Het stimuleren van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) bij bedrijven via EZK-instrumenten

Een groeipad voor bedrijven én overheid

Evaluatie resultaten van de pilot implementatie OESO-richtlijnen in EZK-bedrijfsleveninstrumenten

Februari 2024

Colofon

Datum

27 februari 2024

Status

Versie 1.0 (definitief)

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Onderzoeksteam

Martin de Jong (Empact Consulting)

Kristine Ocon (RVO)

Contact

Empact Consulting B.V.

Gonnetstraat 26

2011 KA Haarlem

Martin.dejong@empact.nu

www.empact.nu

Afkortingen

ATR	Adviescollege Toetsing Regeldruk
BHOS	Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)
DEI+	Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie
EIA	Energie-investeringsaftrek
ESG	Environmental, Social, Governance (ESG)
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FastLane	Fastlane voor high potential start-ups en scale-ups
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
HER	Hernieuwbare Energietransitie
IK	Innovatiekrediet
ISDE	Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MIT	Missiegedreven Innovatie en Topsectoren
MOOI	Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie
NI	Nationale Iconen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RUS	Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies
SBIR	Small Business Innovation Research
SDE ++	Stimulering Duurzame Energieproductie
Seed BA	Seed Business Angel regeling
VFF	Vroege Fase Financiering
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk

Begrippen

Due diligence / gepaste zorgvuldigheid	Due diligence, in het Nederlands gepaste zorgvuldigheid, is het doorlopende proces waarbij ondernemingen proactief in kaart brengen wat de (potentiële) negatieve gevolgen op mens en milieu zijn van de activiteiten in hun eigen bedrijfsvoering en in hun (internationale) waardeketen om deze te voorkomen, aan te pakken en hierover te communiceren. Het due diligence proces bestaat uit zes stappen. Ondernemingen moeten maatschappelijk verantwoord ondernemen in hun beleid en managementsystemen integreren (stap 1) en een risicoanalyse maken van hun daadwerkelijke en potentiële negatieve gevolgen op mens en milieu (stap 2). De volgende stap is het ontwikkelen en uitvoeren van beleid dat deze risico's of schendingen voorkomt of aanpakt (stap 3). Een onderneming moet de uitvoering daarvan monitoren (stap 4) en daarover transparant en publiekelijk rapporteren (stap 5). Stap 6 bestaat uit het voorzien van genoegdoening voor slachtoffers van negatieve impact van bedrijfsactiviteiten.
IMVO	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) betekent dat organisaties zich inspannen om negatieve gevolgen van hun activiteiten op mens en milieu te voorkomen en aan te pakken, zowel in hun eigen bedrijfsvoering als in hun (internationale) waardeketen.
IMVO-risico's	Een onderneming brengt de risico's van haar activiteiten en die van haar zakenrelaties in kaart en onderzoekt deze op potentiële en daadwerkelijke negatieve gevolgen op mens en milieu (stap twee van due diligence). Enerzijds zijn er risico's vanuit de maatschappij die impact hebben op de onderneming (bijvoorbeeld financieel-, markt-, operationeel-, en imago-risico). Anderzijds zijn er risico's vanuit de onderneming die impact hebben op de mens en milieu.
MVO-kerntaken van RVO	Informeren, adviseren, beoordelen en monitoren. Zie bijlage 7.2 voor nadere toelichting.
Bedrijfsgrootte	Op basis van de categorisatie van de EU. We spreken van micro-ondernemingen als ten minste twee van de drie volgende criteria niet worden overschreden: (a) balanstotaal: 450 000 EUR; (b) netto-omzet: 900 000 EUR; (c) gemiddeld aantal werknemers gedurende het boekjaar: 10. We spreken van kleine ondernemingen als ze ten minste twee van de drie volgende criteria niet overschrijden: (a) balanstotaal: 5 000 000 EUR; (b) netto-omzet: 10 000 000 EUR; (c) gemiddeld aantal werknemers gedurende het boekjaar: 50. We spreken van middelgrote ondernemingen als ze ten minste twee van de drie volgende criteria niet overschrijden: (a) balanstotaal: 25 000 000 EUR;

	(b) netto-omzet: 50 000 000 EUR; (c) gemiddeld aantal werknemers gedurende het boekjaar: 250. Grote ondernemingen zijn ondernemingen die ten minste twee van de drie volgende criteria overschrijden: (a) balanstotaal: 25 000 000 EUR; (b) netto-omzet: 50 000 000 EUR; (c) gemiddeld aantal werknemers gedurende het boekjaar: 250.
OESO-richtlijnen	De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen zijn aanbevelingen van overheden aan ondernemingen op het vlak van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De OESO-richtlijnen vormen de basis van het Nederlandse IMVO-beleid. De OESO-richtlijnen adviseren ondernemingen om due diligence toe te passen om negatieve gevolgen op mens en milieu, die verband houden met hun activiteiten, (internationale) waardeketen en andere zakelijke relaties, te voorkomen en aan te pakken. De OESO-richtlijnen zijn toepasbaar en relevant voor alle ondernemingen, van groot tot klein, van multinationals tot MKB.
Risicosector	Sectoren met een hoog 'IMVO-risico' (high-impact sector) gebaseerd op de CSDDD zijn: - Productie en groothandel van textiel, kleding en schoeisel; - Landbouw, inclusief bosbouw en visserij; - Productie van voedsel en handel in landbouwgrondstoffen; - Winning en groothandel van minerale hulpbronnen of productie van aanverwante producten; - Bouw.
UNGP	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UN, 2012)
Waardeketen	De term 'waardeketen' refereert aan alle partijen die betrokken zijn bij het vervaardigen van een product of dienst, van begin (upstream) tot eind (downstream). In de context van IMVO dient een onderneming inzicht in haar gehele waardeketen te hebben. Ondernemingen hebben kennis nodig van de producten en diensten die zij inkopen, waar en hoe hun product of dienst tot stand komt en wat er gebeurt nadat zij het product of dienst verkopen. Dit betreft ook de activiteiten van haar en, indien aanwezig, haar dochtermaatschappijen. In ons huidige economische systeem is dus bijna iedere onderneming onderdeel van een internationale waardeketen.

Samenvatting

De Nederlandse overheid wil dat bedrijven[1] die actief zijn in Nederland en zakendoen in het buitenland internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Concreet betekent dit dat bedrijven zich houden aan de OESO-richtlijnen, waarin het concept due diligence centraal staat. Volgens deze richtlijnen dienen bedrijven doorlopend risico's op het gebied van mens en milieu in kaart te brengen en, indien nodig, actie te ondernemen om deze risico's te mitigeren om hier vervolgens transparant over te zijn. Een manier om IMVO te stimuleren door de Rijksoverheid, is het stellen van IMVO-voorwaarden bij het verlenen van overheidssteun aan bedrijven. Het ministerie van EZK heeft samen met RVO hiertoe een pilot gehouden onder EZK-beleidsinstrumenten om te beoordelen op welke manier dit gerealiseerd kan worden. Dit rapport is een kwalitatieve evaluatie van de resultaten van de pilot.

De omvang van de veertien EZK-instrumenten binnen de pilot is aanzienlijk. In totaal is in 2022 door deze veertien instrumenten voor circa € 5 miljard aan subsidie, garanties of fiscale aftrek gefinancierd. Het bereik van deze veertien pilot-instrumenten samen was in 2022 potentieel ongeveer 40 duizend bedrijven. Al deze instrumenten zijn gestart met IMVO in hun uitvoering. De aanpak was gebaseerd op BHOS-aanpak met IMVO-kerntaken: Informeren, Adviseren, Beoordelen en Monitoren van bedrijven.

Resultaten van de pilot

Alle EZK-instrumenten binnen de pilot hebben voorlichting gegeven over IMVO in de vorm van passieve communicatie zoals verwijzingen op websites of folders. De helft van de instrumenten heeft een stap verder gezet richting actieve communicatie over IMVO, in de vorm van persoonlijk contact tijdens intakegesprekken en bedrijfsbezoeken. Het is gebleken dat het informeren en adviseren van bedrijven door RVO beperkt effect heeft indien dit via passieve communicatie wordt uitgevoerd. Het informeren en adviseren van bedrijven als onderdeel van de aanvraagprocedure of middels een persoonlijk gesprek heeft een groter effect op het bewustzijn over IMVO bij bedrijven. In de pilot is het niet gelukt om IMVO-voorwaarden op te nemen in instrumenten en de verwachte effectiviteit hiervan te toetsen. Redenen hiervoor zijn de interne (EZK-RVO) beperkingen zoals prioriteit, budget, kennisontwikkeling, draagvlak, doelmatigheid, zorgen over toegenomen regeldruk en gebrek aan juridische grondslag.

Effecten op RVO

Zowel het kennisniveau als de houding ten opzichte van IMVO, van de circa vijfhonderd betrokken ambtenaren is verhoogd. Hierdoor begrijpt een RVO-adviseur beter wat er met IMVO bedoeld wordt. Tegelijkertijd zijn er bijzonder veel uitvoeringsdilemma's naar boven

[1] In dit rapport wordt met bedrijven bedoeld: alle entiteiten die een aanvraag indienen bij een EZK-instrument. Dit zijn voornamelijk ondernemingen, maar soms gaat het ook om samenwerkingsverbanden, belangenorganisaties, kennisinstellingen en andere organisatievormen. Particulieren wordt uitgesloten.

gekomen, die de voortgang van de pilot hebben belemmerd zoals:

- Goed uitvoeren van IMVO kost meer tijd binnen een organisatie die reeds een hoge werkdruk ervaart.
- Onduidelijkheid welke IMVO-eisen gesteld moeten worden: het due diligence proces is niet eenvoudig toepasbaar, met name bij EZK-instrumenten met veel aanvragen.
- Bij een groot deel van de aanvragen door bedrijven is geen persoonlijk contact waardoor IMVO Kerntaak 2: Adviseren niet kan worden uitgevoerd.
- IMVO verhoogd de regeldruk op bedrijven.
- Er is juridische onduidelijkheid over de mogelijkheid van het stellen van IMVO-voorwaarden en de mate van doelmatigheid van het verstrekken van informatie om in aanmerking te kunnen komen voor een EZK-instrument.

Verwachtingen van bedrijven

Bedrijven verwachten van de overheid aandacht voor IMVO en dat er een relatie wordt gelegd met tussen IMVO en hun bedrijfsvoering. Ook lijkt er voldoende steun voor het stellen van IMVO-voorwaarden, mits deze doelmatig en ondersteunend voor het bedrijf zijn. Bedrijven willen vooral duidelijkheid: wat moeten ze doen, wat kunnen ze doen en wat is goed genoeg? Daarnaast verwachten bedrijven een maatwerkaanpak en dus geen algemene eisen die voor iedereen hetzelfde zijn. Er lijkt onder bedrijven voldoende draagvlak te zijn voor het stellen van IMVO-voorwaarden gebaseerd op risicosectoren, bedrijfsgrootte en de omvang van overheidssteun. Proportionaliteit is hier belangrijk: indien het om een relatief laag subsidiebedrag of een kleine fiscale vrijstelling gaat, ligt het informeren en adviseren meer voor de hand dan het stellen van voorwaarden.

Wetgeving als belangrijk contextfactor

De pilot is sterk beïnvloed door de uitwerking van aanstaande en nieuwe wetgeving op het gebied van IMVO. De Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en met name de EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), waarover het Europees Parlement en de Europese Commissie een voorlopig politiek akkoord hebben gesloten, heeft vergelijkbare doelstellingen. Terwijl de CSDDD van toepassing zal zijn op een beperkt aantal bedrijven[2], richtte de pilot zich op alle bedrijven die overheidssteun aanvragen. Daarnaast is de Nederlandse IMVO-initiatiefwet relevant, omdat deze net als de pilot, gebaseerd is op de OESO-richtlijnen. Ook hier zit het verschil in het bereik: deze initiatiefwet is toepasbaar op bedrijven met een omzet vanaf € 40 miljoen per jaar. Deze wetten zijn echter nog niet aangenomen en kennen een jarenlange overgangsbepaling. Dit maakt dat deze wetgeving op korte en middellange termijn geen oplossing biedt voor het integreren van IMVO binnen het EZK-instrumentarium. Wel ligt het voor de hand om hier inhoudelijk op voor te sorteren door het Nederlands bedrijfsleven voor te bereiden op nieuwe wet- en regelgeving. Op die manier

[2] CSDDD: voor bedrijven met een omzet van meer dan € 150 miljoen per jaar of indien het om een IMVO-risicosector gaat, een omzet van € 40 miljoen per jaar of meer

wordt tevens een groeipad voor IMVO gecreëerd.

Uitgangspunten

Er blijken een aantal uitgangspunten van belang bij het toepassen van IMVO op de EZK-instrumenten:

1. De implementatie van het informeren en vrijblijvend adviseren van bedrijven over IMVO binnen de EZK-instrumenten is fundamenteel anders dan het stellen van IMVO-voorwaarden en het monitoren hierop. Er is geconcludeerd dat een splitsing nodig is in de IMVO-uitvoeringstaken in: voorlichten en voorwaarden stellen[3].
2. Het concept IMVO is voor veel mensen dermate abstract dat het niet duidelijk is wat hiermee bedoeld wordt. Een fundamentele keuze is om IMVO-risico's concreet te maken per EZK-instrument. Daarnaast ligt er een rol voor de overheid om bedrijven te informeren over wetgeving en hen daarbij te ondersteunen.
3. Een risicobenadering is proportioneler dan een *one-size-fits-all*-benadering. Het gevolg van een keuze voor een risicobenadering is dat bedrijven waar een laag IMVO-risico aanwezig is alleen voorlichting over IMVO ontvangen en geen algemene IMVO-voorwaarden opgelegd krijgen.
4. Voor het stellen van IMVO-voorwaarden bij EZK-instrumenten ontbreekt in veel gevallen de juiste juridische borging of de zekerheid van een aanwezige borging. Dit moet wel gerealiseerd worden voordat er IMVO-voorwaarden gesteld kunnen worden.
5. Er dient een keuze gemaakt te worden om IMVO-voorwaarden als kernonderdeel van EZK-beleid te benoemen: er wordt geen overheidssteun geleverd aan bedrijven met IMVO-risico's indien zij niet willen voldoen aan IMVO-voorwaarden. Indien bedrijven nog niet voldoen aan IMVO-voorwaarden, maar wel willen gaan voldoen, wordt er wel overheidssteun verleend. Hierbij is een rapportage- en controle verplichting nodig.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de verdere toepassing van IMVO bij EZK-instrumenten. Het devies is 'standaardiseren waar het kan, maatwerk waar het moet en vasthouden wat is opgebouwd'. Daarnaast moeten fundamentele uitgangpunten worden opgelost.

Bij **standaardiseren** wordt aanbevolen voorlichting over IMVO op te schalen naar alle EZK-instrumenten. Dit draagt bij aan een consistente boodschap met betrekking tot IMVO vanuit de overheid. Hierbij kan voorlichting gegeven worden over de toegevoegde waarde van IMVO en de ontwikkelingen op het gebied van gerelateerde wet- en regelgeving, zoals de CSDDD en de CSRD, om bedrijven te helpen zich hierop voor te bereiden.

[3] Dit is conform het Nederlands IMVO-beleid.

Bij **maatwerk** is de aanbeveling om IMVO-voorwaarden te stellen aan de hand van een risicobenadering die rekening houdt met de omvang van het bedrijf, of het bedrijf óf de ondersteunde activiteit in een risicosector valt en de omvang van de financiële ondersteuning (zie ook onderstaand schema). Voorlopig is het namelijk zinvol om de beperkte middelen te richten op de grootste risico's op basis van de voorgestelde risicobenadering. Hierdoor is een gerichtere en relevante benadering mogelijk, die proportioneel is voor de overgangsperiode tot de CSDDD van kracht is. Met deze risicobenadering wordt hierdoor binnen een EZK-instrument wel onderscheid gemaakt tussen aanvragers.

A. Altijd Voorlichting over IMVO
B. Indien van toepassing: instrument-specifieke IMVO-voorwaarden voor alle aanvragers
C. Afwegingskader voor bedrijven: indien één van deze drie criteria wel van toepassing is, worden algemene IMVO-voorwaarden aan een bedrijf gesteld:

	1. Omvang bedrijf	2. Risico-sector	3. Omvang steun door bedrijf
Geen algemene IMVO-voorwaarden	< € 150 miljoen omzet	Geen risicosector	< € 125.000 per jaar
Wel algemene IMVO-voorwaarden	> € 150 miljoen omzet	Wel risicosector	> € 125.000 per jaar

Verder wordt aanbevolen om **vast te houden** aan hetgeen is opgebouwd bij het ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij het toepassen van IMVO. Deze ondersteuning moet gericht zijn op het daadwerkelijk oplossen van IMVO-risico's in de waardeketens van bedrijven en tegelijkertijd voldoen aan de verwachte (Europese) wetgeving. Hierbij is het belangrijk om samenwerking met andere IMVO-initiatieven als het IMVO-steunpunt en de SER IMVO-convenanten te zoeken, om zo vanuit de overheid eenduidig te zijn. Een laatste aanbeveling is om de vijf eerder genoemde uitgangspunten te realiseren.

Dit rapport eindigt met aanbevelingen voor vervolgonderzoek naar de houding en gedrag van bedrijven ten aanzien van IMVO: het in kaart brengen van het soort bedrijven dat gebruik maakt van EZK-instrumenten, een juridische analyse voor aanpassing van subsidiewetgeving, onderzoek naar IMVO-risico's in de keten van Nederlandse bedrijven, onderzoek naar effectieve communicatie over IMVO naar het bedrijfsleven, en tot slot advies vragen van de ATR over de aanbevelingen uit dit rapport.

Inhoud

Afkortingen 2

Begrippen 3

Samenvatting 5

1. Inleiding 10

1.1 Aanleiding pilot 'Implementatie OESO-richtlijnen in zestien EZK-instrumenten' 10

1.2 Doel, scope, aanpak en beperkingen van dit evaluatierapport 10

1.3 Periode en scope uitvoering IMVO-pilot 11

1.4 Kernprincipes en aanpak van de pilot 12

2. Status IMVO-pilot 14

2.1 Hoofdconclusies uit evaluatie van de pilot-aanpak 14

2.2 Mate van implementatie en bereik 14

2.3 Externe context van invloed op de pilot 17

3. Effecten van de pilot 19

3.1 Effecten op RVO 19

3.2 Effecten op bedrijven 23

4. Conclusies 26

4.1 Algemene conclusies 26

4.2 Uitgangspunten voor de verdere toepassing van IMVO bij EZK-instrumenten 28

5. Aanbevelingen 30

5.1 Aanbevelingen 30

5.2 Vervolgonderzoek 34

6. Gebruikte bronnen 36

7. Bijlagen 38

7.1 Overzicht EZK-instrumenten gedurende de pilot. 38

7.2 Bijlage uitleg kerntaken 39

7.3 Samenvattingen van de interviews met betrokken ambtenaren 42

7.4 Samenvattingen van de interviews met bedrijven 48

1. Inleiding

1.1 Aanleiding pilot 'Implementatie OESO-richtlijnen in zestien EZK-instrumenten'

De Nederlandse overheid wil dat Nederlandse bedrijven die actief zijn in Nederland en zakendoen in het buitenland dit maatschappelijk verantwoord doen. De overheid verwacht van bedrijven dat zij werken volgens de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen over maatschappelijk verantwoord ondernemen (hierna OESO-richtlijnen), waarin het concept van due diligence centraal staat. Dit betekent dat van bedrijven verwacht wordt dat zij doorlopend risico's op het gebied van onder meer mens en milieu in kaart brengen en, indien nodig, actie ondernemen om deze risico's te mitigeren. Onduidelijk is echter nog hoe deze verwachting vertaald moet worden in effectieve wetgeving en beleid.

Na de wijziging in het beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de OESO-richtlijnen in haar programma's – waaronder in subsidie-instrumenten – is geïmplementeerd, ontstond de vraag of de implementatie van deze richtlijnen ook mogelijk zou kunnen zijn voor het instrumentarium van andere ministeries, in het bijzonder dat van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Zo is in de motie van het lid Sjoerdsma in 2013 aan de regering verzocht om rijksbreed alleen overheidssteun te bieden aan bedrijven die handelen conform de OESO-richtlijnen. In de breed gesteunde motie van het lid Becker is gevraagd om subsidiekaders aan te scherpen, zodat geld kan worden teruggevorderd als een bedrijf onvoldoende doet om misstanden binnen de eigen keten aan te pakken. Bij EZK is in juni 2018 na Kamervragen uiteindelijk een start gemaakt met de implementatie van IMVO-criteria in het instrumentarium. Staatsecretaris Keijzer heeft in 2019 toegezegd het stellen van IMVO-voorwaarden bij bedrijfsleven-instrumenten te onderzoeken. Daaropvolgend in december 2019 werd door de staatssecretaris in een kamerbrief aangegeven dat Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) en de OESO-richtlijnen geïmplementeerd worden in EZK-instrumenten. Vervolgens gaf EZK de opdracht aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om te onderzoeken op welke manier IMVO geïntegreerd kon worden bij een aantal bedrijfsleven-instrumenten. RVO voert beleidsinstrumenten uit in opdracht van meerdere ministeries, waaronder EZK. Als gevolg van voorbereidend onderzoek, dat op 15 december 2020 naar de Tweede Kamer is gestuurd, ontstond het idee van een pilot. De beslissing om deze pilot uit te voeren is op 15 juni 2021 genomen en gedeeld met de Kamer. De pilot 'Implementatie OESO-richtlijnen in zestien EZK-instrumenten' is derhalve een uitwerking van deze toenmalige beleidskeuzen en toezeggingen aan de Tweede Kamer.

1.2 Doel, scope, aanpak en beperkingen van dit evaluatierapport

Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van EZK om vast te stellen wat de resultaten van de pilot zijn. Deze evaluatie kent drie soorten bronnen: (1) deskresearch van de beschikbare interne- en externe documentatie, (2) interviews met stakeholders van de betrokken EZK-instrumenten en (3) interviews met bedrijven die in deze periode een aanvraag bij een EZK-

instrument hebben ingediend. Naast de *kwalitatieve* evaluatie is op basis van beschikbare cijfers tevens een *kwantitatieve* inschatting gemaakt van het totale bereik van de doelgroep met deze pilot. Gebaseerd op de bevindingen, worden aanbevelingen aan EZK geformuleerd.

Er is gekozen voor een kwalitatieve aanpak, omdat bij een kwantitatieve evaluatie een vertekend beeld zou ontstaan aangezien het aantal bedrijven per pilot-instrument zeer variabel is. Ook gaan we in deze evaluatie niet in op het verband tussen IMVO-voorwaarden die EZK (via RVO) aan bedrijven stelt, de daadwerkelijke verbetering van IMVO-prestaties van bedrijven en het maatschappelijke effect, zoals beschreven in de verandertheorie van de pilot. Om een dergelijk onderzoek uit te voeren is, gezien de dynamiek en complexiteit van IMVO, een meerjarige studie nodig. RVO is momenteel wel een IMVO-monitoringstool aan het ontwikkelen die meting bij bedrijven over langere tijd mogelijk maakt. Deze monitoringstool is echter nog niet in praktijk gebracht. Het aantonen van het causaal verband tussen het stellen van voorwaarden op IMVO-gebied en betere prestaties van een onderneming op dit vlak is overigens complex, aangezien er een groot aantal (oncontroleerbare) factoren van invloed zijn op in welke mate bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De opdracht voor dit onderzoek is gegeven door EZK. Het onderzoek is uitgevoerd door Empact Consulting met ondersteuning van RVO. Empact Consulting had eveneens een adviserende rol tijdens deze pilot. Alhoewel deze evaluatie met de grootste zorgvuldigheid is uitgevoerd, is dit geen onafhankelijke studie. Dit onderzoek heeft in december 2023 en januari 2024 plaatsgevonden en kan dus gezien worden als een momentopname. Daarnaast is de omvang van het aantal interne geïnterviewde stakeholders beperkt tot twintig. Het kwalitatief onderzoek is uitgevoerd bij een beperkte groep van zeven bedrijven. Empact Consulting had toegang tot alle bekende documentatie met betrekking tot de pilot.

1.3 Periode en scope uitvoering IMVO-pilot

De pilot '*Implementatie OESO-richtlijnen in zestien EZK-instrumenten'* is bedoeld om te leren wat de beste aanpak is om (Internationaal) Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen via het EZK-bedrijfsleveninstrumentarium te stimuleren bij ondernemers die gebruik maken van deze instrumenten. In de pilot is getoetst of deze werkwijze bruikbaar is voor de verdere uitrol naar het volledige instrumentarium (ongeveer honderd verschillende instrumenten). Daarbij is ook beoordeeld in hoeverre de IMVO-voorwaarden kunnen worden gerelateerd aan het doel van de instrumenten. Dit laatste omdat de Algemene wet bestuursrecht voor subsidies bepaalt dat de voorwaarden die gesteld mogen worden aan het verkrijgen van subsidies doelgerelateerd moeten zijn.

In de periode juli 2021 – december 2023 voerde RVO de pilot '*IMVO – de OESO-richtlijnen in het EZK-instrumentarium bij RVO*' uit. In de Kamerbrief over de pilot werd een lijst van zestien instrumenten geselecteerd, maar bij aanvang van de pilot in juli 2021 kwamen daar vier extra instrumenten bij en viel er één af. De keuze voor deze instrumenten was gebaseerd op het realiseren van een evenwichtige verdeling over de verschillende beleidsdirecties bij EZK. Ook is een verscheidenheid aan typen instrumenten en gebruikers daarvan geselecteerd, om daarmee een diverse groep bedrijven te bereiken. Uiteindelijk zijn van deze negentien instrumenten er nog veertien actief. De volgende instrumenten zijn niet meegenomen in deze evaluatie omdat zij inmiddels zijn gestopt: Vroege Fase Financiering, FastLane, HER, Nationale Iconen en SBIR. Zie bijlage 7.1 voor een volledig overzicht.

Tabel 1 – Deelname EZK-instrumenten aan pilot OESO-Richtlijnen in EZK-instrumenten

Directoraat-Generaal	Instrumenten
DG Bedrijfsleven & Innovatie	MIT R&D samenwerkingsprojecten
	GO
	Seed Business Angels
	Seed Capital
	Innovatiekrediet
	WBSO
DG Klimaat & Energie	Energie-Investeringsaftrek voor ondernemers (EIA)
	ISDE
	SDE++
	DEI+
	Topsector Energiestudies
	Toegevoegd: Topsector haalbaarheid industrie
	Toegevoegd: MOOI
	Toegevoegd: Wind op zee

1.4 Kernprincipes en aanpak van de pilot

De aanpak van de pilot is gebaseerd op de ervaringen met het inbedden van IMVO in de instrumenten van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), die RVO ook uitvoert. Begin 2018 heeft RVO daartoe een IMVO-uitvoeringsbeleid ontwikkeld als uitvoeringsantwoord voor het lopende kabinetsbeleid. Dit uitvoeringsbeleid neemt de OESO-richtlijnen als basis. In het kort betekent het naleven van de OESO-richtlijnen dat bedrijven IMVO-risico's in hun internationale waardeketen in kaart brengen; deze risico's voorkomen, aanpakken of stoppen; de praktische toepassing en resultaten monitoren; hierover communiceren en waar nodig herstel mogelijk maken. Dit proces wordt 'gepaste zorgvuldigheid' of 'due diligence' genoemd. In de vertaling hiervan naar de praktijktoepassing door RVO is gekozen voor vier zogeheten kerntaken (zie figuur 1 hieronder) die RVO uitvoert richting de doelgroep. Deze vier kerntaken zijn als centraal vertrekpunt gebruikt voor de inbedding in de instrumenten tijdens de pilot.

De aanpak van de pilot bij de EZK-instrumenten was aanvankelijk gebaseerd op de bestaande aanpak, maar gaandeweg is tijdens de pilot de aanpak verbeterd en zijn deze lessen ook toegepast bij de aanpak voor de BHOS-instrumenten.

Figuur 1: IMVO Kerntaken van RVO

De doelstelling van de pilot was om voor alle geselecteerde instrumenten een werkwijze in te richten om IMVO-kerntaken 1 (informeren) en 2 (adviseren), en voor een beperkt aantal instrumenten ook de IMVO-kerntaken 3 (beoordelen) en 4 (monitoren) toe te passen. Zie bijlage 7.2 voor een uitgebreidere beschrijving van deze IMVO-kerntaken. Onderstaand een beknopte beschrijving van de aanpak van de pilot.

Figuur 2: Aanpak IMVO-pilot

2. Status IMVO-pilot

2.1 Hoofdconclusies uit evaluatie van de pilot-aanpak

Elk instrument is door de verschillende stappen van het verandertraject gegaan. Vooraf was de verwachting dat alle instrumenten het traject in gelijke snelheid zouden doorlopen, maar de praktijk heeft uitgewezen dat dit per instrument en per kerntaak verschilt. Doordat het toepassen van de kerntaken 'informeren en adviseren' meer tijd vergde dan vooraf werd verwacht, is er beperkte tijd geweest voor het toepassen van de kerntaken 'beoordelen en monitoren'. Het toepassen van de kerntaken 'beoordelen' op IMVO in aanvragen en 'monitoren' van de resultaten van de gemaakte afspraken raakt echter juist aan de grootste vraagstukken, zoals het effect op regeldruk voor bedrijven, de doelmatigheid en juridische haalbaarheid.

In een tussentijds intern evaluatierapport over de aanpak van de IMVO-pilot, wordt geconcludeerd dat de pilot-aanpak heeft gewerkt. Het kennisniveau en de houding van medewerkers van RVO heeft zich goed ontwikkeld en de aanpak heeft geleid tot een robuuste basis. Een succesfactor is de aanwezigheid van voldoende commitment op de werkvloer en van de betrokken managers. Het vraagt beschikbare uren en daadwerkelijk in te zetten werktijd in de reeds volle werkpakketten van betrokken ambtenaren, dus zij moeten in de gelegenheid worden gesteld tijd te besteden aan het invoeren van MVO binnen hun instrument.

Op basis van een aantal voorgestelde verbeterpunten uit het evaluatierapport over de aanpak werd geadviseerd de aanpak verder te handhaven na een kwartiermakersfase waarin bepaald moest worden wat de scope van de verdere uitrol zou moeten zijn. De kern van de voorgestelde wijziging was 'standaardiseren waar het kan, maatwerk waar het moet en vasthouden wat is opgebouwd'.

2.2 Mate van implementatie en bereik

Alle veertien instrumenten hebben de kerntaken 'informeren en adviseren' deels of volledig toegepast. Vier van veertien instrumenten zouden eveneens de kerntaken 'beoordelen en monitoren' toepassen; hiervan zijn er drie nog in de onderzoeksfase en heeft één dit in de praktijk toegepast. Dit is echter nog beperkt tot enkel het 'beoordelen'; er is nog nergens 'monitoren' toegepast.

In totaal is in 2022 voor deze veertien instrumenten voor circa € 5 miljard aan subsidie, garanties of fiscale aftrek gefinancierd. Het bereik van deze veertien pilot-instrumenten samen was in 2022 potentieel ongeveer 40 duizend bedrijven[4]. Hierbij moet opgemerkt worden dat het hier grotendeels gaat over het indirect verstrekken van informatie over IMVO: circa veertig procent. Een klein deel van alle bedrijven zijn direct bereikt met een maatwerkgesprek of -advies over IMVO; dit geldt voor circa twee procent van het totale aantal bedrijven.

Zie tabel 3 (op de volgende pagina) voor een overzicht van het bereik van de instrumenten en de mate van implementatie van de kerntaken 'informeren, adviseren, beoordelen en monitoren'.

Verder heeft het opnemen van een weblink naar een pagina over IMVO de afgelopen jaren aanzienlijk meer bezoekers opgeleverd. Uit de onderstaande cijfers in tabel 2 blijkt dat het aantal bezoekers van de algemene IMVO-webpagina sterk is toegenomen. Uit de interne web-statistieken blijkt dat dit mede verklaard kan worden door de doorverwijzing vanuit de pilot-instrumenten.

Tabel 2 – Aantal bezoekers IMVO-webpagina 2021-2023 (www.rvo.nl/mvo)

Jaar	Aantal paginaweergaven	% Groei jaar op jaar	Doorverwijzingen vanaf instrument-pagina's	% Groei jaar op jaar
2021	14.428	100%	2371	100%
2022	29.525	205%	3682	155%
2023	33.099	112%	5346	145%

[4] Een kwantitatieve schatting van het aantal bedrijven dat door deze pilot is geïnformeerd en geadviseerd over IMVO kan gezien worden als een trechter. Hierbij komt een bedrijf voor het eerst IMVO-informatie tegen op de website van het instrument waar doorverwezen wordt naar een algemene webpagina over IMVO. Vervolgens krijgen bedrijven bij sommige instrumenten aanvullende informatie die betrekking heeft op het specifieke instrument. Daarna komt vervolgens de officiële aanvraag van de klant aan RVO en wordt deze wel of niet toegekend door RVO.

Tabel 3 – status IMVO-implementatie per instrument

Lijst instrumenten bij het einde van de pilot (dec 2023)	Circa omvang verstrekte financiering in 2022 in miljoenen €	Circa aantal aanvragen/ bedrijven in 2022	Toepassing kerntaken				
			Voorbereiding toepassing kerntaken	Informeren	Adviseren	Beoordelen	Monitoren
MIT R&D	3,1	+/- 100	Volledig	Volledig	Niet	n.v.t.	n.v.t.
GO	0	0	Volledig	Volledig	n.v.t.	Deels	n.v.t.
Seed Business Angels	7,1	10 (fondsen)	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	Niet
Seed Capital	32	6 (fondsen)	Volledig	Volledig	Deels	Niet	Niet
Innovatie-krediet	60	43	Volledig	Volledig	Volledig	Deels	Niet
WBSO	1.300	19.484	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	n.v.t.
EIA	309	+/- 13.000	Volledig	Volledig	Niet	n.v.t.	n.v.t.
ISDE	350	4.890 (alleen van bedrijven)	Volledig	Volledig	Niet	n.v.t.	n.v.t.
SDE++	3.000	+/- 2.000	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	n.v.t.
DEI+	97,5	75	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	n.v.t.
Topsector Energiestudies	10,5	27	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	n.v.t.
Topsector haalbaarheid industrie	2,7	52	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	n.v.t.
MOOI	81,4	916	Volledig	Volledig	Deels	n.v.t.	n.v.t.
Wind op zee	0	5 - 10	Volledig	Volledig	Volledig	Volledig[5] (in 2024)	Niet
Totaal	**+/- 5.254,2**	**+/- 40.000 bedrijven**					

[5] Zie ook brief van De Minister voor Klimaat en Energie aan Tweede Kamer van 16-10-2023.

2.3 Externe context van invloed op de pilot

De pilot heeft zich voltrokken in een voor IMVO bijzonder momentum. Zowel qua beleid als qua uitvoering is de wereld van IMVO behoorlijk in beweging. Er is een maatschappelijk en politieke beweging gaande waarbij de van origine vrijwillige richtlijnen en standaarden voor IMVO steeds meer een verplichtend karakter krijgen. Er is een groeiende maatschappelijke bewustwording dat negatieve effecten aangepakt moeten worden en dat onder andere de overheid en bedrijven daar een grote rol in spelen. Hieronder in het kort de belangrijkste nationale en internationale afspraken en ontwikkelingen die de context waarin de pilot zich afspeelde duidt.

Internationale afspraken en nationaal beleid

Om misstanden in de internationale handelsketens te voorkomen en beperken zijn internationale afspraken gemaakt die Nederland heeft onderschreven. De belangrijkste zijn de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's) en de OESO-richtlijnen. Als lid van de OESO heeft Nederland de OESO-richtlijnen in 2012 en in 2023 opnieuw onderschreven.

Een zeer relevant kernelement van de UNGP's voor de overheid en deze pilot is het principe van '*State Duty to Protect'*, oftewel de plicht van de overheid om individuen te beschermen tegen mogelijke mensenrechtenschendingen (door ondernemingen). Overheden moeten duidelijk de verwachting uitspreken dat alle ondernemingen mensenrechten in al hun activiteiten respecteren. Vooral wanneer de overheid zelf betrokken is bij of **steun verleent aan** die bedrijven. Daarnaast schrijven de OESO-richtlijnen aan bedrijven voor om 'due diligence' toe te passen. Op nationaal en Europees niveau wordt aan wet- en regelgeving gewerkt die 'due diligence' verplicht stelt voor een bepaalde groep bedrijven. De belangrijkste zijn deze twee Europese wetgevingen:

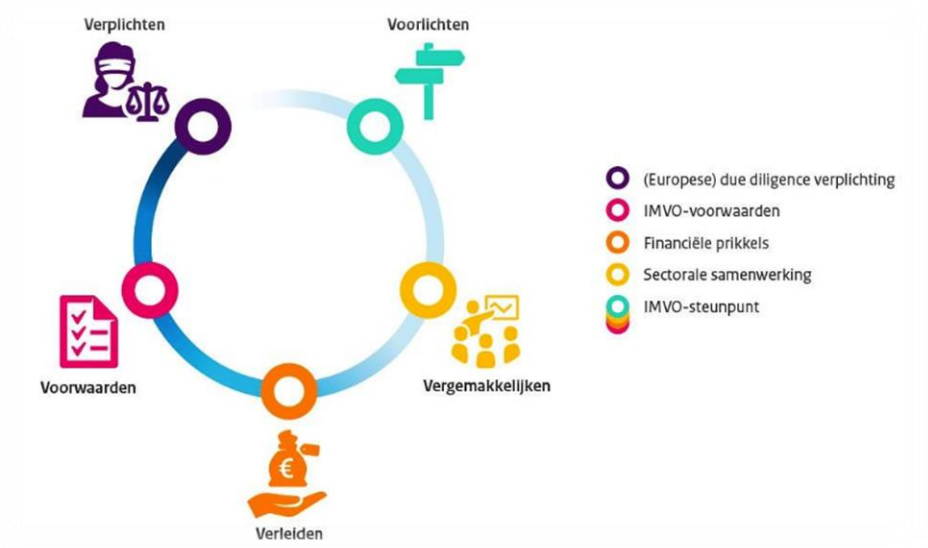
- De Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), die vanaf 2024 van kracht is;
- De Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), waarover het Europees Parlement en de Europese Commissie een voorlopig politiek akkoord hebben gesloten.

De CSRD is echter een wet gericht op IMVO- (of ESG-) transparantie en dus niet een wet gericht op de toepassing van due diligence. De uitkomsten en inhoud van de CSDDD-wetgeving zijn ten tijde dat de pilot afgerond werd nog onderwerp van discussie en consultatie. Daarnaast is de scope van deze wetgeving gericht op een beperkte groep bedrijven[6], terwijl de pilot zich richt op alle bedrijven die via het EZK-instrumentarium overheidsondersteuning aanvragen.

[6] Voor de CSDDD ligt de grens op bedrijven met een omzet van € 150 miljoen per jaar. Voor bedrijven in risico-sectoren is dit € 40 miljoen per jaar (zie verder begrippenlijst). De CSRD is van toepassing op bedrijven de voldoen aan 2 van de 3 volgende criteria: Omzet meer dan € 50 miljoen, meer dan 250 medewerkers of een balanstotaal van meer dan € 25 miljoen.

De OESO-richtlijnen vormen het uitgangspunt van het Nederlandse beleid voor IMVO. Op basis van de resultaten van evaluatie, consultatie en onderzoek is in 2020 het Nederlandse IMVO-beleid herzien. Onderzoek naar een effectieve inrichting van beleid wees uit dat een doordachte mix van verplichtende en vrijwillige maatregelen nodig was. In oktober 2020 (een half jaar voor aanvang van de pilot) werd het nieuwe IMVO-beleid "*Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*" met de Tweede Kamer gedeeld. Het kabinet stelde IMVO-beleid voor dat bestaat uit een mix van elkaar versterkende maatregelen. Deze beleidsmix voorziet erin dat maatwerk wordt geleverd en dat maatregelen verplichten, voorwaarden stellen, verleiden, vergemakkelijken, voorlichten (het zogenaamde 5V-model, zie figuur 1 hieronder) en elkaar versterken. In de mix worden nieuwe maatregelen gecombineerd met reeds bestaande maatregelen. De pilot heeft zich voornamelijk gericht op voorlichten, vergemakkelijken, verleiden en waar mogelijk voorwaarden stellen.

Figuur 3: 5-V model IMVO



Tot slot zet de overheid in op het toepassen van de OESO-richtlijnen door grote bedrijven. De overheid verwacht dat negentig procent van alle grote bedrijven zich uiterlijk in 2023 aan de OESO-richtlijnen conformeert en dat ook openbaar bekendmaakt in het jaarverslag of op de website. Volgens het monitoringsonderzoek in 2019 was de stand 35 procent. Inmiddels is een vervolgonderzoek gestart. De onderzoeksgroep voor de negentig-procent-doelstelling is aangepast naar alle Nederlandse bedrijven die onder de CSRD vallen (ongeveer 3.300 ondernemingen). In tegenstelling tot bij de eerdere tussenmeting wordt in het vervolg de mate van naleving van de zes stappen van gepaste zorgvuldigheid conform de OESO-richtlijnen en UNGP's in kaart gebracht. Er zal medio 2024 een geaggregeerd rapport met resultaten openbaar gemaakt worden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Effecten van de pilot

In dit hoofdstuk gaan we in op de effecten van de pilot op zowel RVO als uitvoeringsorganisatie als op bedrijven. Bij het lezen van dit hoofdstuk is van belang te realiseren dat **geen** onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke effecten van de pilot op het internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Hiervoor zijn een drietal redenen:

- Het vaststellen van een mogelijk causaal verband tussen deze pilot en de IMVO-prestaties van bedrijven vraagt, gezien de complexiteit van zowel het onderwerp (IMVO) als de actoren, om een zeer gedegen longitudinaal onderzoek. De uitvoeringskosten van een dergelijk onderzoek zijn waarschijnlijk disproportioneel ten opzichte van de uitvoeringskosten van de pilot zelf.
- Een relatie tussen de mogelijke verbetering op het gebied van een IMVO-issue (zoals kinderarbeid) en deze pilot is niet vast te stellen.
- Zoals we in de voorgaande hoofdstukken hebben laten zien is de uitvoering van IMVO voornamelijk gericht op het informeren en adviseren van het bedrijfsleven. Het is niet realistisch aan te nemen dat het effect hiervan valide te onderzoeken is.

De perceptie en attitude over IMVO door de betrokken actoren is wel vast te stellen, evenals de IMVO-effecten van de toepassing van de IMVO-kerntaken op zowel RVO als bedrijven.

3.1 Effecten op RVO

Het structureel uitvoeren van IMVO door de instrumenten binnen de pilot, heeft een aantal effecten op de organisatie gehad. Deze effecten komen duidelijk naar voren uit een aantal interne documenten en interviews met betrokkenen binnen RVO en EZK, zie ook bijlage 7.3.

Kennis en houding: verbetering bij de betrokken ambtenaren

Door structurele aandacht binnen de processen van een instrument en de trainingen die de RVO-projectadviseurs hebben gevolgd, is het kennisniveau van de betrokken ambtenaren verhoogd. Hierdoor begrijpt een RVO-adviseur beter wat er met IMVO bedoeld wordt.

Tegelijkertijd treedt ook hier het Dunning-Krugereffect op: hoe meer je weet, hoe meer je weet wat je niet weet. Zeker bij een complex en omvangrijk onderwerp als IMVO gaat dit op en ontstaan additionele informatiebehoeften. Er is meer duiding nodig over welke IMVO-aspecten het meest relevant zijn voor een bepaald instrument. Hierbij constateren we dat het Due Diligence proces van de OESO-richtlijnen wellicht goed past voor bedrijven, maar met name voor de EZK-instrumenten met een veel verschillende aanvragers (“Bulkinstrumenten”) dit niet goed toepasbaar lijkt. De huidige uitvoeringsprocessen zijn op dit moment ingericht op het hanteren van duidelijke en eenvoudige criteria. Door IMVO als ‘due diligence’ concept toe te passen wordt het onderwerp soms als te vaag en abstract gezien.

Zowel het vergroten van de kennis over, als de aandacht voor IMVO, is een belangrijke positieve factor. De betrokken ambtenaren zijn een gemotiveerde en drijvende kracht gebleken achter het onderzoeken en implementeren van IMVO bij de instrumenten. Een aantal is zelfs een stap verder gegaan dan wat hen verwacht werd en initieerde zelf een verdere verdieping in de IMVO-risico's van sectoren en producten die relevant zijn voor hun instrument.

Meer aandacht vanuit management voor IMVO, maar nog niet verankerd

Zowel bij de RVO-managers als bij de EZK-beleidsmakers heeft deze pilot ertoe geleid dat IMVO meer aandacht heeft gekregen. Dit effect is waarschijnlijk nog eens versterkt door de maatschappelijke discussie over IMVO-wetgeving. De borging van de uitvoeringsbudgetten binnen de instrumentbegrotingen voor IMVO heeft hier ook een effect gehad; door het officieel budgetteren van IMVO als uitvoeringstaak van een EZK-instrument wordt dit onderdeel van de Planning en Control-cyclus en onderdeel van de rapportage van RVO aan EZK. Verder is de strategische aandacht voor IMVO door zowel RVO als EZK beleidsmatig gegroeid. Tegelijkertijd signaleren we dat IMVO nog geen structurele positie heeft binnen alle EZK-instrumenten en dat IMVO over het algemeen een lage prioriteit heeft bij het management. De aandacht voor IMVO bij zowel beleidsmakers van EZK als het management van de RVO, moet verder vergroot worden.

Dilemma's scherp gesteld

De eerste twee effecten hebben gezorgd voor een afgeleid effect: de uitvoeringsdilemma's worden beter begrepen. Met uitvoeringsdilemma's worden de praktische keuzes, mogelijkheden en onmogelijkheden bedoeld die een invloed op de uitvoering van de pilot hebben gehad. Tijdens de pilot kwamen de volgende dilemma's terug:

1) Het volledig uitvoeren van IMVO door RVO kost **meer uren dan begroot**. Dit geldt met name voor het stellen van voorwaarden en de monitoring hierop, omdat dit maatwerk vereist. Door het beperkt aantal uren dat beschikbaar is gesteld vanuit de opdracht en de extra tijd die het kost om maatwerk toe te passen dat bovenop de werkdruk van de interne organisatie komt, werden er afwegingen gemaakt. Aangezien het, omdat het een pilot betreft, onduidelijk is hoeveel additioneel uitvoeringsbudget nodig is, was er terughoudendheid om IMVO volledig in te voeren. Een doel van de pilot was om uit te zoeken hoeveel kosten er gemaakt zouden worden door IMVO te integreren in de instrumenten. In de praktijk wilde men echter vooraf weten wat de omvang van de kosten zou zijn. Omdat dit niet bekend was ontstond een dilemma wat moeilijk overbrugbaar was.
2) Door IMVO op te nemen als voorwaarde worden extra **eisen gesteld aan bedrijven** om in aanmerking te komen voor een instrument van EZK. Deze extra drempel kan wellicht leiden tot een verminderde interesse voor dit instrument, waardoor er uiteindelijk minder bedrijven worden ondersteund door de overheid. Deze bewering is niet bewezen, maar

de angst daarvoor zorgt wel voor terughoudendheid in het toepassen van IMVO-voorwaarden. Dit zorgt voor interne dilemma's.

3) De Rijksoverheid heeft als doel dat alle steun die het bedrijfsleven ontvangt voldoet aan de IMVO-standaarden zoals geborgd in de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Aan de andere kant wil dezelfde overheid de **regeldruk** voor bedrijven beperken. Hoewel niet bewezen is dat het toepassen van de kerntaken 'beoordelen en monitoren' een disproportionele hoeveelheid regeldruk oplevert bestaat de zorg hierover wel.
4) Doordat er meer inzicht en kennis kwam over IMVO werd het stellen van **proportionele voorwaarden** een dilemma. Volgens het huidige kabinetsbeleid en het hierop gestoelde uitvoeringsbeleid van RVO, zouden bij de uitvoering van de kerntaken 'beoordelen en monitoren' alle bedrijven (dus ook het MKB) aan de OESO-richtlijnen moeten voldoen. Dit roept de vraag op in hoeverre zij hier volledig aan moeten voldoen en hoe dit in verhouding staat tot de geboden steun vanuit het instrument. Er wordt door de betrokken ambtenaren bevraagd in hoeverre dit proportioneel is. Onderscheid van aanvragers op basis van bedrijfsomvang en risicosector of -gebied wordt wel als proportioneel gezien. Een risicobenadering lijkt hierdoor doelmatiger dan geen onderscheid maken tussen aanvragers.
5) Bij een aantal ambtenaren die niet rechtstreeks betrokken waren bij de pilot is een beeld ontstaan dat het niet voldoen aan de OESO-richtlijnen altijd leidt tot het op voorhand **uitsluiten van bedrijven**. Deze perceptie is onjuist; op voorhand wordt geen enkel bedrijf uitgesloten als het niet voldoet aan de OESO-richtlijnen. Alleen als een bedrijf bewust niet wil handelen volgens de OESO-richtlijnen, dan kan de consequentie zijn dat de overheid geen ondersteuning biedt. Dit zorgt voor een extra dilemma, want het kabinet wil vooraf geen bedrijven uitsluiten, maar juist ondersteunen.
6) Bij een groot deel van de aanvragen is **geen persoonlijk contact met RVO**. Soms doordat het om een bulkregeling gaat waarbij digitalisering centraal staat, zoals de ISDE, soms omdat veel aanvragen door intermediairs worden ingediend (zoals bij SDE+ en WBSO). Hierdoor is actieve communicatie met een bedrijf over IMVO niet mogelijk en blijft alleen passieve communicatie over, zoals websites en folders. Hierdoor is de kerntaak 'informeren' nog wel relevant, maar de kerntaak 'adviseren' niet; er is immers geen persoonlijk contact. Wel is bij een aantal EZK-instrumenten na een positieve beschikking contact met bedrijven, bijvoorbeeld bij SDE++ of WBSO. Dan kan IMVO worden besproken, maar op dat moment is het stellen van voorwaarden op het gebied van IMVO niet meer mogelijk.
7) Er is een mogelijkheid dat een **bedrijf bij meerdere EZK-instrumenten een aanvraag indient**. Het kan zijn dat er bij het ene instrument wel IMVO wordt benoemd en bij de andere niet. Binnen RVO heeft dit tot zorgen geleid over de uniformiteit van de RVO-uitvoering. Ook is een situatie denkbaar dat een bedrijf bij meerdere EZK-instrumenten dezelfde informatie over IMVO moet aanleveren.

8) Hoewel de aandacht voor de IMVO-initiatiefwet in Nederland en de Europese wetten CSRD en CSDDD, een positief effect hadden op de pilot, zorgde dit ook voor **extra verwarring**. Hoewel wetgeving niet de aanleiding was voor de pilot heeft deze externe ontwikkeling de focus van de pilot verschoven. Hierdoor zijn vraagtekens ontstaan in hoeverre de pilot overeenkomt met deze juridische ontwikkelingen. Maar ook in hoeverre de ontwikkelde aanpak niet overbodig is als deze wetgeving van kracht is. Door deze onduidelijkheid is soms de neiging om te willen wachten op wetgeving.
9) De **rol van de overheid** en specifiek de rol van RVO als uitvoeringsorganisatie ten aanzien van IMVO wordt verschillend geïnterpreteerd. Variërend van ondersteunend (bedrijven voorbereiden op due diligence wetgeving) tot beoordelend (op basis van criteria en harde eisen). Door onduidelijkheid hierover ontstaan verschillende ideeën en aanpakken die niet bijdragen aan een consistente boodschap vanuit de overheid.
10) Als laatste een juridisch dilemma. Voor de uitvoeringstaak van RVO op het gebied van 'informeren en adviseren' is geen **juridische aanpassing** nodig. Voor de uitvoering van de kerntaken 'beoordelen en monitoren' en daarmee het toepassen van IMVO-voorwaarden is dit wel het geval. Met name de Algemene wet bestuursrecht, waar de meeste pilot-instrumenten onder vallen, vraagt een bepaalde doelgerelateerdheid in het stellen van voorwaarden aan bedrijven door instrumenten. Er moet worden onderzocht hoe in de relevante wetgeving een grondslag kan worden gecreëerd voor 'beoordelen en monitoren' en hoe zich dit dan verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht. Zowel de ATR[7] als de betrokken juristen hebben moeite om op basis van deze wetgeving het stellen van IMVO-voorwaarden te kunnen baseren. Hierdoor is het zeer lastig om IMVO-voorwaarden te stellen, en dat was nu juist het doel van de pilot.

De groei naar volwassenheid van IMVO binnen de pilot-instrumenten heeft ertoe geleid dat er steeds meer behoefte aan duidelijk afkadering is ontstaan, niet alleen in beleid maar ook in de wet. Tegelijkertijd laat intern onderzoek onder de betrokken ambtenaren zien dat met name het adviseren van bedrijven over IMVO zowel door RVO als uitvoerder als bedrijven positief wordt ontvangen: bedrijven verwachten van RVO dat IMVO wordt benoemd en bedrijven die reeds verder zijn met het aanpakken van IMVO-risico's in hun keten zien dit als een bevestiging dat ze op de goede weg zijn.

[7] De Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 15-01-24 een advies aan de Minister van EZK gestuurd over IMVO. De volledige brief is hier terug te vinden.

3.2 Effecten op bedrijven

Om de perceptie van de IMVO-pilot bij de doelgroep vast te stellen is een kwalitatief onderzoek gehouden door diepte-interviews af te nemen bij zeven verschillende soorten bedrijven (zie bijlage 7.4) over de bevindingen. Op één na hebben deze bedrijven gedurende de pilotperiode contact gehad met één van de pilot-instrumenten. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen samengevat.

Passieve IMVO-communicatie

Met passieve IMVO-communicatie wordt de informatieverstrekking over IMVO bedoeld door RVO aan bedrijven middels websites, nieuwsbrieven en aanvraagformulieren. Alhoewel de bezoekersaantallen van de websites over IMVO-explosief zijn gestegen (zie paragraaf 2.2), lijkt het dat deze informatie nauwelijks of geen effect heeft gehad op de aanvragen van bedrijven. Ook de tussenpersonen voor de aanvraag van een subsidie hebben geen IMVO-informatie verstrekt aan de bedrijven volgens de bedrijven die bevraagd zijn gedurende dit evaluatieonderzoek.

Actieve IMVO-communicatie

Wanneer een bedrijf rechtstreeks wordt aangesproken door de Rijksoverheid in het algemeen en RVO specifiek, noemen we dit in deze pilot actieve IMVO-communicatie. Deze vorm van communicatie heeft meer effect. Bedrijven die door hun projectadviseur zijn geadviseerd over IMVO, zijn zich daar veel beter van bewust. Ook het vragen om IMVO-informatie tijdens het aanvraagproces helpt hierbij, al is het afhankelijk van de manier waarop dit wordt uitgevoerd. Het verstrekken van informatie en het adviseren over waar meer informatie te vinden is en wat de overheid van bedrijven verwacht, vinden bedrijven ook passend bij de rol van de overheid. Het effect van actieve IMVO-communicatie zal naar verwachting groter zijn als IMVO wordt meegenomen in intakegesprekken, adviesgesprekken, voortgangsgesprekken en bedrijfsbezoeken. De helft van de instrumenten heeft dit geïmplementeerd.

Meer aandacht voor IMVO

Tegelijkertijd ervaren bedrijven dat er wel aandacht is voor IMVO, maar de aanleiding hiervoor is niet deze pilot. Met name het maatschappelijke debat over IMVO en de media-aandacht hiervoor zijn als bronnen genoemd, maar ook de toegenomen aandacht van de financiële wereld voor dit onderwerp in het kader van Environmental Social Governance (ESG). Ook de medewerkers van bedrijven vinden Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen steeds belangrijker worden en verwachten van hun werkgever aandacht hiervoor. Ten slotte wordt de nieuwe transparantiewetgeving uit Europa, de CSRD, door bedrijven genoemd als reden voor meer aandacht voor dit onderwerp.

Van vrijwillig naar verplicht

De houding van de geïnterviewde bedrijven ten aanzien van IMVO is niet onwillig. Sterker nog, het stellen van IMVO-voorwaarden door de Rijksoverheid als onderdeel van de voorwaarden voor ondersteuning, wordt logisch gevonden. Maar de bedrijven vinden dat dit alleen onder de volgende voorwaarden verplicht gesteld mag worden:

- Zij vinden dat IMVO niet het hoofddoel van het EZK-instrument moet overschaduwen. De hoeveelheid vragen over IMVO moet bijvoorbeeld in verhouding staan tot het doel van de subsidie (proportioneel).
- Bij voorkeur zouden de voorwaarden in verhouding moeten staan tot wat realistisch van een bedrijf kan worden verwacht. Voor MKB moeten er andere voorwaarden gesteld worden dan voor het grootbedrijf. Zowel MKB als grootbedrijf lijken deze voorwaarde ook te steunen.
- De omvang van de ondersteuning door EZK-instrumenten aan bedrijven is ook bepalend; indien het gaat om een relatief beperkte ondersteuning, bijvoorbeeld een kleine subsidie, is er minder draagvlak voor het stellen van IMVO-voorwaarden, terwijl informatie en (vrijblijvend) advies wel welkom is.

Verder is er geconstateerd dat bedrijven die zelf **geen direct contact hebben** met hun buitenlandse handelsketen, bijvoorbeeld omdat hun leveranciers en klanten in Nederland gevestigd zijn, IMVO-risico's in hun keten minder relevant vinden. Hierdoor zien zij ook geen verantwoordelijkheid voor zichzelf. Dit geldt minder voor bedrijven die actief zijn in een **IMVO-risicoketen** (zie Begrippen voor de lijst van risicosectoren). Voor deze bedrijven lijken IMVO-risico's relevanter, ook al zijn deze bedrijven zelf alleen in Nederland actief.

Voorwaarden voor uitvoering

De meeste bedrijven willen vooral duidelijkheid. Ze willen weten wat de Nederlandse overheid van hen verwacht op het gebied van IMVO. Ondernemers willen vooral de vrijheid om te ondernemen, maar begrijpen ook dat er kaders nodig zijn. Daarmee zijn regels nuttig en nodig. Het creëren van een '*level playing field*' wordt hierbij vaak als uitgangspunt gebruikt door bedrijven. Tegelijkertijd is **geen enkel bedrijf** voorstander van meer lastendruk.

De behoefte van de geïnterviewde ondernemers is dat IMVO gereguleerd wordt. Dat biedt houvast. Het gaat hier dus niet om het benutten van kansen, maar om beperken van risico's. Daarvoor is IMVO ook een te groot begrip geworden. Een brede IMVO '*one size fits all*' aanpak spreekt bedrijven niet aan. Zowel bij start-ups als bij volwassen bedrijven, MKB als grootbedrijf, bedrijven in IMVO-risicosectoren of -landen geldt dat er maatwerk wordt verwacht.

OESO-richtlijnen onderschrijven
Het vragen van bedrijven om de OESO-richtlijnen te onderschrijven wordt als het stellen van IMVO-voorwaarden gezien. In de praktijk ligt dit genuanceerder: er wordt niet door de EZK-instrumenten gecontroleerd of het 'onderschrijven' ook daadwerkelijk leidt tot implementeren van de OESO-richtlijnen door bedrijven. Het is goed voor te stellen dat met name voor het MKB dat alleen in de EU actief is, het onderschrijven van de OESO-richtlijnen louter een papieren exercitie lijkt.

Vanuit de pilot was het de intentie om alle bedrijven de OESO-richtlijnen te laten onderschrijven als voorwaarde voor het verkrijgen van overheidssteun. Vanwege de eerder genoemde dilemma's is dit echter beperkt toegepast in de praktijk. Waar dit wel is toegepast heeft het onderschrijven an sich nauwelijks tot geen echte actie vanuit bedrijven teweeg gebracht. Bedrijven geven aan liever geholpen te worden op zaken die voor hen relevant zijn. Daarmee staan ze niet negatief tegenover IMVO in het algemeen, maar wel als dit niet concreet gemaakt wordt naar zaken die te maken hebben met het instrument. Het toevoegen van een 'IMVO-vinkje' in de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van een EZK-instrument is hiermee louter een juridisch gemotiveerde maatregel; er is in deze evaluatie geen bewijs gevonden dat dit leidt tot daadwerkelijk ander gedrag van bedrijven. Als voor bedrijven duidelijk wordt gemaakt waarom een IMVO-risico voor hen van belang is om aan te pakken zijn ze meer geneigd gerichte actie te ondernemen.

4. Conclusies

Op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken kunnen een aantal conclusies getrokken worden en kunnen een aantal uitgangspunten geformuleerd worden die een eventueel vervolg op deze pilot zou kunnen verbeteren.

4.1 Algemene conclusies

Pilot EZK-Instrumenten

- Uit de evaluatie over de pilot-aanpak die gedurende de pilot is uitgevoerd is geconcludeerd dat de opzet en uitvoering van de pilot passend is geweest binnen de toenmalige context.
- IMVO-kerntaak 1 (informeren) is over het algemeen geïmplementeerd. IMVO-kerntaak 2 (adviseren) is bij een aantal instrumenten geïmplementeerd.
- Het informeren en adviseren van bedrijven door RVO heeft weinig tot geen effect op het toepassen van due diligence conform de OESO-richtlijnen door bedrijven indien dit via passieve communicatie wordt uitgevoerd.
- Het 'informeren en adviseren' van bedrijven als onderdeel van een aanvraag van een bedrijf, of middels een persoonlijk gesprek heeft een groter effect op bewustwording.
- Het is niet gelukt om IMVO-kerntaak 3 (beoordelen) te implementeren (op één uitzonderingen na). Dit is met name vanwege afwegingen rondom de interne RVO-organisatie (tijd, budget, doelmatigheid), de lage prioriteit dat aan IMVO is gegeven door RVO-management en EZK-instrumenthouders, zorgen over toegenomen regeldruk (ATR) en het gebrek aan juridische grondslag.

RVO als uitvoeringsorganisatie en EZK als opdrachtgever

- Een groot deel van de betrokken ambtenaren vinden IMVO intrinsiek belangrijk, maar lopen bij de uitvoering tegen praktische bezwaren op. Praktische bezwaren liggen op het gebied van: budget, extra voorwaarden waardoor primaire doel van een instrument misschien niet wordt gehaald, proportionaliteit en juridische vragen.
- De afstemming tussen EZK en RVO werkt op directie- en managementniveau, terwijl op de operationele niveaus dillema's rondom beschikbare tijd, budget en doelmatigheid naar boven kwamen die niet konden worden opgelost.

Bedrijfsleven

- Bedrijven verwachten van de overheid aandacht voor IMVO en dat de overheid een relatie legt met de bedrijfsvoering van bedrijven. Ook lijkt er voldoende steun voor het stellen van IMVO-voorwaarden, mits deze doelmatig zijn.
- Bedrijven willen vooral duidelijkheid over wat ze moéten doen en wat ze kunnen doen.
- Het enkel laten 'onderschrijven' van de OESO-richtlijnen lijkt niet te leiden tot concrete actie van bedrijven om IMVO-risico's aan te pakken.

- Bedrijven verwachten een maatwerkaanpak en geen algemene eisen die voor ieder type bedrijf hetzelfde zijn. Dat er aan het MKB andere eisen worden gesteld dan aan het grootbedrijf is in lijn met de CSDDD en de OESO-richtlijnen.
- Dit draagvlak geldt ook voor het stellen van IMVO-voorwaarden gebaseerd op risicosectoren en gebieden.
- De bovenstaande twee conclusies gelden alleen indien deze IMVO-voorwaarden als proportioneel wordt gezien. Indien het om een relatief laag subsidiebedrag of fiscale vrijstelling gaat, ligt informeren en adviseren meer voor de hand.

De bovenstaande conclusies uit de evaluatie van de pilot worden ondersteund door de onlangs gepubliceerde Monitor Ondernemingsklimaat 2023 uit januari 2024. Specifiek voor IMVO laat de monitor zien dat er een groot draagvlak is voor het verbeteren van maatschappelijke impact van bedrijven. Tegelijkertijd vinden bedrijven het belangrijk dat de regels van Nederland op dit gebied passen bij de Europese ontwikkelingen en duidelijk zijn.

Wetgeving

Voor wetgeving is een aanvullende juridische analyse nodig. Dit geldt zowel voor wetgeving waarop de EZK-instrumenten gebaseerd zijn als voor IMVO-gerelateerde wetgeving. Wel zijn een aantal algemene conclusies te trekken:

- Het is gangbaar dat de overheid voorwaarden stelt waaraan aanvragen voor overheidssteun als subsidies en fiscale vrijstellingen getoetst worden. Het aantal voorwaarden is hierbij een discussie, evenals de mate van prioriteitstelling.
- Om IMVO-voorwaarden binnen EZK-instrumenten te kunnen stellen is aanpassing van de wetgeving nodig. Dit voorkomt juridische discussies en zal ook duidelijkheid geven. Met name de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies is hierbij genoemd.
- De initiatief-IMVO-wet is gebaseerd op de OESO-richtlijnen. Deze initiatiefwet heeft bijgedragen aan een maatschappelijk debat over het verplicht stellen van due diligence voor bedrijven.
- De CSRD-wetgeving verplicht het bieden van transparantie, ook in de keten, op gebied van IMVO. Deze wet zal bijdragen aan het serieus nemen van IMVO. Tegelijkertijd valt het MKB er niet onder, alleen bedrijven met een omzet hoger dan € 50 miljoen vallen onder deze wet (zie verder begrippenlijst).
- De CSDDD zal IMVO een verplichtend karakter geven. Deze wet is echter ten tijde van de publicatie van dit rapport nog niet definitief. Naar verwachting zal deze wet gelden voor alle bedrijven met een omzet van meer dan € 150 miljoen per jaar en bedrijven met een omzet van € 40 miljoen per jaar of meer die actief zijn in een IMVO-risicosector (zie verder begrippenlijst).

De pilot is ingehaald door mogelijk nieuwe wetgeving op dit gebied. Met name de CSDDD waarover het Europees Parlement en de Raad een politiek akkoord hebben bereikt, heeft vergelijkbare doelstellingen. Ook de Nederlandse initiatief-IMVO-wet is mogelijk relevant voor de pilot. Inhoudelijk is deze gebaseerd op de OESO-richtlijnen en komt hierdoor overeen met de uitgangspunten van de pilot. Beide wetten zijn nog niet van kracht of aangenomen. Daarnaast voorziet de CSDDD een jarenlange overgangsbepaling, waarbij er een trapsgewijze inbedding wordt gehanteerd bij verschillende cohorten van bedrijven. Dit maakt duidelijk dat op korte en middellange termijn de noodzaak blijft voor EZK om IMVO-voorwaarden te stellen. Het zal immers nog lange tijd duren voordat (grote) bedrijven en hun ketens de consequenties van deze voorgenomen wetgeving gaan ondervinden, terwijl de misstanden in hun ketens (mede gefinancierd door EZK-instrumenten), nu plaatsvinden.

4.2 Uitgangspunten voor de verdere toepassing van IMVO bij EZK-instrumenten

Om een verdere toepassing van IMVO bij EZK-instrumenten te realiseren, zien wij de volgende uitgangspunten:

A. Splitsing in IMVO-uitvoeringstaken in voorlichten en voorwaarden stellen

Het informeren en vrijblijvend adviseren is een laagdrempelige manier om IMVO onder de aandacht van bedrijven te brengen. De implementatie hiervan binnen de EZK-instrumenten is fundamenteel anders dan het stellen van IMVO-voorwaarden en het monitoren hierop. Daarnaast zijn informeren en adviseren niet alleen gericht op IMVO-risico's maar tevens op IMVO-kansen. Een laatste reden om een dergelijke splitsing van IMVO-uitvoeringstaken te brengen, is de mogelijke integratie van voorgenomen beleid om het Nederlands bedrijfsleven op de hoogte te brengen van nieuwe Europese wet- en regelgeving op het gebied van IMVO, zoals de CSDDD en in mindere mate de CSRD. Daarom is het relevant om een splitsing aan te brengen: voorlichten en voorwaarden stellen.

B. Concreet maken van IMVO

Het concept IMVO is voor veel mensen (zowel bij beleid, als bij de uitvoering als bij het bedrijfsleven) dermate abstract dat het niet duidelijk is wat hiermee bedoeld wordt. Dit ondanks dat in het kabinetsbeleid én in het RVO-uitvoeringsbeleid uitgegaan wordt van de OESO-richtlijnen als maatstaf en werkwijze voor IMVO. Met IMVO werd tijdens de pilot bedoeld: de procesmatige aanpak door het toepassen van due dilligence op de waardeketen om zo IMVO-risico's te identificeren, prioriteren en mitigeren.

Er is een concrete doorvertaling nodig naar wat een organisatie aan IMVO zou moeten doen. Tegelijkertijd signaleren we dat een aantal nieuwe (EU-)wetten gebaseerd zijn op due diligence volgens de OESO-richtlijnen. Hierbij wordt niet ingegaan op daadwerkelijke risico's, maar juist het proces om deze risico's te signaleren en mitigeren. Een fundamentele keuze is om IMVO concreet te maken per EZK-instrument. Het gevolg hiervan is dat er **naast** de due-

diligence-methode ook relevante IMVO-risico's en kansen kunnen worden benoemd. Een instrument zou in dit geval ook een eigen IMVO-risicoanalyse kunnen doen voor de sector of landen waarin het instrument actief is. Deze risicoanalyse zou vervolgens vertaald kunnen worden naar specifieke voorwaarden die door de aanvragers geadresseerd moeten worden. In dit kader zou de eerder genoemde ondersteuning (in verschillende vormen) aan bedrijven om deze risico's te adresseren zeer welkom zijn.

De volgende uitgangspunten zijn alleen toepasbaar bij het stellen van IMVO-voorwaarden.

C. Alleen IMVO-voorwaarden bij IMVO-risico's

Zoals de ATR reeds in haar advies heeft aangeven moet er wel een bepaalde doelmatigheid in het stellen van IMVO-voorwaarden zijn. Kies hierbij voor de fundamentele keuze om IMVO-voorwaarden alleen te stellen op basis van een specifieke risicobenadering. Het gevolg van deze keuze is dat bedrijven waar geen of een laag IMVO-risico aanwezig is, alleen te maken gaan krijgen met informatie over IMVO en geen IMVO-voorwaarden (als het verplicht onderschrijven van de OESO-richtlijnen). In het volgende hoofdstuk wordt een eerste opzet voor de risicobenadering bij het stellen van IMVO-voorwaarden gegeven.

D. Aanpassen EZK-LNV Kaderwet

Voor het stellen van IMVO-voorwaarden bij EZK-instrumenten ontbreekt de juiste juridische borging, met name in de eerdergenoemde Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, maar wellicht ook wetgeving waarop fiscale instrumenten als EIA en WBSO op gebaseerd zijn. Deze borging dient wel gerealiseerd te worden voordat er IMVO-voorwaarden gesteld kunnen worden voor het al dan niet verkrijgen van overheidsondersteuning voor bedrijven.

E. Geen overheidssteun aan bedrijven met IMVO-risico's die niet willen voldoen aan IMVO-voorwaarden

Een bezwaar tegen het stellen van IMVO-voorwaarden is de mogelijke extra drempel voor de aanvrager die dergelijke voorwaarden met zich meebrengt. Dit kan leiden tot het minder effectief bereiken van het primaire doel van een EZK-instrument. Een bedrijf moet aan een reeks van voorwaarden voldoen en hier komt een extra voorwaarde bij. De keuze die gemaakt moet worden is het benoemen van IMVO-voorwaarden als kernonderdeel van EZK-beleid: er wordt geen overheidssteun geleverd aan bedrijven met IMVO-risico's die niet bereid zijn volgens de OESO-richtlijnen te werken. Een dergelijke keuze, net zoals het verbod om zaken te doen met landen op de sanctielijst, gaat helpen bij het uitvoeren van de IMVO-voorwaarden. Hiermee wordt de mogelijke extra drempel die het stellen van IMVO-voorwaarden heeft op het primaire doel van een EZK-instrument, niet opgelost. Het is een keuze om IMVO-voorwaarde onderdeel te maken van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies zodat op instrumentniveau IMVO-criteria gesteld kunnen worden aan bedrijven.

5. Aanbevelingen

5.1 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies formuleren we een viertal aanbevelingen voor de verdere implementatie van IMVO bij EZK-instrumenten. Het devies is '*standaardiseren waar het kan, maatwerk waar het moet en vasthouden wat is opgebouwd'.* Daarnaast moeten fundamentele uitgangpunten worden opgelost. Onderstaand worden deze aanbevelingen omschreven en verder toegelicht.

Aanbeveling 1. *Standaardiseren waar het kan: zorg voor consistente voorlichting over IMVO*

Het informeren en vrijblijvend adviseren is een laagdrempelige manier om IMVO onder de aandacht van bedrijven te brengen. De implementatie van passieve communicatie kan toegepast worden op alle EZK-instrumenten door een eenduidige boodschap over IMVO te ontwikkelen die aansluit bij alle EZK-instrumenten. In deze boodschap kan voorlichting gegeven worden over IMVO-kansen en -risico, en de ontwikkelingen op het gebied van nationale en internationale wet- en regelgeving als de CSDDD en, in mindere mate, de CSRD. Daarnaast kan actieve communicatie toegepast worden bij alle instrumenten die voorwaarden stellen, zie ook aanbeveling 2.

Concreet betekent deze aanbeveling het volgende. Alle bedrijven die een beroep doen op een EZK-instrument worden voorgelicht over IMVO. Deze voorlichting is minimaal passief en moet concreet zijn. Tijdens het aanvraagproces ontvangt een bedrijf informatie over IMVO. Daarnaast voert RVO als EZK-uitvoeringsorganisatie actieve voorlichtingscampagnes op het gebied van IMVO.

Aanbeveling 2. *Maatwerk waar het moet: stel IMVO-voorwaarden voor bedrijven aan de hand van een risicobenadering*

De aanbeveling is om IMVO-voorwaarden voor bedrijven alleen te stellen op basis van een specifieke risicobenadering en rekening houdend met de omvang van het bedrijf en de omvang van de financiële ondersteuning. Het gevolg van deze keuze is dat bedrijven waar geen of een laag IMVO-risico aanwezig is, die klein in omvang zijn, of die beperkte ondersteuning ontvangen, alleen voorlichting krijgen over IMVO, en dus geen IMVO-voorwaarden opgelegd krijgen. Bijvoorbeeld een administratiekantoor dat een ISDE-subsidie voor een warmtepomp aanvraagt, en niet onder de bovenstaande categorieën valt, zou dan dus geen IMVO-voorwaarden als het onderschrijven van de OESO-richtlijnen opgelegd krijgen.

Dit wijkt af van eerdere aangenomen moties in de Tweede Kamer (zie inleiding) en het huidige kabinetsbeleid. Daarom is een verdere uitwerking nodig door de verantwoordelijke beleidsmakers (van het Ministerie Buitenlandse Zaken, dat verantwoordelijk is voor IMVO binnen de huidige beleidslijnen) en dient ook de uitvoerbaarheid hierin meegenomen te worden.

Concreet betekent deze aanbeveling het volgende:

- IMVO-voorwaarden voor het verkrijgen van overheidssteun zijn van toepassing op grote bedrijven (zie kader voor verdere uitwerking hiervan).
- Het stellen van IMVO-voorwaarden is ook van toepassing op bedrijven die werken in een 'high impact' sector, zoals gedefinieerd in de Europese wetgeving. Alhoewel de vertaling niet één op één te maken is, bedoelen wij hier bedrijven actief in IMVO-risicosectoren (zie verder begrippenlijst). Hierbij wordt de indeling van de CSDDD in risicosectoren gevolgd, maar niet de omzetgrens van € 40 miljoen zoals in de CSDDD wordt gehanteerd. Aangezien het hier om overheidssteun gaat, verwachten wij dat het proportioneel is om aan alle bedrijven actief in een dergelijke sector IMVO-voorwaarden te stellen.
- Ook worden er IMVO-voorwaarden gesteld indien de financiële waarde van de overheidssteun boven het normbedrag uitkomt zoals gesteld door het Ministerie van Financiën Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies.
- IMVO-voorwaarden worden aan bedrijven gesteld, niet aan de projecten van bedrijven waarvoor een beroep wordt gedaan bij een EZK-instrument.
- EZK-instrumenten krijgen de ruimte om specifieke IMVO-voorwaarden te stellen aan alle aanvragers zodat IMVO-risico's geadresseerd worden die specifiek zijn voor de context van het instrument. Dit zijn additionele IMVO-voorwaarden op project- of aanvraagniveau.
- De IMVO-voorwaarden die gesteld worden dienen inhoudelijk te passen bij de EU-wetgeving (CSDDD) en gebaseerd te zijn op de herziene OESO-richtlijnen (2023).
- Er wordt alleen overheidssteun verleend aan bedrijven die willen handelen volgens de IMVO-voorwaarden.
- Er worden alleen IMVO-voorwaarden gesteld aan aanvragende partijen (bedrijven) die aan minstens één van de volgende drie criteria voldoen:

IMVO-risicobenadering

1. Grootbedrijf, indien een bedrijf past in één van de volgende categorieën: ondernemingen in de EU met meer dan 500 werknemers en een wereldwijde omzet van meer dan EUR 150 miljoen. Ondernemingen van buiten de EU die in de EU meer dan EUR 150 miljoen aan omzet behalen of een omzet van meer dan EUR 40 miljoen, waarvan minstens vijftig procent uit hoog risico-sectoren (conform CSDDD).

2. Risicosector: indien een bedrijf actief is in een Europees bepaalde (high-impact sector) risicosector gelden IMVO-voorwaarden.

3. Financiële waarde van de hulp van een EZK-instrument. Bij de steun aan één bedrijf[8] van meer dan € 125.000 per jaar wordt IMVO een voorwaarde. Deze € 125.000 grens is gebaseerd op het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS) van het Ministerie van Financiën. Indien een bedrijf meerdere subsidies, fiscale vrijstellingen of andere vormen van overheidssteun ontvangt van verschillende instrumenten, kan de staatssteuntoets toegepast worden bij de aanvraagfase van instrumenten.

Het voordeel van deze aanpak dat helder is wanneer een bedrijf geacht wordt meer te doen op IMVO als voorwaarde voor overheidssteun. Daarnaast is de onderbouwing voor de criteria, die op internationale afspraken is gebaseerd (met name omvang van bedrijf en de risicosector), goed uitlegbaar richting bedrijven, waardoor naar verwachting extra voorwaarden beter geaccepteerd zullen worden. **Belangrijk nadeel:** Een gevolg van deze benadering is dat hierdoor binnen één EZK-instrument onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende aanvragende partijen. Om dit te realiseren is er mogelijk een wet- of regelwijzing nodig.

Bij het stellen van voorwaarden aan bedrijven die onder de bovengenoemde criteria vallen, hoort ook het controleren of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De aanbeveling is om hiervoor de nieuwe IMVO-monitor van RVO te gebruiken, een laagdrempelige self-assessment-tool met enquêtes en steekproeven.

Hoewel ook bedrijven met een beperkte financiële ondersteuning een impactvolle bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen en beperken van IMVO-risico, is er nog veel onduidelijkheid over wat proportioneel is voor het MKB. Daarom is het voor nu het meest zinvol om te richten op de grootste risico's met de voorgestelde risicobenadering. Daarnaast

[8] EZK-instrumenten zijn gericht op projectaanvragen. Deze voorwaarde is project overstijgend en vraagt om een grenswaarde van de financiële ondersteuning van één bedrijf. Dit is de optelsom van meerdere projecten van hetzelfde bedrijf per jaar.

is het aan te bevelen om een groeimodel te hanteren waarbij naarmate het draagvlak voor IMVO groter wordt, er gaandeweg een steeds grotere groep bedrijven onder deze voorwaarden valt.

Onze schatting is dat door de risicobenadering een beperkt deel van de bedrijven die EZK-instrumenten aanvragen IMVO-voorwaarden gesteld krijgt. Het gevolg is een **gerichte** en **relevante** benadering die **proportioneel** is.

Tabel 4 – Aanbeveling 1 en 2 voorlichten en toepassing IMVO-voorwaarden

A. Altijd Voorlichting over IMVO B. Indien van toepassing: Instrument-specifieke IMVO-voorwaarden voor alle aanvragers C. Afwegingskader voor bedrijven: indien 1 van deze 3 criteria wel van toepassing is worden algemene IMVO-voorwaarden aan een bedrijf gevraagd:			
	1. Omvang bedrijf	2. Risicosector	3. Omvang steun door bedrijf
Geen algemene IMVO-voorwaarden	< € 150 miljoen omzet	Geen risicosector	< € 125.000 per jaar
Wel algemene IMVO-voorwaarden	> € 150 miljoen omzet	Wel risicosector	> € 125.000 per jaar

Aanbeveling 3. *Vasthouden wat is opgebouwd: ondersteun Nederlandse bedrijven bij het toepassen van IMVO*

De pilot-instrumenten hebben aanzienlijke stappen gezet richting het toepassen van de IMVO-kerntaken. De conclusies laten echter zien dat het doel niet bereikt is. Ook laten de conclusies zien dat er meer vanuit de wetgever wordt verwacht op het gebied van IMVO. We signaleren dat brancheorganisaties als VNO-NCW en MKB-Nederland positief maar ook bezorgd zijn over zijn over de toename van IMVO-gerelateerde regelgeving. De eerder genoemde Monitor Ondernemingsklimaat uit januari 2024 laat zien dat bedrijven niet goed weten welke regels over IMVO op hun van toepassing zijn. De SER is actief bezig met het opstellen en afsluiten van IMVO-sector convenanten. RVO heeft in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een IMVO-steunpunt opgericht.

Wij verwachten voor IMVO eenzelfde ontwikkeling als bij de CSRD-wetgeving: Een sterke toename van het aantal bedrijven met vragen. Vanwege de complexiteit van IMVO en de tijd die nodig is voor bedrijven om due diligence te integreren in de bedrijfsvoering, ligt het voor de hand om inhoudelijk voor te sorteren op de wetgeving en ervoor te zorgen dat het Nederlandse bedrijfsleven wordt voorbereid op nieuwe wet- en regelgeving met behulp van een groeipad voor IMVO. Deze voorbereiding kan verschillende vormen aannemen. Gedacht kan worden aan financiële steun voor het aanpakken van IMVO-risico's in de keten, advies,

het sterker inzitten op een sectorspecifieke aanpak, en het uitbreiden van het IMVO-steunpunt voor bedrijven. We zien met name kansen om het MKB te ondersteunen. Interdepartementale samenwerking is hiervoor noodzakelijk.

Aanbeveling 4. *Realiseer de uitgangspunten voor de verdere toepassing van IMVO bij EZK-instrumenten uit paragraaf 4.2*

Het in ogenschouw houden van deze uitgangspunten heeft als voordeel dat de belangrijkste lessen van de pilot op een fundamentele manier worden getrokken. Het belangrijkste nadeel is tijdsgebrek. Tijd is met name nodig om de juiste juridische aanpassingen te maken waardoor het mogelijk wordt om voor verschillende aanvragers voor dezelfde subsidie of fiscale vrijstelling verschillende eisen te stellen.

Tabel 5 – Aanbeveling toepassing IMVO-voorwaarden

Uitgangspunten voor de verdere toepassing van IMVO bij EZK-instrumenten	
A. Splitsing in IMVO-uitvoeringstaken in Voorlichten en Voorwaarden	Dit zijn aanbeveling 1 en 2
B. Concreet maken van IMVO	Opgenomen in aanbeveling 1 & 2
C. Alleen IMVO-voorwaarden bij IMVO-risico's	Opgenomen in aanbeveling 2
D. Aanpassen EZK-LNV Kaderwet	Deels onderdeel van aanbeveling 2
E. Geen overheidssteun aan bedrijven met IMVO-risico's die niet voldoen aan IMVO-voorwaarden	Opgenomen in aanbeveling 2

5.2 Vervolgonderzoek

Dit evaluatieonderzoek is gebaseerd op een beperkte populatie. Tevens gaat het hier om een momentopname. Daarom is het aan te bevelen om een periodiek diepgaand onderzoek naar zowel de houding als het daadwerkelijk gedrag van bedrijven op het gebied van IMVO te houden.

Een tweede aanbeveling voor een vervolgonderzoek is een verdere analyse van de groep bedrijven die gebruik maken van het EZK-instrumentarium. Dit is van belang om exact in kaart te brengen wat de omvang is van deze groep bedrijven en welk deel van deze bedrijven binnen de doelgroep van IMVO-voorwaarden valt. Daarbij moet ook gekeken worden naar de verschillende manieren waarop projectaanvragen binnen het EZK-instrumentarium worden uitgevoerd.

In de aanbevelingen is reeds genoemd dat een juridische analyse voor mogelijke aanpassing van de Nederlandse wetgeving nodig is. Hiermee wordt niet de IMVO-wetgeving bedoeld, maar de wetgeving die dient als fundament voor EZK-instrumenten. Hierbij is de kernvraag wat er in deze wetgeving gewijzigd moet worden, waardoor er:

1) IMVO-voorwaarden in het algemeen kunnen worden gesteld en gemonitord;
2) Hieraan specifieke IMVO-voorwaarden per EZK-instrument kunnen worden toegevoegd;
3) Binnen hetzelfde EZK-instrument andere eisen aan een aanvragende partij gesteld kunnen worden op basis van de voorgestelde risicobenadering.

Een vierde aanbeveling voor vervolgonderzoek is het uitvoeren van een inhoudelijk onderzoek naar IMVO-risico's in de ketens van bedrijven actief in Nederland. Tot dusver is niet helder in welke mate de internationale ketens van bedrijven te maken hebben met IMVO-risico's gerelateerd aan de omvang van deze bedrijven. Een vijfde aanbeveling is het ontwerpen van de meest effectieve manier om bedrijven te benaderen omtrent het containerbegrip IMVO. Onze laatste aanbeveling is om advies van ATR te vragen over alle aanbevelingen uit dit rapport.

6. Gebruikte bronnen

Onderstaande online bronnen zijn gecontroleerd op 15 februari 2024.

- Adviescollege Toetsing Regeldruk: brief over IMVO (2024); https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2024/01/U002-Min-EZK-Aandachtspunten-voor-nationaal-IMVO-beleid-w.g.pdf
- Bedrijfsgrootte (indeling conform EU); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023L2775
- Europese Sanctielijst (versie 6 februari 2024); https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions
- IMVO advies voor SEED (ATR, 2023); https://www.atr-regeldruk.nl/toegevoegde-waarde-imvo-bij-seed-capital-regeling-onduidelijk/
- IMVO Convenanten (SER); https://www.imvoconvenanten.nl/nl
- IMVO Steunpunt voor bedrijven (RVO); https://www.rvo.nl/onderwerpen/imvo-steunpunt-bedrijven
- Kaderwet EZK- en LNV-subsidies (2019) https://wetten.overheid.nl/BWBR0007919/2019-01-01/
- Kamerbrief IMVO (29019) https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z25883&did=2019D53138
- Kamerbrief toepassing IMVO op EZK-bedrijfsleveninstrumentarium (2021); https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/15/kamerbrief-toepassing-imvo-op-ezk-bedrijfsleveninstrumentarium
- Kamervragen aangaande het toepassen van de OESO-richtijnen door EZ(K) uit 2018; https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-303.html
- Monitor ondernemersklimaat 2023 (2024); https://open.overheid.nl/documenten/d3336b9f-abe0-4424-8350-45b55ae17469/file
- Monitoringsonderzoek onderschrijven OESO-richtlijnen & UNGP's (2019); https://open.overheid.nl/documenten/ronl-09d06b3d-8b03-429f-89d3-58790b1ff87e/pdf
- Motie van het lid Becker C.S; https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-277.html
- Motie van het lid Sjoerdsma over alleen overheidssteun verlenen als bedrijven handelen conform de OESO-richtlijnen; https://zoek.officielebekendmakingen.nl/staatscourant/kst-26485-171\
- MVO Implementatie in het EZK-instrumentarium (2020) https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/15/mvo-implementatie-in-het-ezk-instrumentarium
- OESO-richtlijnen (Nederlandse vertaling); https://www.oesorichtlijnen.nl/

- Position paper IMVO VNO-NCW/MKB Nederland (2021); https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/position-paper-imvo
- Risicosectoren of high impact sectoren; https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231205IPR15689/corporate-due-diligence-rules-agreed-to-safeguard-human-rights-and-environment
- Raamwerk voor uitvoeren van subsidies (2020); https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/hafir/bestuurlijke-regels/Raamwerk-uitvoering-subsidies-2020.pdf
- RVO IMVO Uitvoeringsbeleid; https://www.rvo.nl/onderwerpen/mvo/uitvoeringsbeleid
- Structuurvisie Wind op Zee (2023) https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33561-59.html
- Van voorlichten tot verplichten (2020): https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1a58c4b1-ab68-41e2-93f2-405c385984f5/pdf
- United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights; https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf
- Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 31 januari 2019, over Bedrijfslevenbeleid; https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-32637-355

7. Bijlagen

7.1 Overzicht EZK-instrumenten gedurende de pilot.

DG	Originele lijst instrumenten volgens Kamerbrief (15-06-2021)	Lijst instrumenten bij de start van de pilot (juli 2021)	Lijst instrumenten bij het einde van de pilot (december 2023)
DG Bedrijfsleven & Innovatie	MIT R&D samenwerkingsprojecten	✓	✓
	Nationale Iconen	✓	-
	MKB Idee	-	-
	GO	✓	✓
	Vroege Fase Financiering	✓	-
	FastLane	✓	-
	Seed Business Angels	✓	✓
	Seed Capital	✓	✓
	Innovatiekrediet	✓	✓
		Toegevoegd: SBIR	-
DG Klimaat & Energie	Energie-Investerings Aftrek voor ondernemers (EIA)	✓	✓
	ISDE	✓	✓
	SDE++	✓	✓
	DEI XL	-	-
	DEI+	✓	✓
	WBSO	✓	✓
	Topsector energiestudies	✓	✓
		Toegevoegd: Topsector haalbaarheid industrie	✓
		Toegevoegd: MOOI	✓
		Toegevoegd: HER	-
		Toegevoegd: Wind op zee	✓
Totaal	16 instrumenten	19 instrumenten	14 instrumenten

7.2 Bijlage uitleg kerntaken

IMVO Kerntaken 1 t/m 4 worden in deze bijlage beschreven, gebaseerd op interne RVO documenten. Het gaat hier nadrukkelijk om een handreiking en geen handleiding.

Kerntaak 1	**Informeren**
Omschrijving/ uitgangspunten	Het uitgangspunt is externe communicatie van RVO richting de klanten van RVO over het belang en de toepassing van IIMVO volgens de OESO-richtlijnen.

Activiteit	- IMVO Homepage als basis voor de IMVO communicatie.
	- IMVO op de website van een instrument.
	- IMVO-informatie wordt in de kernprocessen van een instrument opgenomen bij onder andere:
	  - Aanvraagformulieren (geen vraag, maar IMVO wordt benoemd)
	  - IMVO als onderdeel van alle brochures en flyers over het instrument
	  - Andere presentaties en speciale IMVO-brochures
	- IMVO frequent in de nieuwsbrief van een (cluster van) instrumente(n)
	- IMVO als onderdeel van alle generieke klantcommunicatie (zoals informatiebijeenkomsten)

Kernboodschap /minimum	Informatief over de ontwikkelingen rondom IMVO, het belang ervan en de toepassing ervan.
Doelgroep	Potentiële klanten, intermediairs en huidige klanten.
Het resultaat	RVO gebruikt dezelfde IMVO kernboodschappen bij alle instrumenten.
Effect klant	Klant is geïnformeerd over IMVO en weet wat er verwacht wordt bij een en in het algemeen bij de Rijksoverheid.

Kerntaak 2, adviseren, wijkt deels af van onderstaande omschrijving indien kerntaken 3 en 4 ook worden geïmplementeerd.

Kerntaak 2	Adviseren (op een inspirerende manier)
Omschrijving / uitgangspunten	Het uitgangspunt is het activeren van klanten van RVO op het gebied van IMVO, middels interactie met klanten door RVO-projectadviseurs.
Activiteit	- IMVO benoemen in alle 1 op 1 klantcommunicatie (gesprekken, bedrijfsbezoeken, quickscans, emails en brieven) - Proactief specifieke IMVO bijeenkomsten organiseren of IMVO-thema's gebruiken voor activatie - Een IMVO-oplossingsrichting aan te dragen aan bedrijven; (bij KT 3-4)
Kernboodschap /minimum	Verwachting van de Rijksoverheid van doelgroep op het gebied van IMVO bij RVO en specifiek binnen dit instrument / aanvraag.
Doelgroep	Potentiële aanvragers, intermediairs en huidige klanten
Het resultaat	- RVO activeert IMVO bij de doelgroep - Doelgroep is gepast geadviseerd
Effect klant	Klant is geïnformeerd en geadviseerd / geactiveerd op het gebied van IMVO. Klant weet wat verwacht wordt op het gebied van IMVO en hoe mogelijk ondersteund wordt vanuit de Rijksoverheid.

Voor kerntaak 3 en 4 geldt dat er twee beoordelingen uitgevoerd moeten worden:

1) Beoordeling van de aanvrager (de onderneming);
2) Beoordeling van het project waarvoor overheidssteun wordt gevraagd.

Kerntaak 3	Beoordelen van organisatie	Beoordelen van project
Omschrijving/ uitgangspunten	Beoordelen van de aanvragende organisatie op IMVO.	Primair gaat dit over het project. Een instrument kan additionele eisen aan een organisatie vragen (let op doelmatigheid en regeldruk voor bedrijven)
Activiteit	RVO heeft een basis check gedaan: - Reputatie check (organisatie niveau)* - Aanvraag bevat de toezegging van het bedrijf om de OESO-richtlijnen te onderschrijven.	- Risico analyse - Beoordeeld op de criteria die gesteld zijn in het uitvoeringskader van een instrument.
Het resultaat	a) De aanvrager onderschrijft de OESO-richtlijnen. b) De aanvrager committeert aan verdere IMVO proces van RVO. c) De aanvrager valt niet onder FMO-uitsluitings- en sanctielijst. d) De aanvrager heeft gewenste reputatie.	a) De IMVO-risico's van het project inclusief de mitigerende maatregelen zijn beoordeeld. b) Additionele eisen van het instrument zijn beoordeeld.
Effect klant	Organisatie is akkoord met de internationale IMVO-standaarden en het RVO-proces	IMVO wordt geïmplementeerd in het project.

Kerntaak 4	Beoordelen van organisatie	Beoordelen van project
Omschrijving/ uitgangspunten	Monitoren van de voortgang	Monitoren op de voortgang van gemaakte afspraken voor de IMVO-resultaten van het project
Activiteit	Het proces van de IMVO-monitor wordt uitgevoerd	Het controleren van de IMVO-risicomitigaties en eventuele andere afspraken van het project, op afgesproken wijze en frequentie.
Het resultaat	- RVO heeft in kaart gebracht wat de IMVO-prestaties van de organisatie zijn. - Of RVO besluit om de hulp/subsidie terug te vorderen en verdere ondersteuning te stoppen.	- De negatieve IMVO-impact van het project is verkleind en de eventuele positieve IMVO-impact van het project is vergroot. - Of RVO besluit om de hulp/subsidie terug te vorderen en verdere ondersteuning te stoppen.
Effect klant	De organisatie heeft op een gestructureerde manier inzicht in hun IMVO-prestaties als organisatie.	IMVO is onderdeel van het uitvoeren van het project.

7.3 Samenvattingen van de interviews met betrokken ambtenaren

Status implementatie

Bij de instrumenten die aan de pilot hebben deelgenomen zijn bij allemaal de IMVO-kerntaken informeren en adviseren toegepast. Daarnaast hebben enkele instrumenten ook een begin gemaakt op IMVO te beoordelen en hierop te monitoren. De EZK-instrumenten hebben allemaal een maatwerk IMVO-kader opgesteld voor de instrumenten waar zij verantwoordelijk voor waren. Inmiddels zijn de meeste actiepunten daaruit in de praktijk toegepast. Een actiepunt die bij alle instrumenten van toepassing was, is het trainen van het eigen team. Gemiddeld genomen is ongeveer 75% van de medewerkers getraind op basiskennis van IMVO. Met name door het verloop zijn de overige medewerkers nog niet getraind. Bij een aantal instrumenten de IMVO-basis training als verplicht onderdeel hebben voor de nieuwe medewerkers.

De EZK-instrumenten houden het onderwerp IMVO op de interne agenda en blijven actief in het stimuleren en motiveren van de teams. Ook zijn een aantal EZK-instrumenten zich verder aan het verdiepen in de IMVO-risico's die bekend zijn in de sector en bij producten die de instrumenten subsidiëren. Dit om na te gaan of er nog aanvullende eisen gesteld dienen te worden. Deze verdieping bevindt zich nog in de analyse-fase en heeft nog niet geleid tot andere keuzes. Verder zijn er handreikingen opgesteld en is IMVO onder meer verwerkt in werkinstructies voor werkbezoeken, voor gespreksverslagen en jaarrapportages.

Het blijft, net als voor iedere verandering, belangrijk om IMVO onder de aandacht te houden. Het risico als dit niet wordt gedaan is dat het onderwerp een lagere prioriteit krijgt in het team omdat RVO-medewerkers een hoge werkdruk ervaren. Een verdere observatie is dat er met een groot deel van de bedrijven geen persoonlijk contact is, naar schatting in tachtig tot negentig procent van alle aanvragen. Veel aanvragen gaan digitaal. Een aantal instrumenten, met name de instrumenten met een langere looptijd als SDE++ en WBSO, hebben na een positieve beschikking wel persoonlijk contact. Nog niet alle medewerkers nemen IMVO mee in gesprekken met bedrijven.

Er is een regeling (Wind op Zee) die samenwerking heeft gezocht met de SER om de verdere voorwaarden en beoordeling voor IMVO vorm te geven. Dit omdat de SER ervaring heeft met IMVO-sectorconvenanten. Vanaf 2024 wordt door de regeling harde eisen op het gebied van IMVO gesteld: tien procent van de punten die gescoord kunnen wordt om deze tender te winnen vloeien voort uit IMVO-eisen. Dit heeft geen effect gehad op het aantal geïnteresseerde partijen voor de WoZ-tender 2024. Sterker nog, de observatie is dat de meeste partijen dergelijke eisen zelfs toejuichen, omdat hierdoor een level playing field gecreëerd.

Seed Capital heeft advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) gekregen over het stellen van IMVO-voorwaarden. Volgens het ATR is “een betere onderbouwing nodig om de meerwaarde van een IMVO-verplichting voor investeerders duidelijk te maken”. De vraag die hier belangrijk is, gaat over proportionaliteit. Is het nog steeds doelmatig dat een instrument als de SEED additionele eisen stelt op dit gebied? Hierbij speelt het volgende dilemma: *De Rijksoverheid heeft als doel dat alle steun die het bedrijfsleven ontvangt voldoet aan de IMVO-standaarden zoals geborgd in de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Aan de andere kant wil dezelfde overheid de regeldruk voor bedrijven beperken.*

De ATR heeft ook over het implementeren van IMVO op de EZK-instrumenten in brede zin op 15 januari 2024 een (ongevraagd) advies gedeeld met de Minister van EZK. Dit advies beschrijft de noodzaak voor betere en specifiekere beleidskeuzes, aanpassing van EZK-LNV Kaderwet en de aansluiting bij Europese wetgeving als de CSDDD.

Hoe bedrijven in aanraking komen met IMVO

Omdat de EZK-instrumenten hoofdzakelijk de IMVO-kerntaken ‘informeren en adviseren’ toepassen, is de manier waarop de meeste bedrijven in aanraking komen met IMVO via RVO vrijblijvend. Bij alle EZK-instrumenten is een link naar de algemene webpagina opgenomen over IMVO. Dit is een vorm van passieve communicatie en het effect van de doorverwijzing naar de webpagina zal beperkt zijn.

Verder wordt ook specifieke informatie door de instrumenten verstrekt in de vorm van onder meer webinars, voorlichtingen, brochures, nieuwsbrieven en LinkedIn-berichten. Het effect hiervan wordt als omvangrijker ingeschat: dit wordt beschouwd als actieve communicatie. Voor deze evaluatie is geen oorzaak-gevolg-onderzoek verricht. Hierdoor is niet duidelijk wat het daadwerkelijke effect is van de passieve en actieve communicatie over IMVO bij de doelgroepen.

Het effect van IMVO-communicatie zal nog omvangrijker zijn als IMVO wordt meegenomen in intakegesprekken, adviesgesprekken, voortgangsgesprekken en bedrijfsbezoeken. Circa vijftig procent van de instrumenten heeft dit geïmplementeerd. Tot slot is er één instrument dat naast ‘informeren en adviseren’ IMVO ook meeneemt in de beoordeling en monitoring. Hierbij worden bijvoorbeeld punten gegeven voor een IMVO risicoanalyse.

Reacties van bedrijven volgens RVO (inside-out)

Wanneer RVO het onderwerp IMVO onder de aandacht brengt bij haar klanten (vooral ondernemers, maar ook intermediairs en impactfondsen), is het algemene beeld van RVO-ambtenaren dat zij het belang van IMVO erkennen en van goede wil zijn om actie te ondernemen. De reacties verschillen echter wel. Er zijn verschillende opvattingen over wat IMVO is: van het sponsoren van een lokaal voetbalteam, het vergroenen van energiegebruik tot zaken als arbeidsomstandigheden in de glastuinbouw en het werken op basis van de OESO-richtlijnen.

Volgens RVO-ambtenaren is een deel van de bedrijven al ver met de implementatie van IMVO en overtreft de verwachtingen van RVO-medewerkers die met hen in gesprek gaan. Deze bedrijven zijn trots en enthousiast over de stappen die zij maken op het gebied van IMVO en vertellen daar graag over. Deze groep bedrijven is voorstander van wetgeving en ziet het als een beloning als daar stimuleringsbeleid op wordt gevoerd. De koplopers weten hun eigen weg te vinden in de breedte van de uitdagingen en kansen van IMVO. Daarnaast is er ook een grote groep bedrijven die gebaat is bij wetgeving, omdat dit duidelijkheid en afbakening geeft.

Het MKB en de intermediairs die bij RVO dienstverlening aanvragen zijn het minst met IMVO bezig. Ondernemers die alleen binnen Nederland produceren en ondernemen hebben er naar eigen zeggen weinig mee te maken. RVO-ambtenaren geven aan dat de meeste bedrijven het logisch vinden dat RVO IMVO ter sprake brengt en dit wordt daarom tijdens bedrijfsbezoeken goed ontvangen. Er is behoefte aan een betere duiding van alle wet- & regelgeving op het gebied van IMVO.

Tegelijkertijd is ook het beeld van RVO-ambtenaren dat IMVO nog geen gemeengoed is en dat veel bedrijven pas in actie komen als iets verplicht wordt of er een extra financiële prikkel is. Het beeld is dat verplichting en financiële prikkels wel effect kunnen hebben. Hierbij blijft proportionaliteit een belangrijke afweging. Staat de extra moeite die bedrijven moeten doen wel in verhouding tot hun omvang of de omvang van de hulp van RVO? Een aantal ambtenaren ziet hier reden om een soort drempelwaarde in te stellen. Bijvoorbeeld door bij beperkte steun van RVO of beperkte omvang van de bedrijven alleen Kerntaken 1 en 2 uit te voeren. Hierdoor wordt voor een risico-benadering gekozen dat lijkt te passen in de due-diligence-benadering van zowel de CSDDD als de vernieuwde OESO-richtlijnen uit 2023.

Veel bedrijven en impactfondsen zijn meer gemotiveerd als het op IMVO-kansen aankomt, in plaats van het mitigeren van IMVO-risico's. Denk hierbij aan overheidssteun voor het adresseren van IMVO-risico's en met name aan het leveren van IMVO-oplossingen. Vaak relateren bedrijven IMVO dan aan oplossingen op het gebied van duurzame energie en voedsel gerelateerde producten en diensten.

Kortom, de meeste bedrijven zitten in de fase van erkenning dat IMVO een belangrijk onderwerp is. Ook is een deel al bezig met het verkennen van de juiste aanpak. Ambtenaren hebben de indruk dat nog maar een kleine groep van bedrijven bezig is met daadwerkelijke actie om IMVO-risico's aan te pakken.

Interne factoren

Er is een aantal interne factoren geïdentificeerd die invloed hebben gehad op de resultaten van de pilot. Een factor vanuit het perspectief van de ambtenaren is een gebrek aan voldoende zichtbare sturing op de opdracht, zowel vanuit het management van RVO als vanuit de opdrachtgever EZK. Medewerkers ervaarden hierdoor soms te weinig medestand en steun om IMVO daadwerkelijk in werkprocessen te integreren. Dit bemoeilijkt de rol van de RVO-medewerker omdat zij zelf geen mandaat hebben om bijvoorbeeld zaken verplicht te stellen, zoals opleiding en werkprocessen. Men zegt dat hun contactpersonen bij EZK soms nog overtuigd moesten worden om hier prioriteit aan te geven en dat er te weinig aandacht is voor IMVO. Er is een verschil met de teams en de instrumenten waar RVO-management en EZK-instrumenthouders hier wel duidelijk op hebben gestuurd. Deze teams zijn verder gegaan dan het enkel vermelden van IMVO op de website en zijn proactief aan het onderzoeken wat er nog meer mogelijk is.

In sommige gevallen bleken er conflicterende belangen te bestaan, wat zorgde voor een terughoudendheid om verder invulling te geven aan IMVO. EZK ambtenaren houden soms het gesprek over IMVO tegen, omdat er angst is dat dit een extra drempel creëert die de primaire doelstelling van het EZK-instrument bemoeilijkt. In andere gevallen bleken er juridische barrières te zijn om bijvoorbeeld IMVO in de beschikking mee te nemen.

Het is duidelijk geworden dat het integreren van IMVO een proces is dat tijd moet krijgen. Echter botst deze opdracht met prioriteiten van de dagelijkse uitvoering van de instrumenten. In de praktijk worden er andere prioriteiten gesteld omdat de werkdruk hoog is. Men ervaart de integratie van IMVO als een extra taak waar niet genoeg tijd voor is. Het zou instrumenten helpen als voor generieke zaken als communicatie meer sturing en coördinatie is van hoger hand zodat efficiënter gewerkt kan worden. Nu zijn er veel verschillende actoren, wat tot vertraging leidt.

Tot slot is het verloop van medewerkers een factor die tot vertraging leidt. Het verloop zit vooral in de teams die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de IMVO-opdracht, zowel bij RVO als bij EZK. Het is van groot belang dat hier meer stabiliteit in komt als deze opdracht wordt opgeschaald naar alle EZK-instrumenten.

Externe factoren

RVO- en EZK-medewerkers volgen de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en gaan met elkaar in gesprek over hoe daarmee omgegaan zou worden indien ze daarmee geconfronteerd zouden worden. Het is voor hen duidelijk dat de maatschappij verandert en dat de markt vaak al verder is dan de overheid op dit vlak. Goede voorbeelden als het IMVO succes van Wind op Zee, helpen hierbij.

Ambtenaren geven veelvuldig aan dat het wenselijk is om duidelijkere richtlijnen en wetgeving te hebben. Dit helpt in het concreet maken van IMVO richting de ondernemer en welke rol de RVO-medewerker daarin heeft. Momenteel wordt er deels geanticipeerd op wetgeving, maar kan er in de praktijk niet op gehandhaafd worden. Het is nog te vrijblijvend.

Aanbevelingen van RVO- en EZK-medewerkers voor toekomstige aanpak

Beginnen bij IMVO-kerntaken 'beoordelen en monitoren'. Het toepassen van de kerntaken 'beoordelen en monitoren', oftewel voorwaarden stellen en hierop controleren, heeft de meeste impact op het gedrag van de klanten van RVO. Het is daarom aan te bevelen om te beginnen bij deze kerntaken om te onderzoeken wat er binnen de regeling mogelijk is in de vorm van voorwaarden stellen. Vervolgens zijn kerntaken 'informeren en inspireren' daar ondersteunend aan en zijn makkelijker toe te passen als kerntaken 'beoordelen en monitoren' geïmplementeerd zijn.

Top down sturing. Het goede voorbeeld doet goed volgen. Het is belangrijk dat het management en de opdrachtgever uitstraalt dat dit prioriteit heeft en lastige kwesties niet uit de weg gaat. Het maakt voor medewerkers uit dat hoger management aandacht aan IMVO besteedt. Verder dient er duidelijker op gestuurd te worden en is het belangrijk dat RVO en EZK tijdig met elkaar in gesprek gaan over het ambitieniveau, de uitvoerbaarheid en eventuele conflicterende belangen.

Speerpunten. Benoem speerpunten vanuit de regeling binnen de IMVO-context die op basis van een IMVO-risicoanalyse zijn geïdentificeerd. Weet wat er in de betreffende sector speelt en maak keuzes door echte IMVO-risico's leidend te laten zijn, om de lastendruk te beperken. Voorkom hiermee bureaucratie en het risico op een papieren werkelijkheid.

Heldere kaders. Er is behoefte aan heldere kaders. Zorg bijvoorbeeld dat IMVO onderdeel is van de EZK/LNV-kaderwet, wat het juridisch implementeren van IMVO in de EZK-bedrijfsinstrumenten mogelijk maakt. Begin bij wat de bedoeling is en onderzoek vervolgens hoe dit per regeling geïmplementeerd kan worden. Maak duidelijk wanneer er afgewezen mag worden op basis van IMVO. Het is nu zoeken op alle niveaus hoe dit kan worden vormgegeven.

Bedrijven als uitgangspunt nemen. Bedenk waar ondernemers op aanslaan. Integreer IMVO op een manier zodat het niet te lastenverzwarend wordt. Houd het realistisch en proportioneel voor verschillende typen bedrijven (MKB ten opzichte van grootbedrijf). Het MKB heeft andere middelen, vaardigheden, kennis en bereik dan grote bedrijven. Hanteer daarom een gedifferentieerde aanpak voor verschillende doelgroepen. Realiseer dat processen bij bedrijven ook tijd kosten en dat stappen nemen niet direct tot perfectie leidt. Vooruitgang is belangrijker dan perfectie.

Bijvoorbeeld:

	Beperkte steun	Omvangrijker steun
Klein bedrijf	KT 1 & 2	KT 1 - 4
(Middel) groot bedrijf	KT 1 – 4	KT 1 - 4

Uniforme aanpak. Op het gebied van communicatie en monitoring leent IMVO zich goed voor een uniforme aanpak. Vooral op het gebied van communicatie is het belangrijk dat er een consistente boodschap vanuit EZK en RVO wordt gecommuniceerd. Dit kan toegepast worden bij alle instrumenten van EZK. Maak ook verwijzingen naar andere MVO-gerelateerde instrumenten, zoals het IMVO-steunpunt, de subsidie sectorale samenwerking, het Social Sustainability Fund en EPRM.

Nieuwe instrumenten of openstellingen. Begin tijdig en ga vroeg met elkaar in gesprek. Betrek ook externe input bij de ontwikkeling van een nieuwe regeling. De introductie van een nieuwe regeling of een nieuwe openstelling van een bestaande regeling is het meest geschikte moment om IMVO goed te integreren.

Convenant per sector. Een aantal instrumenten binnen de pilot ligt op het K&E domein. Het is aan te bevelen om regeling-overstijgend naar een sector te kijken en een gezamenlijke aanpak te definiëren. Het is niet noodzakelijk dat deze even omvangrijk is als het eerder genoemde convenant Hernieuwbare Energie.

Intern IMVO-steunpunt. Voor IMVO geldt dat de kennis en met name de ervaring van ambtenaren en de projectadviseurs te beperkt is. Ook zijn er specifieke inhoudelijke vragen die niet beantwoord kunnen worden door het MVO-kernteam. Bijvoorbeeld hoe om te gaan met specifieke regio's in China, eisen rondom circulariteit of de integratie van de CSRD in de eisen die RVO stelt. Er zou een intern IMVO-steunpunt bij RVO moeten worden opgericht, bestaande uit experts die geraadpleegd kunnen worden, indien EZK en RVO overgaan tot het stellen van IMVO-voorwaarden aan de overheidssteun.

7.4 Samenvattingen van de interviews met bedrijven

Dit is een beknopte weergave van de gehouden interviews met zeven verschillende bedrijven. Het gaat om zowel startups, MKB als grootbedrijf.

Op welke manier in aanraking gekomen met IMVO bij RVO?

Bedrijven waren niet bewust van IMVO als nieuw component in de informatievoorziening vanuit de instrumenten. Het concept was ook niet nieuw voor de geïnterviewde bedrijven en ze zijn, voor het grootste deel, naar eigen zeggen al langer bezig met IMVO. Het feit dat RVO bedrijven heeft gevraagd de OESO-richtlijnen te onderschrijven in aanvragen en dat daarop gewezen is in de informatievoorziening en in gesprekken heeft geen invloed gehad op de inhoud of aanpak van de aanvraag. Ook heeft het geen effect gehad op de eigen bedrijfsvoering en daarmee het gedrag van bedrijven. Veelal wordt door bedrijven gezegd dat ze er zelf al mee bezig waren en de vermelding van RVO geen extra stimulans is geweest.

IMVO-voorwaarden

In het algemeen is de zorg dat het stellen van voorwaarden die voor **alle** type bedrijven geldt, zijn doel voorbij schiet. De bedrijven begrijpen wat het achterliggende doel is van het stellen van IMVO-voorwaarden, maar het moet niet het hoofddoel van de regeling overschaduwen. Ook moet het in balans zijn met wat realistisch van bedrijven van verschillende omvang te verwachten is.

> *"Het effect van een regel moet goed begrepen worden door de regelmaker."*

Bedrijven hebben moeite met de huidige breedte van de IMVO-aanpak. Zij zien dat voor een aantal zaken die onder deze noemer vallen in Nederland al wetgeving is aangenomen. Ook wordt IMVO door met name nationaal opererende bedrijven niet relevant bevonden. Op het gebied van veiligheid van werknemers op de werkvloer zijn bijvoorbeeld al strenge regels gemaakt waar bedrijven al aan voldoen. Zij zien daarom niet het nut om daarop in te gaan.

Geen van de bedrijven is voorstander van meer lastendruk, maar de koplopers zijn gebaat bij een gelijk speelveld, omdat dit een beloning is voor hun investeringen in IMVO. Zij begrijpen daarom ook dat vergelijkbaarheid en de bijbehorende rapportageverplichtingen van belang zijn.
Bij strengere eisen zouden bedrijven zeker meewerken, maar zullen wel afwegen of de extra investering opweegt tegen de opbrengst. Bedrijven willen duidelijkheid over wat van hen verwacht wordt en geven aan dat scherpe eisen stellen daarbij helpt. Daarbij is ook handhaving belangrijk, want anders heeft men het gevoel dat het niet serieus genomen wordt.

> *"En nee er is geen regeldruk, er zijn regels nodig om er geen chaos van te maken"*

Verwachtingen van RVO

> *"Er is al heel veel bewustwording in de maatschappij. Als je als bedrijf er niet bij stil staat, is dat ook niet goed voor je bedrijf"*

Men verwacht dat RVO bedrijven voorlicht en inspireert, maar bedrijven geven ook aan dat er al een brede bewustwording is in de maatschappij in het algemeen. Als RVO IMVO ter sprake brengt is dit geen nieuw concept. Er schuilt een risico dat vragen stellen over IMVO belerend overkomt. Ze vinden dat de overheid zelf ook het goede voorbeeld moet geven, het eerlijke verhaal moet vertellen en duidelijk moet zijn over het ambitieniveau. Ook moet RVO duidelijk maken vanuit welke rol zij op het gebied van IMVO wil opereren. Bij sommige instrumenten treedt RVO op als handhaver en bij andere als stimulator. Het moet duidelijk zijn vanuit welk perspectief bepaalde vragen worden gesteld.

Verder verwachten bedrijven dat RVO intern beter informatie uitwisselt tussen de verschillende instrumenten. Bedrijven die bij verschillende instrumenten aanvragen indienen moeten soms meerdere keren dezelfde informatie aanleveren. Men begrijpt dat in verband met privacy niet alles gedeeld mag worden, maar simpelweg aangeven dat iets is ontvangen en dat het in orde is zou veel dubbelwerk kunnen voorkomen. Tot slot verwachten bedrijven dat RVO haar invloed uitoefent om zaken eenvoudiger te maken voor bedrijven, ook richting andere organisaties.

Aanbevelingen voor toekomstige eisen

De geïnterviewde bedrijven hebben ook aanbevelingen gegeven ten aanzien van een toekomstige aanpak. De onderstaande aanbevelingen zijn opgesteld vanuit het perspectief van de bedrijven:

- **Risicoaanpak (proportionaliteit)**. Meerdere bedrijven hebben aangegeven het logischer te vinden om een risicoaanpak te hanteren. De huidige aanpak is '*one size fits all*' ongeacht de sector, in welk stadium de bedrijven zich in de IMVO-ontwikkeling bevinden of welke omvang zij in FTE en omzet hebben. Dit zou betekenen dat de meeste aandacht zou moeten liggen op bedrijven die in risicosectoren actief zijn en groter in omvang zijn (FTE en omzet). Heb respect voor de complexiteit van uitdagingen waar bedrijven mee te maken hebben. Men begrijpt goed dat bepaalde thema's extra aandacht vereisen en verwacht dat er met een deskundig oog kritisch op beoordeeld wordt. Dit wordt beschouwd als goede dienstverlening omdat het bedrijven verder helpt. Het stellen van vragen over allerlei andere zaken die ofwel in de Nederlandse wetgeving al zijn vastgelegd ofwel voor het betreffende bedrijf niet relevant zijn wordt als overbodig en lastenverzwarend ervaren.
- **Nieuwe openstellingen voor versnelde aanpak verduurzaming.** Extra financiële prikkels brengen bedrijven in beweging. Naast de huidige instrumenten ziet men kansen voor extra openstellingen van bestaande instrumenten die specifiek zijn gericht op een versnelde

aanpak van IMVO-thema's. Ook wordt aangegeven dat instrumenten in de opzet soms beperkt gericht zijn op producten en dat er ook een mogelijkheid zou moeten zijn voor een aanvraag gericht op een procesverbetering in het kader van IMVO.

- **Standaarden**. Gebruik internationale richtlijnen, maar realiseer dat honderd procent compliance niet mogelijk is. Zorg dat bedrijven en sectoren niet worden uitgesloten. Hanteer daarbij voorwaarden die aan het doel van de regeling gerelateerd zijn en schrijf niet voor welke middelen daarvoor juist wel of niet gebruikt moeten worden.
- **Voorlichting**. Leg goed uit aan ondernemers waarom IMVO belangrijk is. Maak duidelijk wat er verwacht wordt. Bedrijven hebben een grote rol in het verbeteren van de wereld, dus geef bedrijven zelf de verantwoordelijkheid.
- **Handhaven**. Men verwacht dat zaken die aangeleverd worden gecheckt worden door deskundige en bevoegde ambtenaren.
- **Organisatiefactoren**. Deskundigheid van ambtenaren staat hoog in het vaandel bij bedrijven. Als er door een deskundige advies wordt gegeven, wordt RVO meer gezien als een partner dan slechts een uitvoerder. Zij waarderen specialistische kennis meer dan algemene projectadviseurs. Kritische reflectie wordt gewaardeerd, want anders kwamen de bedrijven niet bij RVO. Stem intern beter af. Werk met groene vlaggen als alles in orde is en gebruik rode vlaggen bij twijfels. Dat zou veel dubbel werk voorkomen. Wees bewust van de verschillende rollen van RVO (handhaver, stimulator).

> *"Klanten staan ervoor open anders kwamen ze niet bij RVO."*