale beginselen en normen voor een hoge mate van *vrijwilligheid*. Hoog-risicosectoren sluiten samen met gerelateerde NGO's, vakbonden en kennisinstellingen IMVO-convenanten op. Voorbeelden van hoog-risicosectoren zijn textiel & kleding en de financiële sector. Voordeel van de vrijwilligheid is dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de intrinsieke motivatie van betrokken partijen. Nadeel is dat daardoor niet alle hoog-risicosectoren convenanten hoeven af te sluiten. Zo heeft de olie & gas sector geen convenant afgesproken. Binnen sectoren waar wel convenanten zijn afgesloten, worden deze bovendien niet door alle bedrijven onderschreven. Op rijksoverheid.nl is een overzicht opgenomen van alle convenanten die zijn afgesloten.³ De Nederlandse aanpak kent daarnaast een belangrijk ander instrument, de 90%-doelstelling. De overheid streeft er naar dat uiterlijk in 2023 90% van alle grote Nederlandse bedrijven de OESO-richtlijnen als referentiekader voor hun internationale activiteiten onderschrijft.⁴ Het sluitstuk van de huidige Nederlandse aanpak is de inzet van Nederland in de EU om te komen tot een gecoördineerde aanpak.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het beleid voor IMVO wordt geëvalueerd en zo nodig herzien. In dit kader heeft The Terrace onderzocht welke overheidsinstrumenten volgens het bedrijfsleven het meest effectief zijn om bedrijven te stimuleren om gepaste zorgvuldigheid toe te passen.⁵ Hoofdaanbeveling is dat bedrijven behoefte hebben aan een lange termijn visie en dat wetgeving op het gebied van gepaste zorgvuldigheid en transparantie naar verwachting het meest effectief is om gedragsverandering te bewerkstelligen. Kanttekening bij het onderzoek is dat slechts bedrijven die al enige vorm van IMVO toepassen, mee hebben gedaan aan het onderzoek. De steekproef is dus niet representatief. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft daarnaast onderzocht op welke wijze vrijwillige en bindende maatregelen elkaar kunnen aanvullen.⁶ De effectiviteit van de

³ Zie link: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/imvo-convenanten

⁴ Zie link: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/documenten/publicaties/2020/04/03/monitoringproject-onderschrijving-oeso-richtlijnen-en-ungps

⁵ Zie link: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/documenten/rapporten/2020/04/03/imvo-maatregelen-in-bedrijfsperspectief

⁶ Zie link: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/documenten/rapporten/2020/03/26/dwingende-en-vrijwillige-imvo-maatregelen

combinatie van instrumenten blijkt in de praktijk sterk afhankelijk te zijn van de context: per sector is maatwerk noodzakelijk.

Op basis van de onderzoeken zijn vier 'doordachte mixen' van nationale maatregelen en internationale maatregelen opgesteld. Deze bevatten bindende én niet-bindende elementen. Die vier mixen zijn:

1. de nuloptie, waarbij het huidige beleid met IMVO-convenanten wordt voortgezet, waar de Wet Zorgplicht kinderarbeid aan toegevoegd wordt,
2. thematische wetgeving waarbij voorwaarden aan onder andere inkoop worden gesteld en financiële prikkels worden aangebracht,
3. wettelijke verplichting van gepaste zorgvuldigheid en transparantie, en
4. een combinatie van transparantieverplichtingen en thematische wettelijke verplichtingen.

De samenstelling van de mixen is 10 juli jongstleden met de Kamer gedeeld.⁷

Met de vier mixen van beleidsopties wordt beoogd om bedrijven aan te zetten c.q. te verplichten om de OESO-richtlijnen en de UNGP's na te leven. Het streven is dat dit op efficiënte en effectieve wijze gebeurt, zonder disproportionele druk voor bedrijven.

Mix 1 | De 'Nuloptie'

De nuloptie houdt in dat het huidige beleid wordt voortgezet én wordt aangevuld met de Wet zorgplicht kinderarbeid (Wzk). Het huidige beleid is gebaseerd op vrijwillige IMVO-convenanten, de 90%-doelstelling en de inzet van Nederland in de EU om te komen tot een gecoördineerde aanpak. De Wzk bevat transparantieverplichtingen die ertoe strekken dat bedrijven moeten aantonen dat zij het nodige doen om kinderarbeid te voorkomen.⁸ In de wet zijn handhavingsmogelijkheden opgenomen die het mogelijk maken om bedrijven boetes op te leggen en strafrechtelijk te vervolgen als zij de transparantieverplichtingen onvoldoende nakomen. De regeldrukgevolgen van de wet zijn destijds niet in beeld gebracht.

Mix 2 | Thematische wetgeving

De mix met thematische wetgeving omvat de nuloptie, aangevuld met IMVO-maatregelen van meer dwingende aard. De focus ligt op het tegengaan van kinderarbeid. De mix stelt gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen aan bedrijven uit risicosectoren die aan de rijksoverheid willen leveren. Ook worden er IMVO-voorwaarden verbonden aan bedrijven die willen deelnemen aan het bedrijfsleven-instrumentarium van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (zoals handelsmissies). Bedrijven kunnen in deze mix ondersteuning krijgen in de vorm van subsidies. Verder komt er een IMVO-steunpunt waar bedrijven voorlichting kunnen krijgen over de OESO-richtlijnen.

Mix 3 | Brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving

De derde mix richt zich niet alleen op het thema kinderarbeid maar op alle thema's van de OESO-richtlijnen, dus ook op thema's als arbeid, mensenrechten en milieu. De mix omvat wettelijke verplichtingen waaraan bedrijven uit sectoren met een hoog-risicoprofiel

⁷ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13823&did=2020D29354

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 506, nr. 3. De Wzk was een initiatiefwet van Kuiken (PvdA) uit 2016. Zij is in 2019 aangenomen in de Eerste Kamer.

moeten voldoen. De verplichtingen zullen naar verwachting gaan gelden voor zowel grote als MKB-bedrijven in die sectoren. Hier moet echter nog besluitvorming over plaatsvinden. Bedrijven kunnen bij het IMVO-steunpunt terecht voor hulp bij het voldoen aan de nog te ontwikkelen wetgeving en voor hulp bij het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. De overheid stelt in deze mix IMVO-voorwaarden aan inkoop en deelname aan instrumenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op Europees niveau wordt ingezet op het bereiken van eenduidige wetgeving op het gebied van transparantie op basis van gemeenschappelijke standaarden zoals de OESO-richtlijnen. Verder wordt ook in deze mix gewerkt met financiële prikkels.

Mix 4 | Transparantieplichting en thematische wetgeving

De vierde mix bestaat vooral uit maatregelen op Europees niveau. De Europese richtlijn Niet-financiële informatie wordt herzien, zodat bedrijven meer verplichtingen krijgen om te rapporteren over de maatregelen die zij nemen ter bevordering van IMVO. De Nederlandse inzet hierbij is nadrukkelijk om rapportageverplichtingen over het nakomen van de OESO-richtlijnen voor bedrijven steviger te verankeren. In deze mix zullen ook zorgplichten uit de Wzk worden opgelegd. Ten slotte wordt gewerkt met financiële prikkels. Ook in deze mix worden IMVO-voorwaarden gesteld aan inkoop door de rijksoverheid en aan deelname aan instrumenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument? ⁹
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Productieketens zijn lang en vaak niet transparant. Nederlandse bedrijven kunnen daardoor (onbedoeld) betrokken raken bij internationale misstanden, zoals schending van mensenrechten, uitbuiting, kinderarbeid of milieuschade. De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voert daarom IMVO-beleid. Het doel van het IMVO-beleid is om bij bedrijven IMVO te stimuleren deze misstanden te identificeren, te voorkomen en eventuele potentiële negatieve neveneffecten te verminderen. Van bedrijven wordt in dit kader verwacht dat zij gepaste zorgvuldigheid toepassen. Bedrijven moeten hier inspanningen voor verrichten. Als bedrijven uit zichzelf zich voldoende inspannen om risico's op misstanden op te sporen en aan te pakken, is beleid van de overheid niet nodig. In de praktijk doen ze dit echter niet. Slechts 35% van de grote bedrijven in Nederland onderschrijft expliciet de OESO-richtlijnen. De 90%-doelstelling wordt op dit moment dus nog lang niet gehaald. Gezien de bestaande risico's bij internationaal ondernemen is stopzetten van het IMVO-beleid daarom geen reële optie. In het

⁹ De 'nuloptie' in het toetsingskader betreft de variant dat de overheid geen verplichtingen oplegt. Mix 1, ook 'nuloptie' genaamd, betreft voortzetting huidig beleid. Dat beleid houdt in dat de vraag of er een taak is voor de overheid, reeds met een 'ja' is beantwoord.

regeerakkoord is opgenomen dat het werken met IMVO-convenanten wordt doorgezet gedurende de kabinetsperiode en na twee jaar wordt bezien of en zo ja, welke dwingende maatregelen moeten worden genomen om de doelstellingen te halen. Dit herzieningsproces gebeurt in twee stappen. Bestaand beleid wordt geëvalueerd en mogelijke aanvullende beleidsopties worden verkend. Het kabinet neemt in het najaar van 2020 een besluit over de vernieuwing van het IMVO-beleid. De noodzaak van het IMVO-beleid is duidelijk. Onderstaand gaat het college in op zowel de evaluatie van het bestaande beleid als de opzet van de 'doordachte mixen'.

Bestaand beleid

Het doelbereik (nut) van IMVO-convenanten is in opdracht van uw ministerie geëvalueerd door het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT).¹⁰ De evaluatie laat zien dat bij sectoren met een IMVO-convenant meer voortgang is te zien dan bij sectoren zonder IMVO-convenant. Niet alle sectoren met convenanten presteren echter even goed. Daarnaast zijn er ook sectoren waar geen IMVO-convenanten zijn afgesloten. Dit geldt ook voor hoog-risicosectoren die naar verwachting eerder in aanmerking komen met risico's voor mens en milieu.

De directe implementatiekosten van convenanten zijn per sector bijna € 1,5 miljoen en bijna € 85.000,- per bedrijf dat zich daarbij aansluit. Grote bedrijven zullen deze kosten relatief gemakkelijk kunnen dragen. Voor kleine bedrijven ligt dit mogelijk anders. De financiële impact kan bij hen het draagvlak voor IMVO-convenanten doen eroderen, vooral als niet duidelijk is wat de resultaten van de convenanten zijn. Daarbij past bovendien nog de opmerking dat de kosten van de gepaste zorgvuldigheidsinvesteringen niet zijn meegenomen in bovengenoemde bedragen.

De evaluatie maakt verder duidelijk dat publieke druk, intrinsieke motivatie en vertrouwen belangrijke succesfactoren zijn voor het bevorderen van IMVO. Zwakke punten in de convenantenaanpak zijn onder andere de onduidelijke meerwaarde, de afwezigheid van een minimumstandaard en het onvoldoende betrekken van nieuwe bedrijven.

Doordachte mixen

De vier mixen van IMVO-beleid volgen de UNGP's en de OESO-richtlijnen. De effectiviteit van de maatregelen is binnen deze mixen sterk afhankelijk van twee factoren. De eerste factor is de mate waarin bedrijven aan de verplichtingen kunnen voldoen (naleefbaarheid). Vooral bij maatregelen waar bedrijven afhankelijk zijn van derden (bijvoorbeeld voor het verkrijgen van informatie), is de naleefbaarheid mogelijk in het geding. De tweede factor is de handhaafbaarheid: verplichtingen zullen minder effect hebben als naleving ervan niet kan worden afgedwongen en/of als handhaving grote inspanningen vergt.

Zoals hierboven aangegeven, kan het doelbereik van de IMVO-maatregelen sterk verschillen tussen sectoren. Voor de proportionaliteit van de regeldruk is het daarom belangrijk dat per sector wordt gekeken in hoeverre maatregelen bijdragen aan de effectiviteit van het stimuleren van IMVO bij bedrijven. Het college onderkent dat er een (internationale) tendens is meer verplichtingen op te leggen. Het acht het echter van belang dat wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat de overheid pas regulerend

¹⁰ Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020. KIT, juli 2020

optreedt als het zelfregulerend vermogen van bedrijven onvoldoende is en als de effectiviteit van de maatregelen duidelijk is.¹¹

1.1 Het college adviseert om in de mixen pas verplichtingen op te nemen wanneer duidelijk is dat het zelfregulerend vermogen in de samenleving onvoldoende is en de maatregelen bewezen effectief zijn.

In het najaar van 2020 neemt het kabinet een beslissing over de wijze waarop het toekomstige IMVO-beleid wordt weergegeven. Het kabinet kiest dan voor één van de beleidsmixen. De Europese Commissie zal naar verwachting in het voorjaar van 2021 een besluit nemen over de het IMVO-beleid op Europees niveau. De timing van het Nederlandse besluit betekent dat dit geen rekening kan houden met de ontwikkelingen op Europees niveau. Gelet op het internationale karakter van IMVO brengt dit het risico met zich mee dat het Nederlandse beleid in 2021 weer moet worden aangepast aan de veranderende Europese context. Het college acht het raadzaam om eerst helder te krijgen wat de Europese koers is ten aanzien van IMVO, voordat nationale maatregelen worden getroffen.

1.2 Het college adviseert om het beslismoment te heroverwegen zodat de Europese koers effectief meegewogen kan worden in de Nederlandse besluitvorming.

2. Minder belastende alternatieven

Het ministerie heeft bij meerdere partijen extern advies ingewonnen over mogelijke beleidsopties om in de beleidsmixen op te nemen. Uit de evaluatie van het bestaande beleid door KIT bleek dat het reputatiemechanisme een belangrijke rol kan spelen voor de effectiviteit van het IMVO-beleid. Naast intrinsieke motivatie kan zorg om de eigen reputatie bij toeleveranciers en afnemers (inclusief consumenten) voor een bedrijf een belangrijke reden zijn om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Dit mechanisme lijkt echter geen belangrijke rol te spelen in de vier 'doordachte mixen'. Zo is niet duidelijk of maatregelen zijn overwogen die gebruik maken van 'naming en faming/shaming'. Vanuit regeldrukperspectief bezien zijn dergelijke maatregelen relatief weinig belastend, omdat er geen wetgeving voor nodig hoeft te zijn.

2.1 Het college adviseert om te bezien op welke wijze het reputatiemechanisme effectief kan worden benut in het stimuleren van IMVO bij bedrijven.

Het gebruik van reputatiemechanismen kan verder aan kracht winnen als het 'pas toe of leg uit'-principe wordt gehanteerd. Dit geldt met name als er internationaal erkende codes zijn. Het 'pas toe of leg uit'-principe biedt bedrijven de mogelijkheid om af te wijken van de inhoudelijke normen in de codes. Dit afwijken kan nodig zijn als een bedrijf nog niet in staat is om aan die normen te voldoen. Het bedrijf kan dan aangeven of het in de toekomst wel aan de normen in de codes zal gaan voldoen en indien dat het geval is, welke acties het daartoe onderneemt. Deze transparantie biedt de mogelijkheid om die acties te evalueren. Het is niet duidelijk of dit minder belastende alternatief is overwogen.

¹¹ Zie ook art. 2.2. en art. 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

2.2 Het college adviseert om te bezien op welke wijze het 'pas toe of leg uit'-principe kan worden benut in het stimuleren van IMVO bij bedrijven.

De vier mixen verschillen in de mate van doelbereik én in de gevolgen voor de regeldruk. Daarmee kunnen de mixen ook verschillen in de proportionaliteit van de regeldruk in relatie tot de mate van doelbereik. De bepalende factor voor zowel het doelbereik als de regeldruk is de mate van vrijwilligheid. Die vrijwilligheid wordt in de mixen deels vervangen door verplichtingen. Bedrijven doen ook zonder verplichtingen al het een en ander in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (vanuit hun intrinsieke motivatie). Een verplichting kan die inspanningen vergroten, maar kan ook de intrinsieke motivatie ondergraven. Daarom wordt in de mixen naar een effectief samenspel gezocht van vrijwilligheid en verplichtingen volgens het 5V model¹²: Voorlichten, Vergemakkelijken, Verleiden, Voorwaarden stellen en Verplichten.

Mix 1 | De 'Nuloptie'

De nuloptie is de voortzetting van de vrijwillige IMVO-convenanten aanpak, aangevuld met verplichtingen die volgen uit de Wzk. De kosten die bedrijven maken voor de convenanten, zijn bedrijfseigen kosten omdat die niet verplicht zijn en bedrijven die kosten uit eigen beweging maken. Daarmee is dit deel van mix 1 proportioneel. De kosten die die bedrijven maken om aan de inspannings-, rapportage- en verificatieverplichtingen uit de Wzk te voldoen, zijn wel regeldrukkosten. Deze zijn niet in beeld gebracht. De effectiviteit van de Wzk is daarnaast onzeker omdat de wet verplicht tot een verklaring en klachtenafhandeling, zonder dat duidelijk is hoe daarmee kinderarbeid wordt bestreden of voorkomen. De proportionaliteit van de regeldruk (proportioneel ten opzichte van het bereiken van de beoogde doelstelling) van de Wzk is in dit stadium daarom niet te bepalen.¹³ Mix 1 is de minst belastende optie, omdat deze mix geen nieuwe regeldruk introduceert, anders dan die voortvloeit uit de Wzk. Het college constateert echter dat de proportionaliteit van mix 1 niet kan worden vastgesteld, omdat de mate van doelbereik onvoldoende duidelijk is.

Mix 2 | Thematische wetgeving

De tweede mix omvat thematische wetgeving. Deze wetgeving bevat onder andere verplichtingen voor bedrijven die willen leveren aan de overheid. Verder maakt de mix gebruik van financiële prikkels in de vorm van subsidies en IMVO-vouchers. De subsidies komen bijvoorbeeld uit het Fonds Bestrijding Kinderarbeid (FBK) en het Fonds Verantwoord ondernemen (FVO). De kosten die bedrijven moeten maken om in aanmerking te komen voor de subsidies, vormen regeldruk. Deze wordt nog in kaart gebracht bij de het opstellen van de subsidieregelingen. Dit maakt het niet mogelijk om nu al een oordeel te geven over de proportionaliteit van de maatregelen. Zoals bij mix 1 al was aangegeven, geldt hetzelfde voor de proportionaliteit van de Wzk. Ook van deze wet zijn de mate van doelbereik en de regeldrukgevolgen niet bekend.

¹² Het 5V model komt uit het eerder genoemde onderzoek van Andersson Elffers Felix. Zie link: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/documenten/rapporten/2020/03/26/dwingende-en-vrijwillige-imvo-maatregelen.

¹³ De Wzk is op 13 november 2019 gepubliceerd. De wet treedt in werking op een nader te bepalen datum.

Mix 3 | Brede gepaste zorgvuldigheidswetgeving

De derde mix bevat grotendeels dezelfde verplichtingen als die uit de tweede mix. Mix 3 voegt daar verplichtingen ten aanzien van gepaste zorgvuldigheid aan toe. Deze verplichtingen gelden voor grote bedrijven en voor alle bedrijven uit hoog-risicosectoren. Concreet betekent dit dat per thema van de OESO-richtlijnen eisen worden gesteld aan gepaste zorgvuldigheid. Deze eisen zijn op risico's gebaseerde resultaat- en inspanningsverplichtingen. Over die verplichtingen moet worden gerapporteerd en de naleving ervan wordt gehandhaafd. De verplichtingen omvatten ook die van de Wzk en maken deze wet daarmee op termijn overbodig. De inspannings- en resultaatverplichtingen zijn nog niet uitgewerkt. De gevolgen voor de regeldruk zijn daarom nog niet in kaart gebracht. Een oordeel over de proportionaliteit is daarom wederom niet mogelijk.

Mix 3 omvat ook de Europese IMVO-transparantieplichtingen die gaan gelden voor grote Nederlandse bedrijven en de bedrijven in hoog-risicosectoren. De reikwijdte van de doelgroep voor van bedrijven in de hoog-risicosectoren moet nog worden bepaald. De regelrukgevolgen van de transparantieplichtingen zijn afhankelijk van de wijze waarop de transparantieplichtingen worden vormgegeven. Deze vormgeving is momenteel nog niet bekend. Om zicht te krijgen op de proportionaliteit van de Europese verplichtingen is het van belang dat de regelrukgevolgen onderdeel zijn van de onderhandelingen over die verplichtingen.

De reikwijdte van de doelgroep is cruciaal voor het beheersbaar houden van de regelrukgevolgen. De doelgroep bij deze mix wijkt af van de doelgroep bij de eerste twee mixen, maar hier kunnen ook keuzes worden gemaakt. Relevant in dit kader is dat MKB-bedrijven uit de risicosectoren naar verwachting moeten gaan voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van gepaste zorgvuldigheid. Hier moet echter nog besluitvorming over plaatsvinden. Kleine bedrijven kunnen relatief gezien minder invloed uitoefenen op hun productieketen dan grote bedrijven. Als de verplichtingen niet in verhouding staan tot de impact die kleinere bedrijven (kunnen) hebben, dan kan dit ten koste gaan van het draagvlak bij deze bedrijven voor IMVO. Het college merkt in dit verband op dat ook een alternatief kan worden gehanteerd. In dit alternatief krijgen kleinere bedrijven geen verplichtingen opgelegd maar maakt een toezichthouder op basis van signalen van (onder meer) consumenten of NGO's een afweging om onderzoek te doen naar de productieketen en de handelingen van het bedrijf daarbinnen. Met een dergelijk stelsel is het mogelijk MKB-bedrijven te ontheffen van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen zonder dat zij volledig van de radar verdwijnen. Het is binnen dit stelsel nog steeds mogelijk bedrijven die door hun handelen nadelige gevolgen voor mens en milieu veroorzaken, op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Dit komt de proportionaliteit ten goede en is naar verwachting een minder belastend alternatief. Randvoorwaarde voor dit stelsel is dat de klachtenprocedure duidelijk is en vooraf helder gecommuniceerd wordt. Het college constateert dat uit de ontvangen stukken niet blijkt in hoeverre dit minder belastende alternatief is overwogen.

2.2 Het college adviseert om de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen voor MKB-bedrijven binnen deze mix te vervangen voor een stelsel waarbinnen

een toezichthouder op basis van meldingen bekijkt of door het handelen van een bedrijf nadelige effecten voor mens en milieu ontstaan.

Mix 4 | Transparantieverplichting en thematische wetgeving

De vierde mix beoogt IMVO te realiseren zonder nationale gepaste zorgvuldigheidswetgeving. Daarvoor in de plaats komt een Europese IMVO-transparantieverplichting die geldt voor alle bedrijven die in of vanuit de EU opereren, aangevuld met thematische wetgeving. De gevolgen van deze mix zijn net als bij mix drie afhankelijk van de wijze waarop de transparantieverplichtingen worden vormgegeven. Deze vormgeving is echter nog niet bekend. Ook hier is daar geen uitspraak over te doen. Verder is nog niet duidelijk wat de reikwijdte en het doelbereik van de Europese wetgeving zal zijn. Net als bij de andere drie mixen is de proportionaliteit van deze mix niet te bepalen omdat de precieze vormgeving van de verplichtingen nog niet duidelijk is.

3. Werkbaarheid

Het pallet aan beleidsopties omvat een veelvoud aan verplichtingen die in hun aard zeer verschillen. Voor met name MKB-bedrijven is het van belang dat zij weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning om de maatregelen na te kunnen leven. Uw ministerie erkent deze zorg en is voornemens een centraal loket op te richten waar bedrijven terecht kunnen voor vragen. Het college concludeert daarom dat het bij het opstellen van de mixen rekening is gehouden met de werkbaarheid van de maatregelen. Het college heeft verder geen nadere opmerkingen bij de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De vier voorgestelde mixen zijn nog niet onderzocht op de gevolgen voor de regeldruk. De EU heeft wel een impact assessment opgesteld. Dat bevat elementen die deels ook in de mixen voorkomen (nuloptie, verplichte gepaste zorgvuldigheid) maar deels ook afwijkend zijn (nieuwe vrijwillige richtlijnen, verplichtingen per sector en afhankelijk van de bedrijfsomvang). Deze laatste elementen maken dat het onderzoek van de EU niet geschikt is om de gevolgen voor de regeldruk naar rato te vertalen naar de Nederlandse situatie. Het college concludeert daarom dat de regeldruk nog niet adequaat in beeld is gebracht. Voor het belang van gewogen besluitvorming op basis van de proportionaliteit is het, ook voor de onderhandelingen in Europa in mix drie en vier, van belang dat dit alsnog wordt gedaan. Daarbij kunnen verschillende scenario's worden gehanteerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de doelgroepen die onder de verplichtingen komen te vallen.

4.1 Het college adviseert om met behulp van scenario's een inschatting te maken van de regeldrukgevolgen die de Europese transparantie-verplichtingen hebben voor Nederland, en deze inschatting te gebruiken in het Europese beleidsproces.

Aanvullend merkt het college op dat de precieze vormgeving van verplichtingen per sector aanzienlijke invloed heeft op de regeldrukgevolgen van de verschillende mixen. Op dit moment is nog niet duidelijk welke handelingen bedrijven moeten verrichten om aan de

verplichtingen te voldoen. Ook hier is het mogelijk met verschillende scenario's inschattingen te maken zodat het mogelijk wordt een gewogen besluit te nemen hoe het IMVO-beleid verder wordt vormgegeven.

4.2 Het college adviseert om met behulp van scenario's inzicht te geven in de mogelijke vormgeving van de verplichtingen en de bijbehorende regeldrukgevolgen van de maatregelen in kaart te brengen.

Overkoepelend oordeel

Het college concludeert dat het niet mogelijk is om de proportionaliteit van de mixen te beoordelen. Het doelbereik van de maatregelen is niet eenduidig. Bovendien zijn de regeldrukgevolgen van de maatregelen in de vier mixen nog niet in beeld gebracht. Hieruit volgt dat vanuit het perspectief van proportionaliteit een voorzichtige houding ten aanzien van het invoeren van dwingende maatregelen vooralsnog gepast is. Het is bij deze maatregelen met name van belang om rekening te houden met verschillen tussen sectoren en de grootte van bedrijven. Deze verschillen hebben niet alleen direct gevolgen voor de mate van doelbereik. Ze zijn ook van invloed op hoe betrokken partijen de (kwantitatieve) regeldruk ervaren en de mate waarin ze intrinsiek gemotiveerd worden om internationaal maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Gelet op het feit dat IMVO per definitie een internationaal vraagstuk is, rijst wel de vraag of het raadzaam is om al tot nationale maatregelen over te gaan zonder inzicht in de maatregelen die op Europees niveau zullen worden genomen om IMVO te bevorderen. Te vroege besluitvorming brengt het risico met zich dat het nationale beleid moet worden aangepast aan de Europese maatregelen, met extra en onnodige regeldruk voor bedrijven tot gevolg.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris