

De Nederlandse IMVO-convenanten: inhoud, werking en waarde

TRA 2019/96

Arbeid en arbeidsomstandigheden waren voorheen vooral een zaak voor de nationale wetgever. Met de komst van mondiale toeleveringsketens (supply chains) wordt de zorg voor handhaving van fundamentele rechten in toenemende mate ook tot de verantwoordelijkheid van het (internationale) bedrijfsleven gerekend. De met behulp van de SER tot stand gebrachte IMVO-convenanten zijn sectorale overeenkomsten, afgesloten door sociale partners, overheid en NGO's, en voornamelijk gericht op het in kaart brengen en bestrijden van schendingen van fundamentele rechten binnen die ketens. Dit artikel beschrijft de convenanten en gaat op zoek naar hun meerwaarde voor de handhaving van fundamentele arbeidsrechten.

1. Inleiding

Mensenrechten zijn lang het unieke domein van staten geweest. Dat is veranderd met de globalisering en de komst van multinationale ondernemingen. Multinationale ondernemingen omspannen de wereld en door het inschakelen van toeleveranciers en derden ontstaan mondiale toeleveringsketens of supplychains.² De zorg voor fundamentele rechten binnen die ketens vormt een probleem. Niet alleen is onduidelijk waar verantwoordelijkheden liggen, ook de handhaving van regelgeving brengt problemen met zich omdat activiteiten over landsgrenzen - en daarmee over jurisdicties - heen gaan. Nationale wetgeving en handhaving schiet daarin tekort. Dat geldt ook voor regulering door middel van verdragen: verdragen en ILO Conventies leggen verplichtingen op aan overheden, niet aan bedrijven. Mede door de aldus ontstane 'governance gap' zijn bedrijven de zorg voor mensenrechten meer en meer tot de eigen verantwoordelijkheid gaan rekenen, daarbij dikwijls ook aangespoord door grote aandeelhouders, zoals pensioenfondsen. Een voorbeeld daarvan zijn Codes of Conduct, gedragsregels opgesteld door bedrijven, waar zij zich aan dienen te conformeren.³ Een andere manier is regulering op branche-niveau, in het bijzonder convenanten op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (de zogenaamde **IMVO-convenanten**).

In dit artikel wordt uiteengezet wat IMVO-convenanten zijn en wordt gezocht naar de meerwaarde van IMVO-convenanten voor de handhaving van fundamentele rechten. De focus ligt daarbij op bepalingen met betrekking tot arbeidsrechten, hoewel IMVO meer omvat dan dat.⁴ Tot de fundamentele arbeidsrechten worden gerekend de vrijheid van vereniging en vergadering en de erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen, uitbanning van alle vormen van gedwongen arbeid, afschaffing van kinderarbeid en uitbanning van discriminatie op het gebied van werkgelegenheid en beroep. Bijna 21 miljoen mensen - drie van de 1000 mensen wereldwijd - zijn het slachtoffer van dwangarbeid⁵, wereldwijd werken 218 miljoen kinderen tussen 5 en 17 jaar. Onder hen zijn 152 miljoen slachtoffer van kinderarbeid. Bijna de helft, 73 miljoen, werkt in gevaarlijke kinderarbeid.⁶ Ook gezondheid en veiligheid op het werk hebben prioriteit, maar worden (nog) niet tot de fundamentele arbeidsrechten gerekend. In de Centenary Declaration die bij gelegenheid van de 100^e verjaardag van de ILO in juni 2019 in Genève is vastgesteld, is dit onderwerp op de agenda gezet om de komende jaren te worden toegevoegd aan de lijst van fundamentele arbeidsrechten van 1998.⁷

2. Groeiende ketens

Door de verplaatsing van de productie naar lage-lonen-landen en de aanwezigheid van noodzakelijke grondstoffen in bepaalde delen van de wereld ontstaan mondiale toeleveringsketens. De omvang en complexiteit daarvan brengt het risico met zich op schendingen van fundamentele (arbeids)rechten in die ketens. Ook Nederlandse bedrijven hebben daarmee te maken. In april 2014 bracht de SER een advies uit over IMVO-convenanten.⁸ Hoofdboodschap uit dat advies is dat bedrijven door het afsluiten van convenanten gezamenlijk kunnen optrekken om die risico's beter het hoofd te bieden.

Internationaal bestaan al langer regelkaders gericht op bedrijven, die beogen schendingen van fundamentele rech-

1 Yvonne Erkens is universitair hoofddocent bij de afdeling Sociaal recht van de Universiteit Leiden. Zij doet onder meer onderzoek naar handhaving van fundamentele arbeidsrechten.

2 In dit artikel worden beide termen door elkaar gebruikt.

3 Zie *Database of Business Ethics (DBBE)*, een verzameling van meer dan 1500 Codes of Conduct bijeengebracht door Yvonne Erkens en Paul van der Heijden met hulp van Ingeborg de Koningh en Rik van den Beukel (student-assistenten) en met subsidie van de gemeente Den Haag, <https://db-business-ethics.org/>.

4 Zoals standaarden op het gebied van milieu, bestrijding van omkoping en afpersing, consumentenbelangen, mededinging en belastingen.

5 <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/statistics/lang--en/index.htm>.

6 <https://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>.

7 De lidstaten van de ILO ontmoeten elkaar tijdens de Internationale Arbeidsconferentie, die elk jaar in juni in Genève wordt gehouden. Zie de bij die gelegenheid op 26 juni 2019 aangenomen ILO Centenary Declaration for the future of work, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/texts-adopted/WCMS_711674/lang--en/index.htm.

8 Sociaal Economische Raad, Advies 14/04, april 2014.

ten te voorkomen,⁹ waaronder de OECD-Guidelines¹⁰ en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's).¹¹ De OECD-Guidelines die in 1976 door de OECD-landen zijn aangenomen, vormen het eerste internationale kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bedrijven die de richtlijnen onderschrijven, verplichten zich tot naleving ervan. De UNGP's vormen een uitwerking van het zogenoemde 'Protect, Respect en Remedy Framework' van Harvard hoogleraar John Ruggie, die in opdracht van de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan, in 2005 een inventarisatie heeft gemaakt van standaarden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ruggie heeft het idee van risicomangement van schendingen van mensenrechten gelanceerd, beter bekend onder de Engelse benaming 'human rights due diligence'. Bij de uitwerking daarvan staat niet de vraag naar de risico's voor het bedrijf centraal, maar de mogelijke en daadwerkelijke risico's op negatieve impact van de bedrijfsactiviteiten voor andere belanghebbenden, zoals werknemers en lokale gemeenschappen.¹² Vrij vertaald is de gedachte 'meten is weten', pas daarna komt handelen aan de orde.

Die gedachte vormt mede de basis achter het SER-initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Enerzijds is de kans groter om oplossingen te realiseren wanneer bedrijven de handen ineenslaan, anderzijds hebben bedrijven assistentie nodig om schendingen van fundamentele rechten in de eigen toeleveringsketen te detecteren en te bestrijden.¹³ Om gericht MVO-afspraken met bedrijfssectoren te kunnen maken, is een Sector Risico Analyse uitgevoerd om te bepalen in welke sectoren de maatschappelijke risico's het hoogst zijn.¹⁴ Voor die sectoren zijn als eerste IMVO-convenanten tot stand gebracht.

Een aantal van de afgesloten convenanten wordt ondersteund door de SER. De SER heeft expertise op het gebied van IMVO en kan daardoor partijen faciliteren in het bereiken van overeenstemming.¹⁵ Daarnaast is de begeleiding door de SER een belangrijke factor om kennisuitwisseling tussen sectoren te bevorderen, alsmede de onderlinge samenhang tussen de convenanten te borgen.¹⁶ Op 2 juli 2019 bestaan er negen convenanten die door de SER worden ondersteund: kleding en textiel (juli 2016), bancaire sector

(oktober 2016), goud (juni 2017), voedingsmiddelen (juni 2018), verzekeringssector (juli 2018), pensioenfondsen (december 2018), natuursteen (mei 2019), metaalketens (juli 2019) en sierteelt (juli 2019).¹⁷

3. SER IMVO-convenanten: vorm en inrichting

Zoals in paragraaf 2 toegelicht, zijn de convenanten sectoraal: ze worden afgesloten per bedrijfstak. Partijen zijn de overheid, vakbonden, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties.¹⁸ Door de diversiteit van de afsluitende partijen worden convenanten in het jargon ook wel multi-stakeholdertools genoemd: een samenwerkingsverband van diverse groepen die verschillende belangen behartigen, maar ondanks de eventuele tegenstellingen bereid zijn samen te werken aan de oplossing van een gemeenschappelijk probleem of erkende misstand. Door de deelname van de overheid zijn de convenanten een mix van publiek en privaats.

De convenanten hebben een structuur van ondertekenende partijen en steunbetuigers. De verplichtingen uit het convenant zijn direct van toepassing op de ondertekenende partijen. Individuele bedrijven die geen partij zijn, kunnen zich bij de convenanten aansluiten. Als ze dat doen, is per convenant aangegeven welke verplichtingen dan op hen van toepassing worden. De onderhandelingspartijen bepalen de reikwijdte van het convenant, zowel geografisch als inhoudelijk. Zo betreft het bankenconvenant enkel de zakelijke kredietverlening en projectfinancieringsactiviteiten van de aangesloten banken.

Voor de dagelijkse leiding is er per convenant een stuurgroep, die wordt ondersteund door een secretariaat. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de partijen en wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. De stuurgroep ziet namens de partijen toe op de naleving van het convenant en begeleidt de uitvoering ervan. In zeven van de negen huidige convenanten heeft de stuurgroep ook een geschilbeslechtende taak (zie paragraaf 6). De kosten voor de uitvoering worden door de partijen en aangesloten ondernemingen gezamenlijk gedragen, al dan niet met een bijdrage van de overheid.

4. Inhoud

De convenanten verschillen onderling sterk, maar het stramien is min of meer hetzelfde. Partijen bij de convenanten verbinden zich tot het behalen van tastbare resultaten op het terrein van IMVO. De afspraken zijn gebaseerd op bestaande doelstellingen en normen van de UNGP's en de

9 M.Y.H.G. Erkens, 'De ILO en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)', *TRA* 2019/1 (p. 23-24); S.J. Rombouts, 'Fundamentele arbeidsnormen en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen: rechten, instrumenten en actie', *TAP* 2019/1 p. 10-17.

10 <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>.

11 https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf.

12 Sociaal Economische Raad, Advies 14/04, p. 14.

13 Sociaal Economische Raad, Advies 14/04, p. 14.

14 Uitgevoerd door KPMG, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/01/mvo-sector-risico-analyse>. De volgende sectoren zijn als hoog-risicosector gekwalificeerd: bouw, chemie, detailhandel, energie, financiële sector, groothandel, hout en papier, land- en tuinbouw, metaal/elektronica, olie en gas, textiel en kleding en voedingsmiddelen.

15 *Kamerstukken II* 2015/16, 26485, 220, p. 3.

16 *Kamerstukken II* 2017/18, 26485, 253, p. 2.

17 https://www.imvoconvenanten.nl/convenantoverzicht?sc_lang=nl. Sierteelt is wel door de SER begeleid in de totstandkomingsfase, maar het implementatiesecretariaat ligt niet bij de SER. Duurzaam bosbeheer is niet onder leiding van de SER tot stand gekomen, al wordt dit convenant wel op de website vermeld.

18 Bij een aantal convenanten zijn individuele bedrijven geen partij, bij andere wel zoals in het geval van goud, metaalketens en natuursteen.

OESO-Richtlijnen.¹⁹ Een van de belangrijkste doelen is het tot stand brengen van verantwoord ketenbeheer. Het verschilt per convenant op welke risico's daarbij de nadruk ligt. Los van meer algemeen geformuleerde *due diligence* verplichtingen, worden in bijlagen bij de convenanten bijzondere projecten genoemd die sectorspecifieke problemen aanpakken. De convenanten bevatten een termijn van drie tot vijf jaar waarin de aangesloten partijen zich ten doel stellen substantiële stappen ter verbetering te zetten. De aangesloten brancheorganisaties verplichten zich ertoe bedrijven te committeren aan de afspraken in het convenant. In alle convenanten wordt vermeld dat partijen geen marktbeperkende of concurrentieverminderende afspraken nastreven. Opvallend is dat in een aantal convenanten met zoveel woorden is opgenomen dat het convenant niet in rechte afdwingbaar is.

In bijlage 1 bij het *textielconvenant* zijn afspraken opgenomen aangaande discriminatie en gender, kinderarbeid, gedwongen arbeid, vrijheid van vakvereniging en veiligheid en gezondheid op de werkplek. Het *goudconvenant* heeft in bijlage I een lijst opgenomen met 'kwesties en risico's in de mijnbouw en de verwerking van goud'. In de lijst met risico's staan alle vormen van dwangarbeid en de ernstigste vormen van kinderarbeid. Ook gezondheid, veiligheid en arbeidsomstandigheden worden genoemd. Het *bankenconvenant* verwijst in hoofdstuk 1 naar de verantwoordelijkheid van individuele banken om mensenrechten, inclusief arbeidsrechten, te respecteren conform de OECD-Guidelines en de UNGP's. Als specifiek thema is in hoofdstuk 8 opgetekend dat partijen een gedeelde ambitie hebben om respect voor mensenrechten tot stand te brengen, ten minste bestaande uit vrijheid van vereniging, collectieve onderhandelingen en leefbaar loon.

Het *convenant voedingsmiddelen* verwijst behalve naar de UNGP's en OESO gedragsregels ook naar de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.²⁰ Melding wordt gemaakt van een werkgroep die de mogelijkheden tot herstel of verhaal zal onderzoeken voor 'hen die in de waardeketen van voedingsmiddelen' negatieve impact ervaren in relatie tot de bedrijfsvoering van bij het convenant aangesloten bedrijven. Bijzondere projecten bij het convenant voedingsmiddelen richten zich op leefbaar loon en klimaatverandering. Het *convenant verzekeringssector* richt zich op het voeren van verantwoord beleggingsbeleid van Nederlandse verzekeraars. Ook dit convenant bevat een paragraaf over het mogelijk maken van herstel en verhaal wanneer zich door toedoen van aangesloten bedrijven 'negatieve impacts' voordoen. In de bijlagen bij het convenant is een code duurzaam beleggen en een gedragscode verzekeraars opgenomen. Het verzekeringsconvenant noemt als een van

de specifiek thema's die aandacht behoeven kinderrechten. Ook het *convenant pensioenfondsen* richt zich op het tot stand brengen van een verantwoord beleggingsbeleid. Daarin wordt onderscheiden tussen een 'diep spoor' en een 'breed spoor'. Het doel van het brede spoor is een versnelling te bereiken in de implementatie van de OESO-Gedragsregels en de UNGP's voor de gehele sector. In het diepe spoor wordt aan concrete cases gewerkt om negatieve impact van ondernemingen waarin pensioenfondsen beleggen aan te pakken. Hoewel pensioenfondsen veel activiteiten uitbesteden aan externe dienstverleners, verklaren zij uitdrukkelijk zelf verantwoordelijk te zijn voor de implementatie van OESO-gedragsregels en de UNGP's. Ook dit convenant bevat een paragraaf over toegang tot herstel en verhaal.

Het *convenant natuursteen* vermeldt in artikel 1 onder III (Doelen) dat de afspraken in het convenant gericht zijn op specifieke IMVO-risico's binnen de productie- of toeleveringsketen van de natuursteenbranche. Er zijn zeven specifieke thema's geformuleerd: discriminatie en gender, kinderarbeid, gedwongen arbeid, leefbaar loon, vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandeling, veiligheid en gezondheid en landrechten en leefomgeving (artikel 6, onder 14). Die selectie is door partijen gezamenlijk gemaakt op basis van 'waarnemingen van negatieve maatschappelijke impact door de natuursteensector' (artikel 6 onder 15). Het *convenant metaalketens* heeft in bijlage 2 een lijst van risico's binnen mijnen en metaalbewerking opgenomen, waarbij de hoofdcategorieën - milieu, biodiversiteit en gezondheid, bestuur en veiligheid, mensenrechten waaronder kinderrechten, gendergelijkheid, landgerelateerde rechten, arbeidersrechten ('workers' rights) en arbeidsomstandigheden - zijn onderverdeeld in 82 (!) subcategorieën. Dit convenant is daarmee het meest gedetailleerd. Het *convenant sierteelt* benoemt als specifieke thema's op het vlak van IMVO die 'prioritaire aandacht verdienen van partijen actief in de sierteeltsector' leefbaar loon, vrouwenrechten, gezondheid en veiligheid bij blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen, landrechten, klimaatverandering, watergebruik en milieu-impact gebruik gewasbeschermingsmiddelen (Overwegingen onder 1.6 en 5, Gezamenlijke thematische aanpak). De focus ligt hier dus op milieu.

In alle convenanten is de verplichting opgenomen om jaarlijks een voortgangsrapportage te publiceren over de behaalde resultaten. Ook de instructie om *due diligence* uit te voeren maakt deel uit van alle convenanten. In de paragrafen 5 en 7 wordt daar nader op in gegaan.

5. IMVO-risicomanagement (*due diligence*)

Voor bedrijven zijn de toeleveringsketens, die ze zelf in het leven hebben geroepen, lastig te overzien. Neem als voorbeeld Unilever, dat in zijn 'supplychain overview' melding maakt van een totaal aantal van 66.674 toeleveringsbedrij-

19 Sociaal Economische Raad, Advies 14/04, p. 19.

20 De 193 lidstaten van de Verenigde Naties (VN) hebben deze ontwikkelingsagenda voor 2015 - 2030 vastgesteld. De agenda bestaat uit 17 doelen. Deze SDG's heten voluit de Sustainable Development Goals maar worden vaak afgekort naar SDG's, <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>. SDG 8 gaat over Decent Work.

ven in 162 landen op vier continenten.²¹ Het in kaart brengen van deze ketens is een voorwaarde voor het welslagen van IMVO-beleid. Een van de belangrijkste voorzieningen gericht op regulering van internationale toeleveringsketens zijn dan ook de in de convenanten opgenomen *due diligence* verplichtingen.

IMVO-risicomanagement komt in grote lijnen neer op het verzamelen van informatie, het koppelen van informatie en delen van informatie over IMVO-risico's in productketens en landen waar de aangesloten bedrijven actief zijn. Om dit proces te faciliteren stellen convenantpartijen handleidingen op en is er - waar dat aan de orde is - ondersteuning speciaal gericht op het MKB, een belangrijke doelgroep van de IMVO-convenanten.²² Voorbeelden van het uitvoeren van *due diligence* zijn het starten van een dialoog tussen een verzekeraar en het bedrijf waarin belegd wordt over het voorkomen van schendingen van fundamentele rechten,²³ het formuleren van een stemaanpak voor beursgenoteerde ondernemingen²⁴ of een opsomming van de concrete risicofactoren per land alsmede de ernst, omvang en mate van omkeerbaarheid van die risico's²⁵ en het opnemen van aanbevolen maatregelen om die risico's aan te pakken (bijvoorbeeld het bevorderen van onderwijs voor kinderen van seizoensmigranten om kinderarbeid tegen te gaan of het steekproefsgewijs nagaan of gedwongen arbeid in de steengroeven is uitgebannen door consulering van vakbonden of maatschappelijke organisaties).²⁶

IMVO-risicomanagement behelst ook het door brancheorganisaties uitdragen van doel en afspraken van de verplichtingen uit het convenant op bijeenkomsten met de leden. Waar mogelijk wordt door de convenantpartijen samenwerking gezocht met andere initiatieven en actoren.

Een van de belangrijkste resultaten van *due diligence* is dat toeleveringsketens en de risico's daarin zichtbaar worden. De verplichtingen opgenomen in het convenant textiel hebben bijvoorbeeld geleid tot het openbaar maken van productielocaties door de aangesloten partijen.²⁷ Op die manier kan iedereen zien waar goederen vandaan komen en waar zich mogelijke schendingen van rechten voordoen. *Due diligence* creëert aldus openheid en zorgt voor bewustwording. De verwachting is dat als gevolg daarvan ondernemingen zich gaan inzetten om zakelijke relaties in de eigen keten te bewegen negatieve gevolgen te voorkomen - bijvoorbeeld door het opnemen van clausules in contracten - maar *due diligence* roept geen juridische verplichtingen in het leven. Als een aangesloten bedrijf zijn verplichtingen niet of onvol-

doende nakomt, is de zwaarste sanctie op grond van de convenanten dat de partijen bij het convenant het betreffende bedrijf royeren. Een bedrijf dat de *due diligence* verplichtingen als te zwaar ervaart, kan ook zelf het initiatief nemen om uit het convenant te stappen. Paragraaf 6 bestrijkt dit aspect in meer detail.

6. Handhaving en geschilbeslechting

Het recht is tandoeloo zonder adequate rechtsbescherming.²⁸ Dat geldt ook voor de convenanten: bevatten die geschilbeslechtingsmechanismen en zo ja, staan die enkel open voor de contracterende partijen of ook voor belanghebbende derden? Wat gebeurt er bij overtreding?

Om met dat laatste te beginnen: wanneer een partij bij het convenant zich niet aan de verplichtingen uit het convenant houdt, wordt eerst door overreding getracht die partij in de pas te laten lopen. Als de overtreding voortduurt, kan het de overtreder verboden worden nog langer deel te nemen aan het convenant. Excommunicatie is het ultimum remedium, gecombineerd met 'naming en shaming' (bekend uit het ILO-systeem) omdat een verwijdering gepubliceerd wordt op de website van de convenanten.

Alle convenanten - op twee na²⁹ - hebben de geschillenbeslechting opgedragen aan de stuurgroep. Anders dan de klachtenregeling (zie onder), staat geschillenbeslechting alleen open voor partijen bij het convenant en moet het betrekking hebben op verplichtingen die voortvloeien uit het convenant. Er wordt eerst gezocht naar niet-juridische - vertrouwelijke - vormen van geschillenbeslechting zoals dialoog en bemiddeling. Als dat niet slaagt, neemt de stuurgroep een beslissing. Die beslissingen zijn bindend voor de partijen, maar niet wettelijk afdwingbaar.³⁰

Het *Textielconvenant* heeft een onafhankelijke klachten- en geschillencommissie (hierna de commissie), die is opgericht in de zomer van 2017. De commissie bestaat uit drie leden: een onafhankelijke voorzitter, een lid met ondernemerservaring in de kleding- en textielindustrie aangesteld door de brancheorganisaties en een lid met expertise in de kleding- en textielketen benoemd door de vakbonden en maatschappelijke organisaties bij het convenant. Er wordt onderscheid gemaakt tussen geschillen ('disputes') en klachten ('complaints'): geschillen spelen tussen de partijen bij het convenant, klachten kunnen worden ingediend door elke belanghebbende. Belanghebbend is iedereen die schade ondervindt als gevolg van een schending van het convenant door een onderneming of in de toeleveringsketen.³¹ Die laat-

21 https://www.unilever.com/Images/supply-chain-overview-spend-analysis_tcm244-537232_en.pdf.

22 *Kamerstukken II* 2017/18, 26 485, nr. 253, p. 3.

23 IMVO Convenant Verzekeringssector, 4.4.3.

24 Convenant Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Beleggen Pensioenfondsen, 3.1.

25 Convenant Natuursteen, Bijlage 2.

26 Convenant Natuursteen, Bijlage 2.

27 https://www.imvoconvenanten.nl/kladingtextiel/agreement/method/factories?sc_lang=nl.

28 M.Y.H.G. Erkens, *Rechtspleging in arbeidszaken*, Deventer: Kluwer 2013.

29 Het Textielconvenant en het Convenant natuursteen.

30 In het convenant metaalketens is bepaald dat de uiteindelijke beslissing genomen wordt door de algemene vergadering, na advies van de stuurgroep en mediatie: zie bijlage 4 bij het convenant voor een schematische weergave van het geschilbeslechtingsmechanisme van dit convenant.

31 Zie voor gedetailleerder informatie de klachtenprocedure, <https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/files/imvo/rules%20of%20procedure%20of%20the%20complaints%20and%20dispute%20mechanism%20irbc.ashx>.

ste mogelijkheid maakt dat er sprake is van een 'echte' geschillenregeling, waar ook benadeelde derden en niet enkel partijen bij het convenant of aangesloten bedrijven zich toe kunnen wenden. Een besluit van de commissie wordt gepubliceerd op de website van het convenant, besluiten van de commissie zijn bindend. Het niet-naleven van een bindende uitspraak van de commissie geeft de betrokken onderneming het recht het geschil voor te leggen aan het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI). Daartoe bevat de verklaring, die ondernemingen ondertekenen wanneer ze zich bij het convenant aansluiten, een arbitrageclausule. In het *Convenant natuursteen* is het voornemen opgenomen om uiterlijk een jaar na inwerkingtreding (naar verwachting oktober 2019) een onafhankelijke klachten- en geschillencommissie in te stellen. Ook hier zal onderscheid worden gemaakt tussen geschillen en klachten.

Inmiddels heeft de geschillencommissie van het textielconvenant twee uitspraken gedaan, beide op 22 mei 2019.³² In de uitspraak inzake het Twentse kledingbedrijf *Manderley Fashion* wordt door de commissie geconstateerd dat het bedrijf niet aan de eisen van het convenant heeft voldaan, maar dat er een verschil moet worden gemaakt tussen niet willen en niet kunnen voldoen aan convenantsverplichtingen. In het geval van *Manderley* is er sprake van niet meer kunnen: het bedrijf is in omvang gehalveerd waardoor de menskracht ontbreekt om te voldoen aan het toenemend aantal verplichtingen op grond van het convenant. Onder deze omstandigheden is het volgens de commissie begrijpelijk en gepast voor dit kleine bedrijf om zich uit het convenant terug te trekken. Daar voegt de commissie als aanbeveling aan toe dat er in het convenant een voorziening wordt opgenomen op grond waarvan een bedrijf zich in geval van overmacht waardoor naleving van het convenant feitelijk onmogelijk wordt op korte termijn uit het convenant kan terugtrekken. Daar staat nu twee jaar voor.

In de zaak van *Vandyck bed- en badmode* heeft het bedrijf zelf aangegeven de deelname aan het convenant te willen beëindigen omdat het bedrijf niet geassocieerd wil worden met politiek activisme. De verplichting om aan Turkse leveranciers te vragen of zij illegale vluchtelingen uit Syrië te werk hebben gesteld, beschouwt het bedrijf als zodanig. Tijdens de procedure wordt echter duidelijk dat *Vandyck* zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de consequenties: een onttrekking aan het convenant wordt op de website gepubliceerd en daar bleek het bedrijf verre van gelukkig mee. Na overleg met het secretariaat zag *Vandyck* van haar voornemen af en zegde toe zich voortaan aan de verplichtingen van het convenant te zullen houden. Of excommunicatie een adequate sanctie is, valt te bezien. Het ontdoet het bedrijf feitelijk van haar verplichtingen, en dat was juist niet de bedoeling. Daar komt bij dat een convenant effectiever is naarmate er meer bedrijven aan boord zijn én blijven. Verwijdering werkt in dat opzicht averechts.

Twee uitspraken zijn onvoldoende om verstrekkende conclusies aan te verbinden. Desalniettemin noteer ik enkele observaties.

Allereerst is het positief dat niet alleen de contractspartijen, maar ook derde belanghebbenden een forum wordt geboden waar hun klachten worden behandeld. De beide uitspraken betroffen overigens geschillen, geen klachten. Voor de supplychain is de klachtenregeling van groter belang, al zal nog moeten blijken of derden de weg naar de commissie vinden.

Uit de uitspraken blijkt voorts dat bedrijven niet altijd op voorhand overzien waar ze zich toe verbinden als ze zich aansluiten bij een convenant. Kleine bedrijven hebben minder middelen dan grote en verslikken zich daardoor soms in de verplichtingen die het convenant hen oplegt.

Daarnaast kan bij deelnemende bedrijven de bereidheid aanwezig zijn om de uitgangspunten van het convenant in abstracto te onderschrijven, maar onwilligheid ontstaan om aan die bereidheid consequenties te verbinden wanneer dat wordt vereist. Een interessant aspect aan de zaak van *Vandyck* is dat het bedrijf stelt zich niet te willen mengen in politieke kwesties, waar de stuurgroep op reageert met de opmerking dat dit precies is waar het in het textielconvenant om draait.

7. Evaluatie van de convenanten

De convenanten bevatten rapportageverplichtingen voor de aangesloten partijen die geënt zijn op het toezichtstelsel van de ILO. In ILO-verband rapporteren lidstaten over de naleving van de Conventies die door hen geratificeerd zijn.

Partijen bij een IMVO-convenant verplichten zich jaarlijks een voortgangsrapportage te publiceren. Textiel, banken en goud hebben een eerste rapportage uitgebracht. De tweede voortgangsrapportage van het textielconvenant werd in april 2019 gepubliceerd. Daarin wordt er onder meer melding van gemaakt dat het aantal deelnemende merken is gestegen naar 92, bijna de helft van de Nederlandse kleding en textielmarkt. Ook de lijst met productielocaties (zie paragraaf 5) is in 2018 fors gegroeid.³³ De rapportages van de convenanten bevorderen duurzaam bosbeheer, bancaire sector en verantwoord goud worden rond de zomer van 2019 verwacht.

In juli 2018 verscheen een voortgangsrapportage van de SER over de IMVO-convenanten.³⁴ De rapportage werd opgesteld aan de hand van interviews met partijen en stakeholders en maakte melding van de belangrijkste resultaten tot dan toe. De rapportage bevat enkele interessante uitkomsten.

32 https://www.imvoconvenanten.nl/kledingtextiel/agreement/complaints?sc_lang=nl.

33 <https://publicaties.imvoconvenanten.nl/kleding-textiel-2018/cover>.

34 SER Voortgangsrapportage IMVO Convenanten, Samen op weg naar verantwoorde ketens, Rapport juli 2018.

Aan het textielconvenant is meer dan 40% van de markt gebonden en er is een verregaande samenwerking met het Duitse zusterinitiatief Textilbündnis opgezet. Sinds 4 juli 2017 staan 2802 productielocaties online, waardoor lokale vakbonden en NGO's misstanden in de keten kunnen aanpakken bij het secretariaat van het convenant. Dat is inmiddels zes keer gebeurd.

Onder het bankenconvenant is de rol van banken in de ketens van cacao en palmolie in kaart gebracht om na te gaan hoe gezamenlijk schendingen van de normen kunnen worden tegengegaan.

Door het goudconvenant is een project ter bestrijding van kinderarbeid in kleinschalige goudmijnen in Oeganda van start gegaan.³⁵

Naast resultaten vermeldt de voortgangsrapportage ook aandachtspunten ter verbetering van het proces van totstandkoming van de convenanten, met name waar het gaat om de rol van de betrokken partijen en tijdspad en prioritering.³⁶

De IMVO-convenanten maken deel uit van het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering en worden op basis van dat beleid ook financieel ondersteund. Verantwoording van het beleid wordt afgelegd aan de Tweede Kamer, die eenmaal per jaar op de hoogte wordt gesteld van de voortgang van de implementatie van het internationale MVO-beleid door middel van een brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.³⁷ De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het nationale MVO-beleid.³⁸ Uit die brieven komt naar voren dat de belangstelling in het bedrijfsleven voor IMVO-convenanten toeneemt, wat onder meer blijkt uit het groeiend aantal convenanten.

In de meest recente brief van 11 juni 2019 werd melding gemaakt van de evaluatie van de IMVO-convenanten die in het najaar van 2019 zal beginnen. De resultaten daarvan worden verwacht in het derde kwartaal van 2020. Het kabinet merkt op zich in te zetten voor gelijke regels op het gebied van IMVO in heel Europa. Daarmee is een begin gemaakt met het convenant natuursteen, het eerste internationale IMVO-convenant. De Nederlandse en Vlaamse natuursteensector hebben daarin samen met de overheden van Nederland en Vlaanderen, NGO's en vakbonden afspraken

gemaakt over het gezamenlijk aanpakken van mogelijke misstanden.³⁹

8. Conclusie

Hebben de IMVO-convenanten nu meerwaarde voor de handhaving van fundamentele arbeidsrechten?

IMVO-convenanten zijn het bewijs van groeiende bewustwording bij het Nederlandse bedrijfsleven van het belang van fundamentele rechten, met name in relatie tot mondiale toeleveringsketens. Het gegeven dat de partijen bij de convenanten bereid zijn vrijwillig verplichtingen op zich te nemen, geeft blijk van een toenemend besef van verantwoordelijkheid voor de negatieve bijeffecten van economische activiteiten. De sectorale aanpak werkt: uit paragraaf 4 blijkt dat de accenten per bedrijfstak verschillen. Dat hangt samen met de aard van de bedrijfstak en de bedrijfsprocessen. Het ligt voor de hand dat in het textielconvenant veel aandacht is voor kinderarbeid en gedwongen arbeid, terwijl het convenant sierteelt zich met name richt op milieuaspecten die samenhangen met watergebruik en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Uit paragraaf 6 blijkt dat convenanten verplichtingen in het leven roepen, al kunnen de contracterende en de aangesloten partijen zich desgewenst aan die verplichtingen onttrekken. Toch maakt dat deelname aan convenanten niet geheel vrijblijvend: bedrijven ervaren *namings and shaming* als onaangenaam, zoals wij al wisten uit het ILO-systeem.⁴⁰ Een positieve prikkel om mee te blijven doen, is dat partijen bij de convenanten en de aangesloten bedrijven elkaar bijstaan in de activiteiten om de mondiale toeleveringsketens onder controle te krijgen. Ook rondom de convenanten bestaan allerlei initiatieven en dwarsverbanden die daaraan bijdragen en die zorgen voor een breder draagvlak en daarmee voor een toenemend 'level playing field'.

Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat de convenanten een meerwaarde hebben voor de handhaving van fundamentele rechten. Hoe groot die meerwaarde precies is en waar punten voor verbetering bestaan, zal moeten blijken uit de eerste evaluatie van de convenanten. De resultaten van de eerste evaluatie van vijf convenanten zullen in het najaar van 2019 worden gepubliceerd.⁴¹

In paragraaf 3 zijn de convenanten vanwege de participatie van de overheid aangeduid als een mix van publiek en privaat. De overheid draagt door deelname bij aan de impact van convenanten, maar de convenanten dragen op hun

35 SER Voortgangsrapportage IMVO Convenanten, Samen op weg naar verantwoorde ketens, Rapport juli 2018, p. 5-7.

36 SER Voortgangsrapportage IMVO Convenanten, Samen op weg naar verantwoorde ketens, Rapport juli 2018, p. 7-10.

37 Kamerstukken II 2015/16, 26485, 220; Kamerstukken II 2017/18, 26485, 253; Kamerstukken II 2018/19, 26485, 293 en Kamerstukken II 2018/19, 26485, 308.

38 Kamerbrief 2 juli 2019.

39 Kamerstukken II 2018/19, 26485, 308, p. 1. Het metaal convenant is ook een 'internationaal' convenant omdat de Europese metaalbranche (Eurometaux) als partij is aangesloten en twee internationale branches als steunbetuigers betrokken zijn bij het convenant.

40 A.G. Koroma & P.F. van der Heijden, *International Labour Organization: Review of ILO-Supervisory mechanism*, https://www.ilo.org/gb/GBSessions/previous-sessions/GB326/II/II/WCMS_456451/lang-en/index.htm.

41 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2019D27327&did=2019D27327>.

beurt ook bij aan de nadere invulling en uitvoering van wetgeving. De Wet Zorgplicht kinderarbeid⁴² voorziet in de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen en vraagt onder meer aan bedrijven te verklaren dat zij het nodige doen om kinderarbeid te voorkomen. Bedrijven die deelnemen aan een IMVO-convenant, hebben zich al gecommitteerd aan het toepassen van 'gepaste zorgvuldigheid' (de Nederlandse vertaling van *due diligence*). Om die reden voldoen zij aan de voorschriften opgenomen in lid 5 van de wet.⁴³ Verder laat de wet een aantal elementen open die door de regering moeten worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dat zal pas gebeuren zodra de evaluatie van de IMVO-convenanten beschikbaar is, zodat informatie daaruit meegevoerd kan worden in het ontwerpen van de AMvB.⁴⁴

Tot slot. Op nationaal niveau is er op dit moment veel aandacht voor het reguleren van de arbeidsmarkt en de vormgeving van arbeidscontracten. De commissie Regulering van werk ('commissie Borstlap') heeft de opdracht gekregen daarover haar licht te laten schijnen. In de eind 2018 verschenen discussienota 'In wat voor land willen wij werken?'⁴⁵ wordt de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt onder de loep genomen. Ook een werkgroep van de Vereniging voor Arbeidsrecht, die een concept 'Wetboek van Werk 2025' heeft uitgebracht, besteedt aandacht aan de nationale situatie en behoeften.⁴⁶ Echter, meer dan ooit heeft de vraag naar producten en grondstoffen in het geïndustrialiseerde deel van de wereld gevolgen voor de arbeidsomstandigheden van werkenden in andere delen van de wereld waar die producten en grondstoffen worden gefabriceerd of gewonnen. Daarbij past de ambitie om ook bij het ontwerpen van nationale kaders aandacht te besteden aan zorg voor arbeid en werkenden voorbij de landsgrenzen, bijvoorbeeld door naleving van fundamentele arbeidsrechten in mondiale toeleveringsketens te bevorderen. De IMVO-convenanten leveren aan deze ambitie hun bijdrage.

42 14 mei 2019, of Wet Kuiken. De wet treedt niet eerder in werking dan 1 januari 2020, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34506_initiatiefvoorstel_kuiken.

43 *Kamerstukken I* 2018/19, 34506, Q, p. 2.

44 *Kamerstukken II* 2018/19, 26485, 308, p. 5.

45 <https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2019/06/20/discussienotitie-commissie-regulering-van-werk>.

46 https://www.vaan-arbeidsrecht.nl/images/Wetboek_van_werk_concept_design_june_2019.pdf?style=original&1561053747.