

5 Duurzame globalisering gestalte geven: vier wegen

5.1 Thematiek en vraagstelling

De adviesvragen hebben niet alleen betrekking op de gevolgen van globalisering voor Nederland, maar ook op de ‘spelregels’ van het globaliseringsproces. Hierover worden aan de SER de volgende vragen voorgelegd:

- In hoeverre kunnen en/of moeten Nederlandse ondernemingen verantwoordelijkheid nemen voor de maatschappelijke effecten van productie door bedrijven in het buitenland waarmee zij in productie- en handelsketens verbonden zijn? En welke *best practices* zijn inmiddels op dit terrein ontwikkeld?
- Wordt voor de Nederlandse overheid en/of het Nederlandse bedrijfsleven een rol gezien om langs de weg van de Europese Unie en andere internationale organisaties het globaliseringsproces als zodanig positief te beïnvloeden? En zo ja, wat is de inhoud van die rol(len)?

Centrale vraag: hoe kan Nederland bijdragen aan duurzame globalisering?

Dit hoofdstuk combineert deze twee vragen door de ketenverantwoordelijkheid van bedrijven in een breder perspectief van de bevordering van duurzame globalisering te plaatsen. De centrale vraag van dit hoofdstuk is hoe Nederland hieraan kan bijdragen door eigen beleid en langs de weg van de Europese Unie en internationale organisaties. Het door de SER gehanteerde brede welvaartsbegrip impliceert niet alleen de materiële vooruitgang, maar ook aspecten van sociale vooruitgang en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Door evenwicht en samenhang te brengen en te behouden tussen profit, people en planet legt deze de benadering de basis voor duurzame ontwikkeling¹. Liberalisering van de internationale handel komt de maatschappelijke welvaart ten goede indien de handel plaatsvindt binnen een kader van flankerend beleid dat is gericht op het bevorderen van duurzame ontwikkeling in drie dimensies: economisch, sociaal en ecologisch. Bij het flankerend beleid op sociaal terrein gaat het om de vraag hoe Nederland kan bijdragen aan de bevordering van decent work.

Wegen om duurzame globalisering gestalte te geven

Dit hoofdstuk bespreekt achtereenvolgens vier wegen om duurzame globalisering gestalte te geven.

- 1 Via de landen waar de productie plaatsvindt door overeenkomsten, hulp en druk (paragraaf 5.2).
- 2 Via de eisen die aan ingevoerde producten worden gesteld of de voorwaarden die aan markttoegang worden gekoppeld (paragraaf 5.3).

1 Zie ook VNO-NCW (2007) *Discussienota Duurzame Globalisering: Over het kwetsbare evenwicht van Profit, Prosperity, People en Planet* (ten behoeve van de Bilderbergconferentie februari 2008), oktober 2007.

- 3 Via de Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren door hen aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid bij hun eigen productiefaciliteiten en die van hun toeleveranciers (paragraaf 5.4).
- 4 Via de keuzes die consumenten maken met behulp van keurmerken en etiketten (paragraaf 5.5).

Paragraaf 5.6 vat samen wat langs deze wegen kan worden bereikt en illustreert de noodzaak van het benutten van al deze vier wegen aan de hand van de casus kinderarbeid. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing (paragraaf 5.7).

Aandachtspunten: beleidsruimte en markttoegang ontwikkelingslanden

Bij het bevorderen van duurzame globalisering moet zorgvuldig worden gekeken naar de belangen en preferenties van ontwikkelingslanden. Het gaat daarbij om de beleidsruimte voor ontwikkelingslanden en de zorgen van ontwikkelingslanden over verkapt protectionisme dat een betere integratie van de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie in de weg kan staan (zie hoofdstuk 6). Bij het inzetten van handelspolitieke maatregelen moet in bredere zin gekeken worden naar de mogelijke gevolgen voor het wereldhandelssysteem.

5.2 Overeenkomsten met, hulp aan en druk op productielanden

5.2.1 Inleiding

De eerste weg om duurzame globalisering te bevorderen is door internationale normen overeengekomen in breed gedragen verdragen. Landen die deze verdragen hebben onderschreven kunnen worden aangesproken op de handhaving van de normen en geholpen worden bij de implementatie ervan.

Onderstaande tabel geeft een aantal voorbeelden op terreinen waar dergelijke verdragen bestaan of, zoals op het terrein van dierenwelzijn, in ontwikkeling zijn. Gegeven het grote aantal landen en de benodigde eenstemmigheid, duren de onderhandelingen over de verdragen of de aanpassing daarvan vaak lang. Dit verklaart waarom deze ideale oplossing slechts op een beperkt aantal, maar wel belangrijke, terreinen lukt. Een uitdaging is om het aantal praktisch toepasbare normen te vergroten.

tabel 5.1 Internationale verdragen en normen op het terrein van arbeidsrechten, milieu, voedselveiligheid

Beleidssterrein	Relevante internationale verdragen
Arbeidsrechten	VN-Mensenrechten (met name kinderarbeid, vrijheid van vereniging, non-discriminatie) ILO-Verdragen, met name de verdragen over de fundamentele rechten bij de arbeid, die breed gedragen worden.
Milieu en biodiversiteit*	Montreal-protocol over het beperken van gassen (CFK's) die de ozonlaag aantasten Kyoto/Bali-Verdrag over doelstellingen met betrekking tot het beperken van broeikasgassen Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) over het beperken van de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten. Biodiversiteitsverdrag (Rio de Janeiro 1992).
Voedselveiligheid	WTO-overeenkomsten over technische handelsbelemmeringen (TBT) en sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS). De TBT-overeenkomst maakt onderscheid tussen verplichte technische voorschriften en vrijwillige normen en schrijft landen voor zoveel internationale normen als mogelijk is te hanteren. Afwijkingen hiervan zijn toegestaan indien dit nodig wordt geacht voor de bescherming van het leven van mensen, dieren, planten of het milieu. De SPS-overeenkomst betreft afspraken over het gebruik van nationale regels voor de bescherming van mensen, dieren en planten tegen ziekte en schadelijke stoffen in voedsel. De overeenkomst moedigt landen aan internationale normen te hanteren. Landen mogen hiervan afwijken, op basis van wetenschappelijke inzichten alsmede op risicobeoordeling. In de zogeheten Codex Alimentarius worden normen vastgesteld die door SPS en TBT erkend worden). De Codex heeft ook een code vastgesteld om de dumping van onveilig of slecht voedsel te voorkomen.
Dierenwelzijn	De World Organization for Animal Health is bezig internationale normen voor dierenwelzijn te ontwikkelen.

* De VN-Natuur- en Milieuverdragen betreffen: het Biodiversiteitsverdrag CBD, het Biosafety Protocol, het Klimaatverdrag UNFCCC, het Kyoto-protocol, het Intergovernmental Panel for Climate Change IPCC, het woestijnbestrijdingsverdrag UNCCD, de UNESCO World Heritage Convention, de RAMSAR wetlands Conventie, het CITES Verdrag over internationale handel in wilde dieren en planten, de Bonn-Conventie over bescherming van trekkende diersoorten, waaronder weer een aantal deelverdragen vallen en het Verdrag van Bern over Europese wilde dieren en planten.

Een belangrijk aandachtspunt bij het begaan van deze weg is het juiste evenwicht tussen hulp bij de implementatie van de normen en druk op de handhaving van de normen. Voor ontwikkelingslanden kan de implementatie van de normen kosten met zich meebrengen: zij zullen hiervoor op enigerlei wijze gecompenseerd moeten worden. Dat maakt het voor deze landen ook aantrekkelijk normen te onderschrijven en te handhaven.

De algemene vraag hoe landen kunnen worden aangesproken op de handhaving van internationale normen en hoe ze bij de implementatie ervan kunnen worden geholpen, spitst deze paragraaf toe op de fundamentele arbeidsnormen. Deze maken ook onderdeel uit van de Decent Work Agenda van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organization, ILO).

De SER vindt dat de naleving van de fundamentele arbeidsnormen dient te worden bevorderd door een tweesporenaanpak van versterkt toezicht door de ILO (de *stick*) en van positieve maatregelen (de *carrots*), zoals steun bij het ontwikkelen van een sociale infrastructuur en bij het verbeteren van onderwijsvoorzieningen².

Ook de Wereldcommissie voor de sociale dimensie van globalisering is voorstander van een mix van positieve maatregelen en versterkt toezicht van de ILO³:

We believe that it is essential that respect for core labour standards form part of a broader development agenda for development, and that the capacity of the ILO to promote them be reinforced. This involves mobilizing the multilateral system as a whole, and strengthening this goal in the actions of governments, enterprises and the other actors concerned'.

Van der Heijden benadrukt in dit verband dat de ILO niet als uitgangspunt heeft om landen 'te straffen' voor het niet naleven van verdragen, maar juist om te proberen landen behulpzaam te zijn bij het naleven van geratificeerde verdragen⁴. Overigens is het een probleem dat het gemiddeld aantal ratificaties van ILO-Verdragen niet erg hoog is. Van de sinds 1993 in totaal 20 aangenomen Verdragen en Aanbevelingen kregen er bijvoorbeeld slechts 3 ratificatie van ten minste 20 lidstaten⁵.

Deze paragraaf werkt deze tweesporenbenadering uit voor het bevorderen en het handhaven van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO. Paragraaf 5.2.2 geeft eerst enige algemene informatie over de ILO, de fundamentele arbeidsnormen en de Decent Work Agenda. Paragraaf 5.2.3 behandelt het toezicht van de ILO en de wenselijkheid en mogelijkheden om dit toezicht te versterken. Paragraaf 5.2.4 gaat in op de positieve maatregelen door de ILO en anderen gericht op het tot stand komen van Decent Work. Over dit laatste heeft de SER een aanvullende adviesvraag gekregen van minister Donner. Paragraaf 5.2.5 formuleert enkele conclusies en aanbevelingen.

2 SER (1996) Rapport *Internationale handel en arbeidsnormen*, Den Haag, p. 32.

3 Zie World Commission on the social dimension of globalisation (2004) *A Fair globalisation: creating opportunities for all*, Genève, pp. 94-5..

4 P. van der Heijden (1999) Handhaving van ILO-(minimum)normen, in: N. Sybesma-Knol en P. F. van der Heijden, *Rol en betekenis van de rechtsonwikkeling in de ILO*, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, Deventer, Kluwer.

5 Van der Heijden en Keizer noemen in hun paper voor de Decent Work Conferentie van 2008 (*Decent work en haar betekenis*) de forse groei van het aantal Verdragen in de tweede helft van de 20e eeuw in dit licht een pyrrhus-overwinning. Zie ook voetnoot 8.

5.2.2 De ILO en de Decent Work Agenda

De fundamentele arbeidsnormen

De ILO is opgericht vanuit het idee dat een duurzame wereldvrede niet denkbaar is zonder sociale rechtvaardigheid (zie onderstaand kader). In het briefadvies over globalisering uit 2001 heeft de SER het belang van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO onderstreept. De internationale arbeidsconferentie (ILC) van de ILO in 1998 heeft in een Verklaring vastgelegd dat een aantal beginselen en rechten in verband met arbeid gelden als fundamentele arbeidsnormen en daarmee universele gelding hebben. Aan deze beginselen zijn dus ook de leden van de ILO gebonden die de desbetreffende ILO-verdragen niet hebben geratificeerd. Het gaat hierbij om de volgende beginselen en rechten:

- de vrijheid van vakvereniging en de effectieve erkenning van het recht op vrije onderhandelingen (verdragen 87 en 98);
- het uitbannen van alle vormen van dwangarbeid (verdragen 29 en 105) ;
- het effectief afschaffen van kinderarbeid (verdragen 138 en 182);
- het uitbannen van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening (verdragen 100 en 111).

International Labour Organisation (ILO)

De ILO is opgericht in 1919 als uitvloeisel van de vredesonderhandelingen na de Eerste Wereldoorlog. De ILO was eerst een agentschap van de Volkenbond, later van de Verenigde Naties. Het huidige handvest is vastgesteld in 1944 in de Verklaring van Philadelphia. De ILO werd opgericht vanuit de idee dat een duurzame vrede niet mogelijk is zonder sociale rechtvaardigheid. Om dat te bereiken heeft de organisatie vier hoofddoelstellingen geformuleerd: het bevorderen van het recht op werk, het verbeteren van de kans voor mannen en voor vrouwen om werk te krijgen en te behouden, het invoeren en uitbouwen van sociale zekerheid, en het bevorderen van sociale dialoog tussen werkgevers, werknemers en overheid. Bijzonder is dat de ILO tripartiet is samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten, en bovendien voor ieder land een lid namens de nationale werkgeversorganisaties en een lid namens de werknemersorganisaties.

De ILO neemt verdragen en aanbevelingen aan om deze doelstellingen in meer concrete normen vast te leggen. Daarover wordt tripartiet onderhandeld tijdens de jaarlijkse internationale conferentie in Genève in juni. Voordat verdragen van de ILO bindend kunnen worden, moeten deze wel door de lidstaten worden geratificeerd (in de praktijk vindt ratificatie soms slechts in een beperkt aantal landen plaats).

Vermelding verdient ook het internationale trainingscentrum van de ILO (ITCILO) in Turijn. Dit is belast met ontwikkelen en aanbieden van trainingen aan sociale partners in alle ILO-lidstaten ten aanzien van de diverse ILO-activiteiten (zie www.itcilo.org).

Ter ondersteuning van de werkgeversvertegenwoordigers en voor de onderlinge afstemming hebben werkgevers in 1920 de IOE (International Organisation of Employers) opgericht. De IOE telt thans 146 leden uit 138 landen, waaronder

VNO-NCW. Aan vakbondszijde is er de ITUC (International Trade Union Confederation).

De fundamentele verdragen zijn door een groot aantal leden van de ILO geratificeerd. Tabel 5.2 geeft per werelddeel aan hoeveel van de bij de ILO aangesloten landen de desbetreffende fundamentele verdragen hebben onderschreven. De Verdragen zijn door praktisch alle Europese landen onderschreven. De ratificatiegraad is echter relatief laag in Azië.

tabel 5.2 Ratificatiegraad van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO en de daarbij horende verdragen

Verdragen	Vrijheid van vakvereniging en collectieve onderhandelingen		Uitbannen van alle vormen van dwangarbeid		Uitbannen van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening		Afschaffen van kinderarbeid	
	nr. 87	nr. 98	nr. 29	nr. 105	nr. 100	nr. 111	nr. 138	nr. 182
Totaal (181)	82	87	95	94	91	92	83	91
Afrika (53)	91	98	100	100	94	100	87	92
Amerika (35)	94	91	94	100	94	94	83	97
Azië (42)	40	55	83	74	71	69	62	79
Europa (51)*	98	98	100	100	100	100	96	96

Toelichting: de ratificatiegraad geeft het percentage van de landen aan dat de betreffende verdragen heeft onderschreven. In de eerste kolom staat tussen haakjes om hoeveel landen het gaat. * Inclusief Kazakstan, Kirchizië, Turkmenië en Oezbekistan. Als deze landen buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de ratificatiegraad voor Europa 100 procent. Bron: ILO Lex, Database of International Labour Standards.

De Aziatische landen scoren met name slecht op het vlak van de vrijheid van vakvereniging en onderhandelingen. China is hiervan het meest prominente voorbeeld. India heeft de Verdragen over kinderarbeid niet geratificeerd. Birma heeft maar twee van de acht conventies geratificeerd. In dit land vinden veelvuldig schendingen plaats. Overigens kunnen landen verschillende motieven hebben om verdragen niet te ratificeren. De VS heeft bijvoorbeeld ook maar twee van de acht fundamentele verdragen geratificeerd, vooral vanwege politieke zorgen dat internationale verdragen voorrang nemen boven lokale wetten of wetten van de staten⁶.

Niet alleen landen worden geacht zich aan de fundamentele arbeidsnormen houden, maar ook voor bedrijven gelden de normen als richtlijn in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen (zie paragraaf 5.4)

6 Zie K. A. Elliot en R. B. Freeman (2003) *Can Labor Standards improve under globalization?*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, p. 107.

De Decent Work Agenda

'Decent work' is in 1999 door de Directeur Generaal van de ILO, Somavia, geïntroduceerd als herformulering van de primaire doelstelling van de ILO⁷:

De belangrijkste actuele doelstelling van de ILO is thans het creëren van kansen voor vrouwen en mannen op waardig en productief werk, dat wordt uitgevoerd uit vrije wil en onder gelijke, veilige en menswaardige omstandigheden. Dit is de belangrijkste doelstelling van de organisatie op dit moment. In 'decent work' komen alle strategische doelstellingen samen: het bevorderen van rechten op werk, rechten op werkgelegenheid, op sociale bescherming en op sociaal overleg.

Het bevorderen van de fundamentele arbeidsnormen – zoals ook opgenomen in de Verklaring van 1998 – vormt één van de vier pilaren van de Decent Work Agenda van de ILO. De andere drie pilaren betreffen:

- het creëren van grotere mogelijkheden voor mannen en vrouwen om passend werk en inkomen te verwerven (werkgelegenheid);
- het vergroten van de dekking en effectiviteit van sociale bescherming voor iedereen (sociale bescherming);
- het versterken van tripartisme en sociale dialoog.

Deze vier pijlers gelden zowel voor geïndustrialiseerde landen als voor opkomende economieën en ontwikkelingslanden. Een uitgebreide beschrijving van ontstaan, inhoud en betekenis van de Decent Work Agenda is opgenomen in bijlage 7⁸.

De Decent Work Agenda kan worden gezien als een pakkende en bondige herformulering van de strategische doelstellingen van de ILO, die zowel voor de geïndustrialiseerde als voor de ontwikkelingslanden gelden. Decent work is uitdrukkelijk bedoeld als een kader voor meer coherentie in het sociaal-economische beleid op nationaal en op internationaal niveau. Het bevorderen van 'decent work' als flankerend beleid bij globalisering zal eraan bijdragen dat de positieve effecten ervan aan meer mensen en met name ook aan de armen ten goede komen. 'Decent work for all' is wat de globalisering een sociaal gezicht zal geven.

Nadere invulling van de Agenda is een zaak van de lidstaten, uiteraard met inachtneming van de fundamentele arbeidsnormen uit de Verklaring van 1998 en alle andere geratificeerde Verdragen. De Nederlandse regering geeft aan de Decent Work Agenda te ondersteunen. Niet alleen financieel, maar ook door 'decent work' op de internationale agenda te zetten en in de criteria voor haar eigen aanbesteding en inkoop aan 'decent

7 Report of the Director-General Decent Work, besproken op de 87^{ste} zitting van de ILO-plenaire bijeenkomst, Genève, juni 1999 (vertaling citaat: SER).

8 In bijlage 7 is opgenomen hoofdstuk 1 van: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008) *Decent Work op de Agenda: Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie* (http://docs.szw.nl/pdf/135/2008/135_2008_1_19580.pdf). Zie voorts: A. Keizer, P. van der Heijden (2008) *Decent work en haar betekenis*, paper voor de conferentie 'Decent Work for All: From wish to reality' van 2008 (SZW), zie http://www.decentwork.registration-site.nl/view.cfm?page_id=6142.

work' en met name de fundamentele werknemersrechten een plaats te geven⁹. Ook de EU wil bijdragen aan de implementatie van de Decent Work Agenda, zoals blijkt uit haar rapport 'Decent Work for All' uit 2006.

5.2.3 De stick: versterken toezicht ILO

Het toezichtmechanisme van de ILO

Het bestaande toezichtmechanisme van de ILO bestaat uit vier onderdelen¹⁰:

- de normale supervisie op de naleving van de verdragen;
- een bezwaarschriften- en klachtenprocedure;
- een vaste commissie die toeziet op de naleving van de verdragen betreffende vakbondsvrijheid;
- het 'follow-up'-mechanisme bij de ILO-verklaring over de fundamentele arbeidsnormen.

De normale supervisiecyclus verloopt als volgt. De lidstaten dienen elke twee jaar te rapporteren over de fundamentele verdragen en iedere vijf jaar over alle andere geratificeerde verdragen. Het gaat daarbij alleen om de wijzigingen die zijn opgetreden in de betreffende periode. Ook lidstaten die een verdrag niet hebben geratificeerd, dienen regelmatig te rapporteren over de stand van de wetgeving en ten aanzien van normen van niet-geratificeerde verdragen. Tevens moet de lidstaat aangeven welke factoren ratificatie verhinderen of vertragen. Dit geldt ook voor de fundamentele arbeidsnormen (zie hieronder).

De rapportages omtrent de naleving van de geratificeerde verdragen worden vervolgens voorgelegd aan een comité van onafhankelijke deskundigen. Dit comité maakt op basis van de rapportages en eventuele observaties van sociale partners een rapport dat ter bespreking wordt aangeboden aan een vaste commissie van de jaarlijkse Internationale Arbeidsconferentie. Deze conferentievergadering maakt op basis van de rapportage van het comité van deskundigen een lijst op van landen waar de naleving van de verdragen tekortschiet. Deze lijst wordt vervolgens openbaar behandeld op de conferentie. Tijdens de behandeling voeren vooral de sociale partners het woord. Als een lidstaat weigert om te voldoen aan de verlangens van de conferentievergadering, dan volgt een speciale vermelding in het rapport dat deze commissie aan de plenaire zitting van de ILO aanbiedt. Voor nader onderzoek naar de situatie in de desbetreffende lidstaat, kan de conferentievergadering een 'direct contact mission' afvaardigen naar de betreffende lidstaat.

Sociale partners kunnen een klacht indienen tegen een lidstaat die niet op bevredigende wijze uitvoering geeft aan een door deze lidstaat geratificeerd verdrag. Indien de Raad van Beheer van de ILO het verweer van de desbetreffende lidstaat tegen de klacht onvol-

9 Zie: *Preparation of the 2007 report on policy coherence for development: Response of the Netherlands to the questionnaire*, p. 30.

10 Dit overzicht is gebaseerd op P. van der Heijden (1999) Handhaving van ILO-(minimum)normen, in: N. Sybesma-Knol en P. F. van der Heijden, *Rol en betekenis van de rechtsontwikkeling in de ILO*, op.cit.

doende acht, kan het tot publicatie van de klacht en het verweer overgaan. Daarnaast bestaat een zwaardere klachtenprocedure, waarbij de Raad van Beheer een commissie van onderzoek kan instellen. Volgt de lidstaat de eventuele aanbevelingen van deze commissie niet op, dan kan de zaak worden voorgelegd aan het Internationaal Gerechtshof in Den Haag. Dit komt echter zelden voor.

Daarnaast bestaat er nog een vaste commissie die toeziet op de naleving van de verdragen met betrekking tot de vrijheid van vakorganisatie. Het bijzondere van deze procedure is dat ook kan worden opgetreden tegen landen die de desbetreffende verdragen niet hebben ondertekend.

Tot slot bestaat er een evaluatieprocedure van de Verklaring over de Fundamentele Rechten bij de Arbeid uit 1998. Deze evaluatiemechanisme bestaat uit twee onderdelen. Lidstaten die niet alle fundamentele verdragen hebben ondertekend, moeten aan de Raad van Beheer van de ILO rapporteren op de vier onderdelen waarop de verdragen betrekking hebben. Ten tweede brengt de Raad van Beheer een jaarlijks rapport uit over de implementatie van de fundamentele rechten.

Effectiviteit van het toezichtmechanisme

De beoordeling van de effectiviteit van het ILO-toezicht kan uit twee gezichtspunten worden benaderd:

- Houden landen zich aan hun Verdragsverplichtingen?
- Zijn lidstaten bereid de aanbevelingen voor betere naleving en implementatie van de Verdragen op te volgen?

De eerste vraag kan worden beantwoord vanuit openbare bevindingen en aanbevelingen van het comité van deskundigen die de rapportages van de lidstaten beoordeeld. Op basis hiervan oordeelde de OECD dat de klachten over niet-naleving van de conventies over vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen niet substantieel zijn gedaald tussen 1989 en 1999¹¹:

... ondanks de toegenomen internationale aandacht voor de fundamentele arbeidsnormen tijdens de periode, is er geen duidelijke indicatie dat er over het geheel genomen sprake is van een substantiële vooruitgang bij het terugdringen van het niet-naleven van deze twee conventies.

Met betrekking tot de tweede vraag is het beeld gemengd. Van der Heijden geeft aan dat landen volgens het jaarlijkse toezichtstelsel in een aantal gevallen daadwerkelijk tot aanpassing van de wetgeving of praktijk overgaan. Maar hij geeft ook aan dat er ook landen zijn die zich niets aantrekken van de aanbevelingen van de ILO, zoals Birma, dat al zeker sinds 1996 de aanbevelingen met betrekking tot het eindigen van gedwongen

11 OECD (2000) *International Trade and Labour Standards*, Organisation for Economic Co-operation and Development, p. 87 (vertaling citaat: SER).

arbeid negeert. Ook de aanbevelingen van de vaste commissie over de vrijheid van vakorganisatie worden wisselend opgevolgd.

Voorstellen tot versterking van het toezichtmechanisme

Dit gemengde beeld over de naleving van de ILO-verdragen geeft aanleiding tot de vraag hoe het toezicht van de ILO kan worden versterkt. In het SER-rapport *Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel* uit 1996 zijn hiertoe de volgende voorstellen gedaan¹²:

- Meer zelfrapportages van lidstaten en schaduwrapportages ter vergroting van de controle op de naleving van de normen.
- Instelling van speciale onderzoekscommissies naar het voorbeeld van de vaste commissie die toeziet op het recht van vakvereniging. Deze commissies, die de bevoegdheid moeten krijgen tot het verrichten van inspecties ter plaatse, rapporteren rechtstreeks aan de Raad van Beheer van de ILO.
- Aanmoediging van de lidstaten om de fundamentele verdragen te ondertekenen.
- En als eventueel sluitstuk van een meer omvattende aanpak: het instellen van een systeem van geleidelijk in zwaarte oplopende sancties zoals het opzeggen van preferentiële tarieven, negatieve sancties of, wanneer vrede en veiligheid in het geding zijn, zelfs een embargo. De mogelijkheid en wenselijkheid van een koppeling tussen arbeidsnormen en handelsmaatregelen komt uitgebreider in paragraaf 5.3 naar voren.

Naast de voorstellen van de SER zijn er nog andere voorstellen voor versterking van het ILO-toezicht gedaan:

- Een betere verspreiding van de informatie over de nakoming van de verdragen. De ILO zou een scoreboard kunnen maken van de landen die de fundamentele verdragen niet nakomen, of niet ondertekend hebben. De ILO zou ook meer proactief kunnen zijn in het verspreiden van informatie over goede en slechte praktijken en landen naar andere organisaties, het bedrijfsleven en NGO's¹³.
- Instelling van een procedure waarmee het lidmaatschap van landen die stelselmatig en langdurig de fundamentele verdragen overtreden, zoals Birma kan worden opgeschort en eventueel kan worden opgezegd¹⁴.

Kanttekeningen bij de voorstellen tot versterking van het toezicht

Bij de versterking van het toezicht door de ILO tekent zich een dilemma af. Meer nadruk op bestraffing (in welke vorm dan ook, *naming* en *shaming*, opschorten lidmaatschap, handelsmaatregelen) kan op den duur leiden tot een vermindering van de effectiviteit van het bestaande beleid van de organisatie¹⁵, dat juist vooral gericht is op vrijwillige aanvaarding en morele beïnvloeding.

12 SER (1996) Rapport Cie-ISEA *Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel*, Den Haag, p. 32.

13 Zie J. Bates (2000) *International Trade and Labor Standards*, PPI Policy Report, Progressive Policy Institute Online; K. A. Elliot en R. B. Freeman (2003) *Can Labor Standards improve under globalization?*, op.cit., pp. 137-139.

14 J. Bates (2000) *International Trade and Labor Standards*, op. cit.

15 J. Bates (2000) *International Trade and Labor Standards*, op. cit., p. 20; zie ook T.H. Moran (2002) *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries*, Brookings Institution Press, pp. 106-107.

Het is verder de vraag of het probleem vooral ligt bij de bereidheid van landen om sancties te nemen tegen een land dat langdurig en stelselmatig de fundamentele verdragen schendt. Birma staat al heel lang onder druk binnen de ILO vanwege het schenden van de verdragen betreffende gedwongen arbeid. Verdergaande maatregelen zijn vooral tegengehouden door Aziatische landen¹⁶. In 2006 is gepoogd een aantal voorwaarden op te stellen waaraan Birma zou moeten voldoen om een gang naar het Internationaal Gerechtshof te vermijden. Maar ook nu willen Aziatische landen de dialoog voortzetten.

Overigens hebben zowel de EU als de VS besloten tot handelssancties tegen Birma. Zo heeft de EU de preferentiële tarieven van Birma al in 1997 opgeschort. De EU heeft in december 2007 besloten de beperkende maatregelen tegen Birma zo nodig aan te scherpen in het licht van de ontwikkeling ter plaatse¹⁷.

En ook in een ander geval heeft de EU handelsmaatregelen genomen. Nadat de ILO constateerde dat Wit-Rusland de vrijheid van vakvereniging niet respecteert, heeft de EU in juni 2007 de preferentiële tarieven voor Wit-Rusland opgeheven (zie ook paragraaf 5.3).

5.2.4 *De carrots: de Decent Work Agenda en beleidscoherentie*

Implementatie van de Decent Work Agenda op nationaal niveau

Het werk van de ILO is er vooral op gericht om landen behulpzaam te zijn bij het naleven van de geratificeerde verdragen. Die hulp kan plaatsvinden in de vorm van technische assistentie, juridische adviezen et cetera. Er bestaan nu ongeveer duizend technische hulpprogramma's in meer dan tachtig landen, waarbij meer dan zestig donoren bij betrokken zijn. Het jaarlijkse budget van deze programma's bedraagt ongeveer 130 miljoen dollar¹⁸.

De technische hulpprogramma's hebben tot doel om de Decent Work Agenda op nationaal niveau te implementeren. Vanaf 2006 worden de zogeheten Decent Work Landenprogramma's het voornaamste vehikel voor de technische hulpprogramma's van de ILO. Nederland heeft toegezegd om in de periode 2006-2010 32 miljoen euro bij te dragen aan de Decent Work Landenprogramma's.

Een belangrijk onderdeel van de Decent Work Landenprogramma's wordt het stimuleren van private-sector-ontwikkeling en duurzaam en sociaal ondernemen (promotion of sustainable enterprises)¹⁹. Dit wordt gezien als een belangrijk instrument voor het scheppen van waardig werk, duurzame ontwikkeling en innovatie gericht op de verbetering van de levensomstandigheden in ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij om het scheppen en versterken van de institutionele voorwaarden voor ondernemerschap en het stimu-

16 Zie uitgebreider tot 2003: K. A. Elliot en R.B.Freeman (2003) *Can Labor Standards improve under globalization*, op. cit., pp. 104-107.

17 Zie *Conclusies van het voorzitterschap: Europese Raad van Brussel, 14 december 2007*, op.cit., punt 80.

18 Zie de website van de ILO (www.ilo.org) *How the ILO Works: technical cooperation*.

19 ILO (2007) *Resolution concerning the promotion of sustainable enterprises*, ILO, General Conference, 96e meeting 2007, International Labour Organization.

leren van duurzaam en sociaal ondernemen. In dit kader zal de ILO ook de ratificatie en toepassing van een aantal Verdragen stimuleren²⁰.

Decent Work als mondiale beleidsdoelstelling

De door de ILO ingestelde World Commission on the Social Dimension of Globalisation heeft in zijn rapport *A Fair Globalization*, uit 2004 voorgesteld om het scheppen van waardig werk als mondiaal beleidsdoel vast te stellen²¹:

'Decent work' voor iedereen moet een mondiaal beleidsdoel zijn en moet worden ondersteund door middel van een meer samenhangend beleid binnen het multilaterale systeem. Alle organisaties binnen het multilaterale systeem zouden op meer geïntegreerde en samenhangende wijze moeten omgaan met het internationale economische en arbeidsbeleid.

Het slotdocument van de VN-top in september 2005 heeft dit voorstel overgenomen²²:

Wij [staatshoofden en regeringsleiders] ondersteunen eerlijke globalisering ten zeerste en verklaren dat wij de doelstellingen van volledige en productieve werkgelegenheid en 'Decent Work' voor iedereen (inclusief vrouwen en jongeren) centraal zullen stellen in ons nationale en internationale beleid en in ons nationale ontwikkelingsbeleid, waaronder armoedebeleid, in het kader van onze inspanningen ten aanzien van de millenniumdoelen. Deze maatregelen moeten er ook voor zorgen dat de ernstigste vormen van kinderarbeid (zoals gedefinieerd in Conventie nr. 182 van de International Labour Organisation) en dwangarbeid worden uitgebannen. Wij verklaren tevens dat de fundamentele beginselen en rechten op het werk volledig zullen worden gerespecteerd.

Ook op de recente top van de G-8 in Heiligendamm is steun uitgesproken voor de Decent Work Agenda van de ILO. Op een vervolgbijeenkomst georganiseerd door de Duitse Bondskanselier hebben de leiders van IMF, Wereldbank, WTO, OECD en ILO hun commitment nog eens bevestigd. Decent Work als mondiaal beleidsdoel vraagt om een coherent beleid van de internationale organisaties en instellingen. Het behoud en scheppen van productieve en kwalitatief goede werkgelegenheid is tot nu toe onvoldoende beleidsprioriteit geweest bij internationale organisaties die zich met globalisering en met ontwikkeling bezighouden, maar ook zij krijgen meer aandacht voor de sociale dimensie van globalisering. De Decent Work Agenda wil eraan bijdragen dat alle internationale instellingen die invloed hebben op de sociaal-economische situatie in een land (WTO, Wereldbank, IMF, OECD, EU, UNDP en de andere UN Agencies) meer prioriteit geven aan het bevorderen van werkgelegenheid die productief en menswaardig is. Om synergie te krijgen tussen het werk van de VN-instellingen heeft de Chief Executives Board van de VN een

20 Het gaat daarbij om de Verdragen 81 (Arbeidsinspectie), 94 (arbeidsvoorwaarden in overheidscontracten), 135 (bescherming van de vertegenwoordigers van werknemers in de onderneming), 183 (bescherming van zwangere vrouwen) en de aanbevelingen 189 (werkgelegenheidscreatie mkb), 193 (stimuleren van coöperatieven), 195 (ontwikkeling HRM) en 198 (afbakening en definitie arbeidsrelatie).

21 World Commission on the social dimension of globalisation (2004) *A Fair globalisation: Creating opportunities for all*, op.cit., p. 145. (vertaling citaat: SER).

22 UN (2005) *Resolutions adopted by the General Assembly: 2005 World Summit Outcome*, punt 47 (A/res/60/1), New York, United Nations – General Assembly (vertaling citaat: SER).

‘Toolkit for Mainstreaming Employment en Decent Work’ aangenomen. Decent Work is een van de doelstellingen onder het Millennium Doel 1 van het uitbannen van armoede en honger (zie paragraaf 2.5.3).

De Wereldbank en beleidscoherentie

Voor het verschaffen van een langetermijnlening aan een ontwikkelingsland stelt de Wereldbank een *Country Assistance Strategy* (CAS) op voor het betreffende land. De CAS identificeert op welke gebieden de assistentie van de Wereldbank het grootste effect op armoedevermindering kan hebben. Naast een grondige analyse van de macro-economische- en armoedesituatie, besteedt de Wereldbank ook aandacht aan bestuur, milieu, gender, de financiële sector en de fundamentele arbeidsnormen.

Voor de incorporatie van fundamentele arbeidsnormen in de CAS heeft de Wereldbank een speciale *Core Labor Standards Toolkit* ontworpen. Met behulp van deze toolkit analyseert de CAS (i) de legale en institutionele status van de fundamentele arbeidsnormen; (ii) de uitwerking hiervan in de praktijk; (iii) de voorgenomen acties ter verbetering door de overheid; (iv) de rol van de Wereldbank hierin.

De Wereldbank benadrukt dat het niet de taak is van de bank om als handhavingsorgaan van de ILO-normen te fungeren. Echter, als het niet implementeren van (bepaalde) fundamentele arbeidsnormen leidt tot een negatief effect op de ontwikkelingsmogelijkheden van een land, kan de bank dit wel adresseren via een dialoog met het desbetreffende land. Samenwerking met de ILO is hierbij wenselijk. In sommige gevallen spreekt de Wereldbank een land direct aan, bijvoorbeeld als er sprake is van kinderarbeid. Dit hangt samen met het lidmaatschap van de Wereldbank van de Global Task Force on Child Labour and Education For All (zie casus kinderarbeid)²³.

Ook bij de uitvoering van grote projecten onder haar verantwoordelijkheid ziet de Wereldbank toe op naleving van fundamentele arbeidsnormen. Opmerkelijk in dit licht is dat de Wereldbank in haar ‘Doing Business’-rapport landen die fundamentele arbeidsnormen ernstig schenden, zoals Wit-Rusland en Saoedi-Arabië, een hoge score geeft voor doing business omdat deze landen zo weinig arbeidsmarktregulering kennen.

Overigens is deze indicator van het Doing Business Report momenteel onderwerp van gesprek tussen de Wereldbank en de ILO, in het kader van samenwerking tussen deze beide organisaties²⁴.

De Decent Work Agenda, beleidscoherentie en de EU

De Europese Raad heeft in december 2004 in het kader van de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen opgeroepen tot verdere versterking van de samenhang in het ontwikkelingsbeleid door “ruimer en stelselmatiger gebruik te maken van bestaande

23 Wereldbank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,contentMDK:20224298~menuPK:584854~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390615,00.html>.

24 Zie ook de toespraak van de President van de Wereldbank Robert Zoellick voor de Governing Body ILO op 17 maart 2008, Genève.

mechanisme voor overleg en effectbeoordeling en procedures om alle beleidsmaatregelen ter zake te toetsen op hun effect op ontwikkelingslanden”²⁵. De Europese Commissie heeft daarop een concept ontwikkeld om de coherentie van het ontwikkelingsbeleid te toetsen²⁶. In de evaluatie van de coherentie van het ontwikkelingsbeleid besteedt de Europese Commissie ook aandacht aan de Decent Work Agenda²⁷. De Commissie identificeert hierin een aantal aandachtsgebieden zoals integratie van de Decent Work Agenda in de handels- en samenwerkingsovereenkomsten met derde landen²⁸, de integratie van de sociale dimensie van globalisering in de beleidsdialoog met individuele partnerlanden en in de hulpprogramma’s van de EU, en de mogelijke integratie van het eerlijke handelsconcept in al het relevante EU-beleid.

Mogelijkheden om beleidscoherentie verder te bevorderen

De ILO heeft een afdeling die zich met beleidscoherentie bezighoudt. Deze afdeling heeft een aantal voorstellen gedaan voor het vergroten van beleidscoherentie en meer evenwicht tussen economisch, handels- en sociaal beleid. De multinationale instellingen zouden gezamenlijk Beleidscoherentie Initiatieven kunnen ondernemen om een meer duurzame globalisering te realiseren. Begonnen zou kunnen worden met een gezamenlijk initiatief van de Wereldbank, het IMF, de WTO en de ILO op het terrein van groei, investeringen en werkgelegenheid²⁹.

Kanttekeningen bij de Decent Work Agenda

Hoewel het belang van de Decent Work Agenda als overkoepelend beleidsdoel buiten kijf staat, is er toch een aantal kanttekeningen bij het concept te plaatsen.

Een eerste kanttekening betreft het gedifferentieerde karakter van de agenda³⁰. In de Decent Work Agenda zijn zowel de fundamentele arbeidsnormen opgenomen die betrekking hebben op basisrechten waarvan wordt aangenomen dat ze gelden en toepasbaar zijn ongeacht het niveau van ontwikkeling van een land, als ook substantiële normen – zoals het niveau van sociale zekerheid – die betrekking hebben op de daadwerkelijke arbeidsvoorwaarden en die afhankelijk zijn van het inkomens- en ontwikkelingsniveau van landen. Overigens hebben deze normen vaak meerdere instapniveaus, waardoor bij de toepassing flexibiliteit mogelijk is.

Een tweede kanttekening betreft mogelijke trade-offs tussen de verschillende beleidsdoelstellingen zoals een fatsoenlijk loon, goede sociale voorzieningen en fatsoenlijke

25 Europese Raad van Brussel, 16/17 december 2004, punt 65.

26 Zie: COM(2005) 134 *Mededeling Samenhang in het ontwikkelingsbeleid*, Brussel, Europese Commissie.

27 Zie COM(2007) 545 final *Commission Staff working Paper accompanying the Commission Working Paper EU report on Policy Coherence for development*, SEC (2007) 1202, Brussel, Europese Commissie, pp. 97-105.

28 De problematiek van de EPA's komt in paragraaf 6.3 aan de orde als onderdeel van het EU-handelsbeleid.

29 Zie: http://www.ilo.org/integration/pci/international/lang--en/WCMS_084549/index.htm.

30 Vergelijk: D. Ghai (2006) *Decent work: universality and diversity*, in: D. Ghai (red.) *Decent Work: Objectives and Strategies*, Genève, International Labour Organization (ILO), p. 3.

banen voor iedereen³¹. Deze beleidsdoelen hoeven niet met elkaar te botsen, maar men kan er niet zomaar van uitgaan dat deze beleidsdoelen altijd met elkaar zijn te verenigen. Een en ander hangt af van de verdeling van de productiviteitsruimte, de bereidheid om voor goede sociale voorzieningen te betalen, de effecten op het arbeidsaanbod van sociale voorzieningen, de vormgeving van sociale voorzieningen et cetera.

Tot slot moet er een zeker evenwicht zijn tussen instrumenten en doelen en verantwoordelijkheden. ‘Decent work’ is weliswaar een aantrekkelijk gezamenlijk beleidsdoel; maar de verwezenlijking ervan is primair een verantwoordelijkheid van overheden en van sociale partners in de ontwikkelingslanden, daarbij gestimuleerd en geholpen door de ILO als meest geëigende multilaterale instelling. Andere multilaterale instellingen zoals de WTO kunnen weliswaar de omstandigheden scheppen voor private-sector-ontwikkeling in ontwikkelingslanden door het opruimen van handelsbeperkingen die de toegang tot markten in ontwikkelde landen belemmeren, maar in hoeverre de marktopening ook daadwerkelijk leidt tot de creatie van banen in ontwikkelingslanden ligt buiten de invloedssfeer van de WTO. Dat vraagt om flankerend beleid, waar de ILO beter voor is toegerust. Dit neemt niet weg dat het zinvol is dat andere multilaterale instellingen structureel de mogelijke gevolgen voor Decent Work Agenda meenemen in hun beleid en dat de ILO en de WTO gezamenlijk nadenken over het flankerende beleid om de aanpassingskosten van internationale handel te verlagen. Beide instellingen zouden ook gezamenlijk studie kunnen verrichten naar de relatie tussen fundamentele arbeidsnormen en handel en nagaan of er aanwijzingen zijn voor een race naar beneden op dit vlak³². Ook is het wenselijk dat de Wereldbank bij haar hulpprogramma’s aandacht besteedt aan de Decent Work Agenda. De Wereldbank moet niet de rol van de ILO overnemen bij het toezicht op de handhaving van arbeidsnormen, maar een aanvullende functie vervullen. De vraag in hoeverre handelssancties wenselijk zijn om de handhaving van de fundamentele arbeidsnormen te ondersteunen, komt in paragraaf 5.3 aan bod.

5.2.5 *Samenvatting en conclusie*

Op het belangrijke terrein van de arbeidsrechten bestaan er de verdragen die in het kader van de ILO zijn afgesproken, in het bijzonder de breed gedragen fundamentele rechten bij de arbeid die betrekking hebben op het recht op vakvereniging, de vakbondsvrijheid, anti-discriminatie, gedwongen arbeid en kinderarbeid. In dit hoofdstuk zijn, mede gebaseerd op eerdere SER-aanbevelingen, voorstellen gedaan om het toezicht op de ILO-verdragen te versterken:

- Meer zelfrapportages van lidstaten en schaduwrapportages ter vergroting van de controle op de naleving van de normen.

31 D. Ghai (2006) Decent work: universality and diversity, in: D. Ghai (red.) *Decent Work: Objectives and Strategies*, op.cit., p. 4.

32 Zie: M. Jansen en E. Lee (2007) *Trade and Employment: challenges for policy research*, Genève, International Labour Office (ILO) / World Trade Organisation (WTO).

- Instelling van speciale onderzoekscommissies naar het voorbeeld van de vaste commissie die toeziet op het recht van vakvereniging. Deze commissies rapporteren rechtstreeks aan de Raad van Beheer van de ILO.
- Een betere verspreiding van de informatie over het nakomen van de verdragen. De ILO zou een scoreboard kunnen maken van de landen die de fundamentele verdragen niet nakomen, of niet ondertekend hebben. De ILO zou ook meer proactief kunnen zijn in het verspreiden van informatie over goede en slechte praktijken en landen naar andere organisaties, het bedrijfsleven en NGO's.
- Instelling van een procedure waarmee het lidmaatschap van landen die stelselmatig en langdurig de fundamentele verdragen overtreden, zoals Birma, kan worden opgeschort en eventueel kan worden opgezegd.
- En als eventueel sluitstuk van een meer omvattende aanpak: het instellen van een systeem van geleidelijk in zwaarte oplopende sancties zoals het opzeggen van preferentiële tarieven, negatieve sancties of, wanneer vrede en veiligheid in het geding zijn, zelfs een embargo. De mogelijkheid en wenselijkheid van een koppeling tussen arbeidsnormen en handelsmaatregelen komt uitgebreider in paragraaf 5.3 naar voren.

De eerste vier voorstellen kunnen door de Nederlandse regering worden ingebracht in de ILO. Over het laatste voorstel moet verdere gedachtevorming plaatsvinden.

De ILO heeft niet als uitgangspunt om landen 'te straffen' voor het niet naleven van verdragen, maar juist om te proberen landen behulpzaam te zijn bij het naleven van geratificeerde verdragen. In dit kader is de zogeheten Decent Work Agenda ontwikkeld. Deze agenda omvat naast de programma's en het beleid voor het ontwikkelen van duurzaam ondernemen en de private sector, ook maatregelen die de naleving van de fundamentele arbeidsnormen bevorderen, die bijdragen aan de sociale bescherming van werknemers en die de sociale dialoog stimuleren. De raad onderschrijft het belang van deze initiatieven en wijst op de noodzaak de Decent Work Agenda in samenhang te bezien.

Uiteraard dient beseft te worden dat Decent Work als beleidsdoel alleen gerealiseerd kan worden als vrucht van een beleid, gericht op economische groei en bevordering van ondernemerschap. Terecht toont de ILO de laatste jaren dan ook in toenemende mate aandacht – naast de klassieke taken – voor opinie- en beleidsvorming over relevante trends in de wereld van de arbeid, waarbij ook de wereldwijde economische ontwikkelingen worden betrokken.

De in juni 2007 door de ILO aangenomen *Resolution concerning the promotion of sustainable enterprises* is in dit licht van grote betekenis. Deze resolutie benadrukt onder meer dat (zie punt 3 van de inleiding):

Sustainable enterprises are a principal source of growth, wealth creation, employment and decent work. The promotion of sustainable enterprises is, therefore, a major tool for achieving decent work, sustainable development and innovation that improves standards of living and social conditions over time.

Van belang is ook dat de ILO op 12 juni 2008 een Verklaring heeft aangenomen met algemene stemmen, die onder andere betrekking heeft op Decent Work en sustainable enterprise en waar een actualisering van de beginselen van de ILO in opgenomen wordt. Deze actualisering is mede ingegeven door de voortgaande globalisering. De raad heeft met belangstelling kennisgenomen van deze Verklaring (zie voor de tekst bijlage 8 bij dit advies).

Daarnaast is ook bij het concept als zodanig een aantal kanttekeningen te maken: het gedifferentieerde karakter van de Decent Work Agenda, het bestaan van mogelijke trade-offs tussen de verschillende doelstellingen en een goed evenwicht tussen nagestreefde doelen, instrumenten, en verantwoordelijkheden.

De raad wijst op de noodzaak tot beleidscoherentie bij het bevorderen van de Decent Work Agenda. De raad beveelt aan dat de Nederlandse regering bevordert dat ook andere VN-organen en internationale instellingen en organisaties het belang van productieve en duurzame werkgelegenheid in hun beslissingen meewegen. De Nederlandse regering moet haar invloed in de diverse internationale instellingen aanwenden om meer beleidscoherentie voor 'decent work' binnen en tussen de internationale organisaties te krijgen, met volledig behoud van de eigen, verschillende missie en verantwoordelijkheden van ieder der organisaties.

5.3 Handelsmaatregelen

5.3.1 *Inleiding: thematiek en vraagstelling paragraaf*

Handelsmaatregelen, zoals het stellen van bepaalde eisen aan ingevoerde producten, kunnen de druk op het productieland versterken. Van groot belang daarbij is het onderscheid tussen productgerelateerde kenmerken en niet-productgerelateerde kenmerken. Bij productgerelateerde kenmerken hebben de eisen betrekking op meetbare kenmerken van de producten, zoals de samenstelling. Bij niet-productgerelateerde kenmerken gaat het om de eisen die betrekking hebben op de gehanteerde productiemethode, zonder dat deze meetbare sporen in het product nalaat. Een voorbeeld daarvan is het voorschrijven van dolfijnvriendelijke netten bij de tonijnvangst (zie kader). Aan de ingevoerde tonijn is niet te zien of deze gevangen is met een dergelijk net.

Mag een land de import van tonijn verbieden die niet met dolfijnvriendelijke netten is gevangen?

Non-trade concerns kunnen worden geadresseerd via de eisen die aan de productiemethoden van de ingevoerde producten worden gesteld. Een voorbeeld hiervan is het verbod op de import van tonijn dat de Amerikaanse regering instelde voor landen die niet voldeden aan de voorwaarden voor de bescherming van dolfijnen uit de Amerikaanse Marine Mammals Protection Act uit 1972. Deze

wet verbiedt, op enige uitzonderingen na, de vangst van zeezoogdieren in Amerikaanse wateren, en door Amerikaanse ingezetenen in internationale wateren, alsmede de import van zeezoogdieren in de VS. De wet stelt ook bepaalde voorwaarden aan de vangst op vis, zoals het gebruik van dolfijnvriendelijke netten. Op basis hiervan werd de import van Mexicaanse tonijn verboden in de VS. Een dergelijke weg om non-trade concerns te adresseren luistert echter nauw. In dit geval spande Mexico een geding aan bij de GATT, de voorloper van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het panel van de GATT dat over deze zaak oordeelde, gaf Mexico vervolgens gelijk. Dit roept de vraag op welke ruimte de WTO geeft om non-trade concerns te adresseren via handelspolitieke maatregelen.

Het WTO-recht biedt ruimte voor productgerelateerde non-trade concerns. Op basis van internationaal aanvaarde normen mogen landen bijvoorbeeld producten die niet voldoen aan eisen op het terrein van voedselveiligheid weigeren aan de grens. Deze ruimte is echter met betrekking tot niet-productgerelateerde eisen veel minder duidelijk.

Deze paragraaf richt zich op de niet-productgerelateerde non-trade concerns, zoals eisen aan de duurzaamheid van de gehanteerde productiemethoden en het in acht nemen van fundamentele arbeidsrechten. Begonnen wordt met een bespreking van de ruimte die het WTO-recht hiertoe biedt. Deze wordt vervolgens toegespitst op de fundamentele arbeidsrechten.

Afwegingen

Door non-trade concerns te koppelen aan handelspolitieke maatregelen ontstaat druk op de productielanden om hun normen aan te passen of beter toe te zien op de naleving van hun wetgeving. Een belangrijke vraag daarbij is wat de mogelijke negatieve gevolgen zijn voor het wereldhandelssysteem en voor ontwikkelingslanden en hun kans op ontwikkeling via export, als de naleving van niet-productgerelateerde non-trade concerns in de vorm van regelgeving en standaarden zou worden afgedwongen via het ontzeggen van toegang tot de markten van ontwikkelde landen (zie ook onderstaand kader over keurmerken en ontwikkelingslanden)³³.

Ontwikkelingslanden vrezen voor nieuwe non-tarifaire belemmeringen voor de toegang tot de markten van de ontwikkelde landen. Daarbij speelt ook de leidende rol van de EU in de race naar de top van internationale normen (zie paragraaf 4.5.2). Dit vraagt om flankerend beleid naar de ontwikkelingslanden ('hulp voor handel': zie paragraaf 6.5).

33 B. Koenders (2007) Foreword, p. V, in: P. Van den Bossche, N. Schrijver en G. Faber, *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit.

Keurmerken en ontwikkelingslanden

Het ontbreken van voldoende overeenstemming over internationaal te hanteren normen leidt ertoe dat producenten/landen etikettering en keurmerken gebruiken om de eigen normen nadrukkelijk in de markt te zetten. Keurmerken en afspraken over etikettering kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van problemen van asymmetrische informatie. De wijze waarop de informatie wordt verstrekt kan erg gevoelig liggen, omdat een keurmerk producten die er niet van zijn voorzien, kan diskwalificeren. De opkomst van keurmerken vervult veel ontwikkelingslanden met grote zorgen. Die zorgen hebben betrekking op de technische problemen om de gestelde normen te halen, op de daaraan (en aan de certificering) verbonden kosten (die nog toenemen bij een grote verscheidenheid aan keurmerken), en op het risico van het wegvallen van de vraag in industrielanden naar producten die niet van keurmerken voorzien zijn, omdat ze niet aan de gestelde duurzaamheidsnormen kunnen voldoen. Kortom: ontwikkelingslanden vrezen voor nieuwe non-tarifaire belemmeringen van de toegang tot de markten van industrielanden (en van alle andere landen die al dan niet gedwongen tot die normen overgaan).

Belangrijke vragen in dit verband zijn: wie de duurzaamheidsnormen bepaalt, waarop deze normen afgestemd zijn, en of de daarop gebaseerde keurmerken berusten op vrijwillige initiatieven vanuit de particuliere sector of door overheden verplicht worden gesteld.

- Bron: SER (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouw-beleid*, publicatienr. 03/07, Den Haag, p. 31.

5.3.2 Ruimte niet-productgerelateerde non-trade concerns en de WTO

Algemene principes WTO-recht

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) is een intergouvernementele organisatie waarin wordt onderhandeld over de regels voor de internationale handel. Daarnaast bewaakt de WTO deze regels en biedt zij een platform en mechanisme voor het beslechten van handelsgeschillen tussen overheden. Het WTO-recht bestaat uit negentien verdragen en de uitleg die de WTO-panels voor geschillenbeslechting en de WTO-beroepscommissie daaraan geven. Het bestaat uit vier fundamentele materiële regels³⁴:

- Regels inzake non-discriminatoire behandeling, met inbegrip van de verplichting tot behandeling als meestbegunstigde natie (Most Favoured Nation, MFN) en de verplichting tot

34 P. van den Bossche (2007) *WTO consistency of Unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns*, p. 15, in: P. Van den Bossche, N. Schrijver en G. Faber, *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van deze studie bestaat ook een Nederlandse samenvatting: *Unilaterale maatregelen gericht op non-trade concerns*. De SER heeft eerder in het advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid* uit 2003 (publicatienr. 03/07, Den Haag) aandacht besteed aan de ruimte in het WTO-recht voor het adresseren van non-trade concerns.

ting tot het verlenen van nationale behandeling (National Treatment) aan buitenlandse producten die gelijk zijn aan binnenlandse producten.

- Regels inzake toegang tot de markt (Market Access), met inbegrip van regels inzake tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen.
- Regels inzake oneerlijke handel, met inbegrip van regels inzake antidumpingheffingen, subsidies en compenserende antisubsidieheffingen.
- Regels inzake conflicten tussen handelsliberalisering en andere maatschappelijke waarden en belangen, met inbegrip van uitzonderingen inzake algemeen overheidsbeleid, nationale en internationale veiligheid, economische crises, regionale integratie en de regels inzake bijzondere en gedifferentieerde behandeling van ontwikkelingslanden. Deze uitzonderingsbepalingen stellen WTO-leden in staat maatregelen gericht op non-trade concerns te behouden of aan te nemen die strijdig zijn met materiële bepalingen van het WTO-recht.

Van belang voor het bepalen van de ruimte voor non-trade concerns zijn met name de eerste set van regels over non-discriminatoire behandeling en de laatste set van regels over de uitzonderingsbepalingen.

Het WTO-recht staat nadrukkelijk niet boven alle andere recht, maar is nevensgeschikt aan andere bronnen van internationaal recht³⁵. Dat is ook het standpunt van de WTO zelf. Zij houdt bijvoorbeeld rekening met een aantal multilaterale milieuovereenkomsten zoals het Montreal Protocol, de Basel Conventie en CITES (zie tabel 5.1) die duidelijke en breed gedragen normen op het gebied van non-trade concerns bevatten.

Een probleem is echter dat er op het terrein van non-trade concerns nogal wat normen bestaan die in de internationale handelsverhoudingen niet praktisch toepasbaar zijn. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat die normen alleen in sommige landen of samenlevingen erkend worden en (nog) niet in internationale verdragen zijn uitgewerkt (bijvoorbeeld dierenwelzijn), of omdat die normen te vaag zijn, of omdat ze wel helder in internationale verdragen dan wel conventies zijn neergelegd, maar die conventies niet door alle landen zijn onderschreven (bijvoorbeeld sommige ILO- en milieuverdragen).

Een ander probleem doet zich voor als internationale verdragen wel een norm vaststellen, maar niet de verhouding regelen tussen die norm en internationale handelsregels. Dit is in de ILO-verdragen het geval. Het is dan niet duidelijk welke norm bij een tegenstrijdigheid voorrang heeft.

In deze gevallen levert alleen het WTO-recht voor de handelsaspecten van een situatie, een concrete en toepasbare norm, en een daaraan gekoppeld geschillenbeslechtingsmechanisme, en zal dit recht dus daarop worden toegepast.

35 Zie voor de plaats van het WTO-recht binnen het internationale recht verder: N. Schrijver (2007) *Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns*, in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., pp. 192-202.

Naar de mening van de raad is het daarom nodig dat in meer internationale verdragen op het terrein van non-trade concerns de verhouding tussen de erin neergelegde normen en de handelsaspecten expliciet geregeld wordt.

Non-discriminatie en non-trade concerns

Het WTO-recht laat niet toe dat er in het handelsbeleid onderscheid wordt gemaakt tussen gelijke producten uit of bestemd voor verschillende landen. Een belangrijke vraag in verband met non-trade concerns is of daarbij ook rekening mag worden gehouden met de gebruikte productiemethodes, ook als deze niet herkenbaar zijn aan het product. Is bijvoorbeeld een mede door kinderen handgeweven tapijt anders dan een door volwassenen geweven tapijt en mag het daarom anders worden behandeld?

Het WTO-recht laat in het algemeen niet toe dat rekening wordt gehouden met de gebruikte productiemethode. In het hierboven genoemde conflict over het verbod op tonijn die niet met dolfijnvriendelijke netten was gevangen, was het oordeel dat dit niet relevant is voor de vergelijking tussen de behandeling van geïmporteerde tonijn en door Amerikanen gevangen tonijn. Na deze uitspraak is de WTO-jurisprudentie over de gelijkheid van producten verder geëvolueerd, waardoor er iets meer ruimte is gekomen om rekening te houden met de productieomstandigheden. Recente uitspraken onderstrepen dat gelijkheid in wezen betrekking heeft op de aard en omvang van de concurrentieverhoudingen tussen producten. Deze concurrentieverhoudingen worden mede beïnvloed door de voorkeuren en smaken van consumenten, die weer mede beïnvloed kunnen worden door de wijze waarop de producten tot stand komen. Van den Bossche geeft de mogelijke implicaties hiervan aan³⁶:

Als door kinderen gemaakte tapijten door consumenten worden gemeden in een bepaalde markt, kan de situatie ontstaan dat er feitelijk geen (of slechts een zeer zwakke) concurrentieverhouding is tussen deze tapijten en tapijten die door volwassenen worden gemaakt. Vanuit de aard en de omvang van de concurrentieverhouding tussen deze tapijten geredeneerd, zouden de door kinderen gemaakte tapijten en de door volwassenen gemaakte tapijten wel eens als niet gelijk beschouwd kunnen worden.

Dit laatste impliceert dat tapijten die door kinderen zijn gemaakt, geweerd zouden mogen worden. Van den Bossche voegt hier echter aan toe dat het onwaarschijnlijk is dat een dergelijke situatie zich voordoet, aangezien consumenten zich bij hun keuze over het algemeen vooral laten leiden door de prijs en de kwaliteit van producten en niet door de omstandigheden waaronder de producten tot stand zijn gekomen. Het WTO-geschillenbeslechtingsmechanisme heeft overigens nog geen concrete voorbeelden opgeleverd van producten die louter op basis van verschillen in productiemethodes als niet-vergelijkbaar zijn geclassificeerd. De eventuele ruimte in WTO-regels voor het adresseren van aan de productiewijze gerelateerde non-trade concerns moet dus vooral elders worden gevonden.

36 P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., pp. 62-63.

Keurmerken en certificering zouden consumenten kunnen helpen om een keuze te maken. Maar de ruimte die het WTO-recht biedt voor bijvoorbeeld keurmerken die betrekking hebben op kinderarbeidvrije producten is niet duidelijk, omdat het uitbannen van kinderarbeid een zwaardere last op ontwikkelingslanden legt en daardoor door ontwikkelingslanden als de facto discriminatie van markttoegang kan worden gezien (verderop wordt op de ruimte voor keurmerken ingegaan)³⁷.

Uitzonderingsbepalingen

Het GATT-verdrag uit 1994, één van de belangrijkste onderdelen van het WTO-recht, voorziet in talrijke voorwaardelijke uitzonderingen op de verplichtingen die dit verdrag met zich meebrengt. Het meest relevant voor de non-trade concerns zijn de algemene uitzonderingen in artikel XX³⁸. In hoeverre een beroep op deze uitzonderingen kan worden gedaan om bepaalde maatregelen te nemen hangt af van:

- 1 de materiële reikwijdte van de uitzonderingen;
- 2 de extraterritoriale werking van de uitzonderingen;
- 3 de toepassing van de uitzonderingen.

Ad 1. De uitzonderingen betreffen maatregelen gericht op bescherming van de openbare zeden, bescherming van het leven en de gezondheid van mens, dier en plant, de bescherming van intellectuele eigendomsrechten, de arbeid van gevangenen, en de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. De lijst van uitzonderingen is limitatief. De uitzonderingen bieden vooral een bepaalde opening voor het nemen van maatregelen gericht op de bescherming van het milieu. Het begrip uitputbare natuurlijke hulpbronnen wordt nu ruimer uitgelegd dan in eerdere jurisprudentie, toen het alleen betrekking had op minerale grondstoffen en dergelijke. Maatregelen gericht op dierenwelzijn of voedselzekerheid vallen niet onder de uitzonderingen. Met uitzondering van arbeid van gevangenen, ontbreken fundamentele arbeidsnormen en mensenrechten als uitzondering.

Ad 2. De beroepsinstantie van de WTO heeft nog geen uitspraak gedaan over de vraag of de uitzonderingen ook gelden voor maatregelen die een maatschappelijk belang beschermen buiten het rechtsgebied van de overheid die de maatregel neemt – bijvoorbeeld het verhinderen van kinderarbeid in India (dit los van de vraag of maatregelen tegen kinderarbeid onder de uitzonderingen kunnen vallen). Schrijver acht dit onwaarschijnlijk³⁹:

Voor handelsmaatregelen met betrekking tot de bescherming van arbeidsnormen is het bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat het importerende land er een gerechtvaardigd belang bij heeft om de werknemersrechten buiten zijn eigen grondgebied te beschermen. Een dergelijk land zou

37 Vergelijk: N. Schrijver (2007) Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns, in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., p. 190, voetnoot 540.

38 Paragraaf 5.3 gaat in op de uitzonderingen inzake bijzondere en gedifferentieerde benadering van ontwikkelingslanden.

39 Zie: N. Schrijver (2007) Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns, in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., p. 201, voetnoot 576 (vertaling citaat: SER).

alleen een secundair belang kunnen claimen in die zin dat het indirect zijn eigen verplichtingen in het kader van mensenrechten- en arbeidsverdragen schendt door te profiteren van de schending van mensenrechten in het exporterende land.

De bestaande WTO-jurisprudentie kan zodanig worden geïnterpreteerd dat maatregelen die directe grensoverschrijdende gevolgen zoals klimaatverandering adresseren, eventueel wél onder de uitzonderingsbepaling vallen⁴⁰.

Ad 3. De WTO-jurisprudentie bepaalt ten eerste dat de uitzonderingen noodzakelijk en proportioneel moeten zijn ten opzichte van het te waarborgen maatschappelijke belang. Een tweede voorwaarde voor een succesvol beroep op de uitzonderingen is dat deze niet leiden tot een arbitraire en niet te rechtvaardigen discriminatie tussen landen die in dezelfde omstandigheden verkeren en geen verholde handelsbeperkingen zijn. Landen mogen dus wel bepaalde uitzonderingen nemen, maar daarbij moeten ze wel aan bepaalde voorwaarden voldoen, zoals het beroepsorgaan van de WTO in de zaak-US-Shrimp vaststelde⁴¹. Wil Nederland bijvoorbeeld eenzijdig duurzaamheidscriteria stellen aan de import van biomassa, dan zal Nederland eerst serieuze en geloofwaardige pogingen moeten ondernemen ('a good faith effort') om te komen tot internationale criteria voor een duurzame productie van biomassa. Hetzelfde geldt voor het opleggen van normen voor dierenwelzijn⁴².

Ruimte voor multilaterale overeenkomsten die handelsbepalingen bevatten

Zoals reeds opgemerkt, bieden de WTO-regels bepaalde ruimte aan breed gedragen multilaterale overeenkomsten die handelsmaatregelen tegen free riders bevatten. Van de ruim tweehonderd milieuverdragen, bevatten er veertien handelsclausules⁴³. De maatregelen moeten wel aan de gebruikelijke vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid voldoen⁴⁴. Het is onduidelijk of het WTO-recht handelsmaatregelen rechtvaardigt tegen staten die de desbetreffende overeenkomst niet getekend hebben⁴⁵. Handelsclausules ontbreken in de mensenrechtenverdragen en in het ILO-verdrag.

Ruimte voor etikettering en certificering

Een vorm van handelsgerelateerde maatregelen is etikettering en certificering. Er is geen eenduidig antwoord op de vraag welke ruimte het WTO-recht biedt voor keurmerken en etikettering. De volgende vragen zijn daarbij van belang⁴⁶:

40 Zie P. Van den Bossche [et al.] (2007) *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit., p. 96.

41 Geciteerd in P. Van den Bossche [et al.] (2007) *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit., p. 17.

42 P. Van den Bossche [et al.] (2007) *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit., p. 127.

43 Zie: N. Schrijver (2007) Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns, p. 167 in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit.

44 Zie voor een uitgebreidere bespreking van de relatie van de milieuverdragen met handelsclausules tot het WTO-recht: N. Schrijver (2007) Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns, in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit., pp. 168-184.

45 Zie: WTO (2007) *Understanding the WTO*, Genève, World Trade Organisation, p. 66 (kader A key question).

46 Het volgende is gebaseerd op: N. Schrijver (2007) Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns, in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., pp. 189-190; SER (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, op.cit., pp. 31-32; WTO (2007) *Understanding the WTO*, op.cit., p. 70.

- Betreft het een vrijwillig of een verplicht keurmerk? Vrijwillige keurmerken zijn in beginsel WTO-conform. Ze moeten echter niet discrimineren tussen landen en tussen geïmporteerde en binnenlands geproduceerde producten. Transparantie en equivalentie zijn daarvoor belangrijke uitgangspunten. Van verplichte keurmerken is onduidelijk of ze in overeenstemming zijn met de WTO-regels (zie ook onderstaand kader over het Belgisch sociaal label). Dit hangt ook af van de overige twee vragen.
- Betreft het een keurmerk met betrekking tot de eigenschappen en kenmerken van het product, of voor de wijze waarop het product tot stand gekomen is? In het kader van de Doha-ronde is het WTO-Comité voor handel en milieu gevraagd over de laatste vraag duidelijkheid te verschaffen wat betreft milieukeurmerken. Deze duidelijkheid is er evenwel nog niet gekomen.
- Betreft het internationaal overeengekomen normen of nationale normen? De WTO ondersteunt de verplichte etikettering van productkenmerken op basis van internationaal overeengekomen normen, in het bijzonder van voedsel. Indien echter internationale normen ontbreken, vindt de WTO nationale etiketteringsverplichtingen slechts toelaatbaar indien deze wetenschappelijk te onderbouwen zijn.

De WTO laat overigens toe dat landen voorschrijven dat het etiket het land van oorsprong aangeeft. Op grond daarvan en van enige kennis over de in verschillende landen gebruikte productiemethoden kunnen consumenten in principe zelf een bewuste keuze maken tussen verschillende mogelijke leveranciers⁴⁷.

Belgisch sociaal label

Het Belgisch sociaal label is een instrument ter bevordering van de naleving van internationale arbeidsnormen in de producerende landen. Ondernemingen die een product op de Belgische markt brengen, kunnen op vrijwillige basis het sociaal label aanvragen wanneer de productie door de gehele keten is gebeurd in overeenstemming met de fundamentele normen van de ILO. Het label wordt toegekend door de Belgische staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie, op bindend advies van het Comité voor een Sociaal Verantwoorde Productie. Het Belgisch sociaal label werd gecreëerd via de wet van 27 februari 2007. Deze wet is een primeur, in die zin dat hij een overheidslabel introduceert dat op vrijwillige basis functioneert. Vanwege het overheidskarakter van het Belgisch sociaal label is strijdigheid mogelijk met de WTO-regels. Bij de notificatie van het wetsvoorstel bij de WTO hebben ontwikkelingslanden al principieel protest aangetekend.

- Bron: A. Vandaele (2003) *De wet van 27 februari 2007 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie: een blauwdruk voor een internationale wetgeving?* Katholieke Universiteit Leuven, Instituut voor Internationaal Recht, Working Paper Nr. 38.

47 SER (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, op.cit., p. 32.

5.3.3 *Arbeidsnormen en handelsmaatregelen*

Algemene tariefpreferenties van de VS en de EU

De UNCTAD heeft in 1968 aanbevolen dat de ontwikkelde landen aan ontwikkelingslanden preferentiële (voorkeurs)tarieven voor bepaalde producten uit deze landen geven. Op grond hiervan zijn bepaalde goederen uit ontwikkelingslanden vrijgesteld van importtarieven. Dit wordt aangeduid als het stelsel van algemene tariefpreferenties (GSP: generalised system of preferences). Het WTO-recht laat een dergelijke voorkeursbehandeling voor de importen van ontwikkelingslanden als uitzondering toe.

Zowel de VS als de EU hebben in het kader van hun stelsel van algemene tariefpreferenties, milieu- en arbeidsnormen opgenomen, waarbij de voorkeursbehandeling voorwaardelijk is aan het in acht nemen van deze normen. De EU kent daarnaast een bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur waarbij landen die bepaalde verdragen hebben geratificeerd of gaan ratificeren, waaronder de fundamentele arbeidsnormen, een extra voorkeursbehandeling krijgen. Ook dit is in overeenstemming geacht met het WTO-recht⁴⁸. Gezien de geringe ruimte voor arbeidsnormen in het WTO-recht en het ontbreken van handelsclausules in de ILO-verdragen, spitst het onderstaande overzicht zich toe op de plaats van arbeidsnormen en mensenrechten in de Amerikaanse en Europese GSP's.

Het Amerikaanse GSP

Het Amerikaanse GSP dateert uit 1976⁴⁹. In 1984 zijn er arbeidsnormen aan toegevoegd. De President kan bij de toekenning van de preferentiële status 'take into account (...) whether or not such country has taken or is taking steps to afford workers in that country internationally recognized worker rights'.

De arbeidsrechten betreffen de vrijheid van organisatie en vakvereniging, het recht op collectieve onderhandelingen, het verbod op dwangarbeid en het verbod op kinderarbeid. Deze rechten komen ook terug in de later geformuleerde fundamentele arbeidsnormen van de ILO. Maar in vergelijking hiermee ontbreekt het verbod op discriminatie in beroep en beroepsuitoefening (ILO-Verdrag, nr. 111). De Amerikaanse lijst gaat wel verder door de toevoeging van "acceptable conditions of work, including minimum wages, hours of work, and occupational health and safety".

Er vindt regelmatig en uitvoerig overleg plaats met het secretariaat van de ILO over de vooruitgang die in landen wordt geboekt op het terrein van de arbeidswetgeving. Het Amerikaanse GSP kent als sanctiemogelijkheid zowel de beëindiging als de opschorting van de preferentiële status. Bedrijven, NGO's en vakbonden hebben de mogelijkheid om

48 Zie P. Van den Bossche [et al.] (2007) *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., pp. 133-134.
 49 Het onderstaande is gebaseerd op SER (1996) *Rapport Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel*, op. cit., pp. 23-24; OECD (2000) *International Trade and Labour Standards*, op. cit., pp. 67-68; K.A. Elliott en R.B. Freeman (2003) *Can labor standards improve under globalization?*, op. cit., pp. 75-78.

de preferentiële status van specifieke producten of landen aan te klagen. Klachten worden onderzocht en beoordeeld door het Trade Policy Staff Committee, dat ook overleg kan voeren met het aangeklaagde land. De president kan in het nationale economisch belang de voorwaarden voor het verlenen van een preferentiële status terzijde schuiven.

Tussen 1984 en 1999 zijn er meer dan honderd klachten ingediend tegen bijna vijftig landen. Hiervan werd ongeveer de helft ontvankelijk verklaard. Elliot en Freeman laten zien dat in ongeveer de helft van de gevallen de opschorting of de dreiging tot beëindiging van de preferentiële status tot een verbetering van de arbeidsrechten leidde. Vooral klachten waarbij mensenrechtenorganisaties betrokken waren, bleken effectief te zijn. Klachten die betrekking hadden op kinderarbeid en gedwongen arbeid bleken minder effectief te zijn. Dit komt waarschijnlijk omdat normen en praktijken omtrent kinderarbeid en gedwongen arbeid minder makkelijk zijn te veranderen dan bijvoorbeeld de veiligheidsnormen. Landen die veel handel drijven met de VS bleken relatief gevoelig te zijn voor druk. Verder lijkt het erop dat vooral de armste landen moeite hadden met verbetering van de arbeidsrechten, wat suggereert dat verbetering van de arbeidsrechten niet alleen een kwestie is van politieke wil, maar ook van voldoende mogelijkheden.

Het Europese GSP

De EU was in 1971 het eerste handelsblok dat een GSP introduceerde⁵⁰. De directe koppeling van arbeidsnormen en handel in het Europese GSP dateert uit 1994. Het huidige GSP is vastgelegd in verordening 980/2005 en loopt tot eind 2008. Bij schending van de VN-mensenrechtverdragen en van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO, zoals vastgesteld door de betrokken toezichthoudende instanties, alsmede bij de uitvoer van door gedetineerden vervaardigde goederen, kunnen de preferentiële regelingen tijdelijk worden ingetrokken ten aanzien van (alle dan wel bepaalde) producten uit een begunstigd land⁵¹. Een dergelijke tijdelijke opschorting van tariefpreferenties is van toepassing op Wit-Rusland wegens ernstige en systematische schending van vakbondsrechten.

Het grootste verschil met het Amerikaanse GSP betreft de bijzondere stimuleringsmaatregel voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur. Deze regeling voorziet in een schorsing van de invoerrechten onder de volgende voorwaarden⁵²:

- Ratificering en het ten uitvoering brengen van de mensenrechtverdragen van de VN en de ILO-verdragen inzake fundamentele beginselen en rechten op het werk;
- Het ratificeren en ten uitvoer brengen van tenminste zeven verdragen op het terrein van milieu en goed bestuur (met name corruptie en drugsbestrijding) of de toezegging dit voor eind 2008 te doen.

50 Het onderstaande is gebaseerd op OECD (2000) *International Trade and Labour Standards*, op. cit., pp. 69-70; *User's Guide to the European Union's Scheme of Generalised Tariff preferences* (<http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm>).

51 *Verordening 980/2005 van de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties*, PB L 169/1, 30.6.2005, artikel 16.

52 *Verordening 980/2005 van de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties*, PB L 169/1, 30.6.2005, artikel 8.

- Het niet ongedaan maken van de ratificatie van de verdragen en het meewerken aan de bestaande evaluatie- en toezichtmechanismen op deze verdragen.

In aanmerking voor deze regeling komen landen die door een gebrek aan diversificatie van hun exporten en onvoldoende integratie in het internationale handelssysteem als kwetsbaar worden beschouwd⁵³. Deze landen moeten zelf een verzoek indienen om van de bijzondere stimuleringsmaatregel gebruik te maken.

Eurocommissaris Mandelson wil ook in bilaterale handelsakkoorden met Aziatische landen (India, Zuid-Korea en Asean) afspraken maken over betere arbeidsomstandigheden. Hij geeft hierbij de voorkeur aan dialoog en positieve stimuleringsmaatregelen boven sancties⁵⁴.

Mogelijkheden van en redenen voor een koppeling

Is het wenselijk de koppeling tussen arbeidsnormen en handel zoals die bijvoorbeeld in het Amerikaanse of Europese GSP bestaat, inclusief de daarin genoemde waarborgen voor een zorgvuldige toepassing, in te brengen in het wereldhandelssysteem?

Een dergelijke koppeling is bedoeld ter bevordering van de doelstellingen van de fundamentele ILO-Verdragen en zou meer 'tanden' kunnen geven aan de handhaving van de ILO-verdragen. En hoewel er geen aanwijzingen zijn voor een algemene race naar beneden, bestaan er voorbeelden waarbij de fundamentele arbeidsnormen worden geschonden om buitenlandse investeringen binnen te halen of een exportvoordeel te behalen⁵⁵.

Om misbruik voor protectionistische doeleinden te voorkomen, dient een koppeling de nodige procedurele waarborgen te bevatten⁵⁶. De grond waarop handelsmaatregelen mogen worden genomen, moet ook voldoende specifiek zijn⁵⁷. Maatregelen kunnen pas worden genomen nadat de ILO een systematisch in gebreke blijven heeft geconstateerd. Daarbij zijn de handelsmaatregelen een noodzakelijk sluitstuk, eerst nadat andere drukmiddelen ineffectief zijn gebleken.

53 De volgende landen komen in aanmerking voor de bijzondere stimuleringsmaatregel: Bolivia, Colombia, Costa-Rica, El Salvador, Ecuador, Georgië, Guatemala, Honduras, Mongolië, Nepal, Nicaragua, Sri Lanka en Venezuela. Het betreft dus overwegend Latijns-Amerikaanse landen. Zie: Bijlage 1 bij verordening 980/2005.

54 EU wil sociale paragraaf in handelsdeals, *Het Financieele Dagblad*, 6-12-2006. De VS heeft eerder sociale clausules in bilaterale en regionale handelsakkoorden opgenomen: zie OECD (2000) *International Trade and Labour Standards*, op.cit., pp. 61-67.

55 OECD (2000) *International Trade and Labour Standards*, p. 74. Vergelijk ook overweging 18 van verordening 980/2005 betreffende het Europese GPS. Zie voor mogelijke argumenten voor een koppeling ook: D. K. Brown, A.V. Deardorff en R. M. Stern (2002) *Pros and Cons of linking trade and labor standards*, Manuscript University of Michigan, pp. 12-17.

56 SER (1996) Rapport *Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel*, op.cit., pp. 10-11.

57 Bhagwati betwijfelt in dit verband of de formulering van de fundamentele arbeidsnormen voldoende specifiek is. Zie: J. Bhagwati (2004) *In defense of globalisation*, Oxford University Press, p. 247.

De koppeling tussen arbeidsrechten en handelsmaatregelen staat al sinds de oprichting van de WTO op de agenda, en stuit steeds op verzet van met name ontwikkelingslanden, die misbruik voor protectionistische doelen vrezen. Het leggen van een brede koppeling tussen fundamentele arbeidsnormen en handelsnormen ligt uitermate gevoelig bij ontwikkelingslanden. Een koppeling maakt dan ook alleen kans van slagen als wordt aangesloten bij de huidige formulering van de uitzonderingsbepalingen in het WTO-recht. Op basis hiervan is het mogelijk om producten gemaakt met gedwongen arbeid te weren. Deze uitzondering zou zo uitgelegd kunnen worden dat ook producten die gemaakt zijn met de ergste vormen van kinderarbeid, met als kenmerk een zekere mate van dwang, zoals vastgesteld in ILO-verdrag 182, te weren zijn. De raad steunt dan ook het streven van het kabinet om dit in EU-verband binnen de WTO aan de orde te stellen. Het kabinet is voornemens het voortouw te nemen bij het bestrijden van alle vormen van kinderarbeid, te beginnen bij de ergste vormen⁵⁸.

In de toekomst is volgens de raad wellicht een bredere interpretatie van artikel XX(e) van de GATT denkbaar. Dit artikel geeft nu de mogelijkheid om arbeid van gedetineerden te weren. Daaraan zou een bepaling kunnen worden toegevoegd die het mogelijk maakt goederen te weren die onder omstandigheden zijn gemaakt waarvan de ILO heeft geconstateerd dat er fundamentele arbeidsnormen zijn geschonden⁵⁹. Schrijver acht het mogelijk dat het WTO-recht evolueert in lijn met de ontwikkeling van internationale normen op het gebied van mensenrechten en milieu. Hij betoogt dat de eenzijdige sancties van de VS en de EU tegen Birma vanwege de zeer ernstige mensenrechtenschendingen mogelijk wel verenigbaar zijn met het WTO-recht⁶⁰:

Bij een evolutionaire interpretatie van de uitzonderingen van artikel XX van de GATT zou rekening moeten worden gehouden met moderne noties zoals de plicht om samen te werken op het gebied van milieubescherming en om de mensenrechten te beschermen, waarin het gemeenschappelijke belang van de internationale gemeenschap op het gebied van milieu en mensenrechten tot uitdrukking komt. Hoewel deze noties nog niet volledig in het algemene internationale recht zijn geïntegreerd, is te verwachten dat zij in de toekomst toepassing zullen vinden in de WTO-praktijken aanzien van de beslechting van arbeidsgeschillen. Op het gebied van mensenrechten ontstaan ook andere noties die het gemeenschappelijk belang van landen op het gebied van de bescherming van de mensenrechten weerspiegelen. Indien er sprake is van grove en grootschalige schending van mensenrechten, lijken recente ontwikkelingen in het internationale recht erop te wijzen dat het voor landen mogelijk zou kunnen zijn om op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest gerichte economische sancties te nemen. Daarnaast passen landen soms unilaterale sancties toe, bijvoorbeeld de economische sancties die de Europese Unie en de Verenigde Staten aan Birma hebben opgelegd. Deze maatregelen zouden waarschijnlijk op grond van de uitzonderingen van

58 Zie verder *Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 263 nr. 1 Brief van Minister Verhagen aan de Tweede Kamer met notitie *Naar een menswaardig bestaan: Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, d.d. 5-11-2007, pp. 45-46.

59 Zie A. Elliot en R.B. Freeman (2003) *Can Labor Standards improve under globalization*, op.cit., p. 90 e.v.

60 N. Schrijver (2007) *Relevance of other international agreements for unilateral NPR PPM measures addressing non-trade concerns*, in: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op.cit., p. 201 (vertaling citaat: SER).

artikel XX(a) van de GATT kunnen worden gerechtvaardigd als 'noodzakelijk ter bescherming van de publieke moraal' of zelfs op grond van artikel XX(b) als 'noodzakelijk ter bescherming van het menselijk leven en de menselijke gezondheid' vanwege de erga omnes-implicaties van dergelijke schendingen.

5.3.4 Conclusies en aanbevelingen over handelsmaatregelen

Gezien de mogelijke effecten op de wereldhandel, het wereldhandelsstelsel en de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden moet volgens de raad terughoudend worden omgegaan met het inzetten van handelspolitieke maatregelen. Deze mogen niet voor protectionistische doeleinden worden gebruikt. Dat geldt zeker voor de inzet van unilaterale maatregelen. De ruimte voor Nederland voor het nemen van unilaterale maatregelen is bovendien ingeperkt door de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van de buitenlandse handel.

Het kabinet is bezig een notitie voor te bereiden over handel en non-trade concerns. Daarbij gaat het onder andere om de vraag welke inzet Nederland moet kiezen in de WTO en internationale handelsakkoorden wat duurzaamheid betreft.

De centrale beleidsuitdaging op dit terrein ligt enerzijds in het ontwikkelen van breed gedragen internationale normen waar deze er nog niet zijn (bijvoorbeeld op het terrein van dierenwelzijn), en anderzijds in een meer effectieve waardering door consumenten, met behulp van keurmerken en etikettering van producten, die zijn voortgebracht met inachtneming van deze normen.

Landen hebben de mogelijkheid om op grond van duurzaamheidsoverwegingen eisen te stellen aan ingevoerde producten voor zover het meetbare kenmerken van die producten betreft. Voorwaarde daarbij is dat de eisen ook voor nationale producten gelden (non-discriminatie), en dat er geen sprake is van verkapt protectionisme.

Bij non-trade concerns gaat het evenwel vaak juist om omstandigheden (arbeidsomstandigheden, milieu-effecten van productieprocessen, dierenwelzijn) die *niet* meetbaar in een product herkenbaar zijn. Het WTO-recht laat op dit moment in het algemeen niet toe dat producten geweerd kunnen worden op basis van de gehanteerde productiemethode. Er staat dan een aantal wegen open om deze non-trade concerns te adresseren.

De ideale weg is de totstandkoming van breed gedragen multilaterale overeenkomsten, waarin zowel materiële normen op het terrein van duurzaamheid worden vastgelegd als de verhouding tussen deze normen en de handelsaspecten. De raad pleit ervoor deze weg maximaal te benutten. Omdat het WTO-recht en ander internationaal recht nevensgeschikt zijn, moeten dergelijke verdragen gelijke geldingskracht hebben als de WTO-regels. Daarbij is echter een lange weg te gaan wegens de benodigde brede internationale consensus.

Daarnaast blijken bilaterale en regionale overeenkomsten mogelijkheden te bieden om clausules over arbeidsnormen, milieu en dierenwelzijn op te nemen.

Verder is internationale steun nodig voor initiatieven op het terrein van duurzaamheid en technologietransfers⁶¹.

Voorts kan de ruimte onderzocht worden om binnen het WTO-recht – bijvoorbeeld door een extensievere uitleg van de uitzonderingsbepalingen in artikel XX GATT – eenzijdige maatregelen gericht op non-trade concerns te nemen. Met eenzijdige maatregelen moet evenwel behoedzaam worden omgesprongen. De analyse van Van den Bossche maakt duidelijk dat de ruimte in het WTO-recht voor bijvoorbeeld eenzijdige toepassing van de door de commissie-Cramer ontwikkelde criteria voor biomassa zeer beperkt is⁶². Daarnaast moet de vraag worden gesteld naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van eenzijdige maatregelen door een relatief klein land als Nederland om een wereldwijd vraagstuk aan te pakken.

De invoering van een koppeling tussen fundamentele arbeidsrechten en handelsmaatregelen in de WTO-regels staat al sinds de oprichting van de WTO op de agenda en stuit steeds op verzet van met name ontwikkelingslanden. Een koppeling maakt dan ook op dit moment alleen kans als zij kan aansluiten bij de huidige formuleringen van de uitzonderingsbepalingen in het WTO-recht. Daartoe zou het WTO-verbod op dwangarbeid zo geïnterpreteerd kunnen worden dat daaronder ook de ergste vormen van kinderarbeid vallen, waarbij een zekere mate van dwang plaatsvindt. De raad steunt de inzet van het kabinet om dit op Europees niveau aan de orde te stellen.

Waar internationale normen ontbreken zijn (vrijwillige) keurmerken en sectorspecifieke afspraken een alternatief om de duurzaamheidsaspecten van handel te adresseren. Het is daarom belangrijk dat er snel duidelijkheid komt over de ruimte voor keurmerken en certificering in het WTO-recht.

In bepaalde situaties vaardigt (een deel van) de internationale gemeenschap handelsmaatregelen op plurilateraal niveau uit om de druk tot het respecteren van de mensenrechten op te voeren. Een voorbeeld is de maatregelen van de EU en de VS tegen Birma. Vanwege de mogelijke repercussies op de ontwikkelingslanden en het wereldhandelsstelsel zijn deze maatregelen een uiterst middel. Alvorens dergelijke maatregelen te

61 Zie ook G. Faber (2007) *Economic Effectiveness and efficiency of unilateral NPR PPM Measures Addressing Non-Trade Concerns and Their Impact on Developing Countries*, in P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit., p. 225.

62 Van den Bossche (zie: P. Van den Bossche [et al.] *Unilateral measures addressing non-trade concerns*, op. cit.) constateert ten eerste dat het de vraag is of consumentenvoorkeuren een voldoende impact hebben om duurzame en niet-duurzame biomassa als niet-gelijke producten te onderscheiden (p. 64). Een tweede punt is dat de duurzaamheidscriteria bij de afwezigheid van breed gedragen internationale normen zullen leiden tot discriminatie van binnenlandse en geïmporteerde biomassa (pp. 71-72). Ten derde zal, het eenzijdig opleggen van de duurzaamheidscriteria zonder een serieuze poging tot internationale onderhandelingen over een internationaal verdrag over duurzaamheid als een vorm van niet te rechtvaardigen discriminatie worden gezien (p. 127).

overwegen, moet ook serieus naar de politieke en economische effectiviteit gekeken worden, en naar de effecten voor de bevolking van het getroffen land. Boycotmaatregelen hebben in het verleden in een aantal gevallen bijgedragen aan het herstel van mensenrechten. Maar in een aantal gevallen hebben boycotmaatregelen niet of zelfs averechts gewerkt⁶³. Eventuele maatregelen moeten voorts ook gradaties bevatten in de zwaarte van de sancties, waardoor er sprake is van proportionaliteit.

5.4 Verantwoordelijkheden van bedrijven

5.4.1 Inleiding

Het kabinet vraagt aan de SER in hoeverre Nederlandse ondernemingen verantwoordelijkheid kunnen en/of moeten nemen voor de maatschappelijke effecten van productie door bedrijven in het buitenland waarmee zij in productie- en handelsketens verbonden zijn, alsmede welke *best practices* inmiddels op dit terrein zijn ontwikkeld. De verantwoordelijkheid van consumenten komt in paragraaf 5.5 aan bod.

5.4.2 Vertrekpunt: SER-advies *De winst van waarden* (2000)

De raad kiest als uitgangspunt voor beantwoording van de vraag naar de ketenverantwoordelijkheid van bedrijven het SER-advies *De winst van waarden*.

In dit advies gaat de raad in op diverse belangrijke vragen, zoals wat van maatschappelijk verantwoord ondernemen mag worden verwacht, de motieven voor maatschappelijk ondernemen, de relatie van maatschappelijk ondernemen tot wetgeving, ketenverantwoordelijkheid en de OECD-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Over deze thema's merkt het advies het volgende op:

- De zorg voor de maatschappelijke effecten van het ondernemen behoort tot de *core business* van de onderneming. De onderneming zoekt in de samenleving bevestiging voor de uitoefening van haar kernfuncties; de samenleving verschaft de onderneming ruimte en erkenning – de *licence to operate* – wanneer in bevredigende mate aan de maatschappelijke verwachtingen wordt voldaan.
- In de kern bepalen twee elementen of met recht van maatschappelijk verantwoord ondernemen kan worden gesproken: 1. het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie in drie dimensies – *Profit, People, Planet* – en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn; 2. een relatie met de verschillende belanghebbenden onderhouden op basis van doorzichtigheid en dialoog, waarbij antwoord wordt gegeven op gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij.

63 Zie b.v. P. A. G. van Bergeijk (1999) *Economic Sanctions: Why do they succeed; why do they fail?*, in: W. J. van Genugten en C. A. de Groot (red.) *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights: A Multidisciplinary Approach*, Antwerpen, Intersentia, pp. 97-111. Uit het onderzoek van Van Bergeijk blijkt ook dat niet-democratische landen, waar mensenrechtenschendingen vaker voorkomen, minder gevoelig zijn voor economische sancties.

- De onderneming is onderhevig aan verschillende krachten: aan wat *moet* (vanwege wet- en regelgeving en maatschappelijke krachten), aan wat *hoort* (uit persoonlijke overtuiging) en aan wat *loont* (en dus, bijvoorbeeld door een versterkte reputatie, het eigenbelang dient). Het is aan de afzonderlijke onderneming om te bepalen hoe zij zich in dit krachtenveld positioneert. Deze keuze is een vrije, maar geen vrijblijvende, want zij is niet zonder mogelijke gevolgen voor de toekomstige positie van de onderneming.
- Maatschappelijk ondernemen is te zien als een vorm van maatwerk, gebonden aan tijd, plaats, problematiek en partners. Wetgeving is daarvoor geen adequaat instrument en kan bovendien contraproductief werken, omdat de verantwoordelijkheid en het initiatief bij de onderneming worden weggenomen.
- Er is geen discussie mogelijk over de vraag of ondernemingen de bestaande wetgeving moeten naleven. De wijze waarop dat gebeurt, de nauwgezetheid en intensiteit waarmee een actief beleid wordt gevoerd, verantwoording wordt afgelegd en gevraagd van medewerkers en zakelijke relaties, kan echter een vorm van maatschappelijk ondernemen vertegenwoordigen die niet geheel los te zien is van datgene waartoe de wetten verplichten.
- Ondernemingen die de drie dimensies van maatschappelijk ondernemen serieus nemen, zijn daarmee ook doende de maatschappelijke kosten van hun optreden te internaliseren. Dat proces kan evenwel worden afgeremd door freeridersgedrag en door het optreden van gevangenendilemma's. Het is dan aan de overheid om impasses te doorbreken door in de maatschappelijke arena ontwikkelde normen vast te leggen in afdwingbare spelregels.
- Ondernemingen zullen in de keten moeten samenwerken om hun ketenverantwoordelijkheid waar te maken. Het mededingingsbeleid moet daarvoor voldoende ruimte bieden.
- De OECD-richtlijnen voor multinationale ondernemingen zijn een standaard voor een passend gedragspatroon in het internationale verkeer en vormen een goed referentiekader voor ondernemingen bij het opzetten van een eigen code. De sociale partners dienen actief betrokken te worden bij de Nationale Contactpunten voor de OECD-richtlijnen. Deze contactpunten dienen ook structurele contacten met belanghebbende NGO's te onderhouden.

Het SER-advies van 2000 gaat uit van de onderneming als een langetermijn-samenwerkingsverband van verschillende bij de onderneming betrokken partijen (stakeholders) oftewel belanghebbenden. Ook in dit advies wordt uitgegaan van deze omschrijving van de onderneming.

Verskillende begrippen: MVO, MO, Triple P, duurzaamheid

In plaats van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' wordt ook wel gesproken over 'maatschappelijk ondernemen' of 'maatschappelijk vernieuwend ondernemen'. De laatste jaren wordt de term duurzaamheid steeds meer gehanteerd in relatie tot de zowel economische als ecologische en sociale dimensie van het productieproces.

Daarmee ontwikkelt het zich ook als een vertaling van de begrippen 'MVO' resp. 'Triple P' (zie kader). Hoe dan ook, de kern blijft dat maatschappelijk verantwoord ondernemen gezien moet worden als core-business van de onderneming, als een karakteristiek van het moderne ondernemen.

De Triple P en de 'vierde P'

Soms wordt aan de Triple P als het ware een 'vierde P' toegevoegd, die staat voor het achterliggende mensbeeld, vanwaaruit de Triple P zich ontwikkelt. Deze 'vierde P' kan daarbij gezien worden als een afgeleide van het antieke woord *Pneuma* (bezieling, inspiratie), *Persona of Psyche*. De eerste die het begrip 'vierde P' gebruikte, was mgr. A.H. van Luyn. In een lezing in 2001 stelde hij de vraag aan de orde: "Zou het niet goed zijn om de trits met een vierde P aan te vullen om de geestelijke dimensie uit te drukken die voor authentieke humaniteit onmisbaar is, ook in het bedrijfsleven?"

Met een vierde P wordt ook wel tot uitdrukking gebracht dat duurzaamheid uiteindelijk alleen echt gestalte kan krijgen als deze geïnspireerd wordt door een individuele en collectieve bewustzijnsontwikkeling van de mensheid ten aanzien van de verbondenheid van al het bestaande. Het huidige globaliseringsproces maakt dit ook meer en meer duidelijk. Deze visie, waarbij groeiende complexiteit leidt tot groeiend wereldbewustzijn, werd al in 1959 verwoord door Teilhard de Chardin (in *Le phénomène humain*), en later bijvoorbeeld door Marilyn Ferguson (*The Aquarius Conspiracy*, 1980), Allerd Stikker (*Tao, Teilhard en Westers denken*, 1986) en Ervin Laszlo (*Cosmic Vision*, 2004). Laatstgenoemde spreekt in dit verband over *the human factor* en over principes die de hele planeet omvatten (*planetary ethics*).

In dit verband zou ook gesproken kunnen worden van een voortgaande ontwikkeling naar 'maatschappelijk verantwoord burgerschap', geldend voor alle wereldburgers en hun verbanden, waaronder ook bedrijven. Het voorgaande zegt ook iets over leiderschap in deze complexe tijd, waarbij inzicht en authenticiteit van groot belang zijn.

- Zie bijvoorbeeld: Mgr. A.H. van Luyn (2001) *De markt en het algemeen welzijn*, in: *Geroepen en verantwoordelijk*, Kampen, Kok; *Work and dignity in the context of globalisation* (papers of an expert-seminar; Radboudstichting, 2007); H. Klamer en J.W. van den Braak (2007) *Over vooruitgang, bewustzijn, moraal en de vierde P* (opgenomen in: *Discussienota Duurzame Globalisering* Den Haag, VNO-NCW; Annick de Witt, *De binnenkant van duurzaamheid (verslag van een symposium van de Stichting NatuurCollege d.d. 5 maart 2008)*.

Het SER-advies *De winst van waarden* gaat ook in op de kwestie van 'maatschappelijk verantwoord beleggen'. In 2007 hebben de pensioenkoepels van ondernemings- en bedrijfstakpensioenfondsen het rapport *De gearriveerde toekomst: Nederlandse pensioenfondsen en de praktijk van verantwoord beleggen* gepubliceerd, dat de fondsen concrete handvatten biedt om daar verder invulling aan te geven.

5.4.3 Overheidsvisie op MVO (2001-2008)

De visie van de SER op maatschappelijk verantwoord ondernemen is door opeenvolgende kabinetten overgenomen. Dat geldt ook voor het huidige kabinet.

De op 13 december 2007 gepresenteerde kabinetsvisie op MVO⁶⁴ neemt de definitie van de SER over als de zorg voor de maatschappelijke effecten van het functioneren van de onderneming. Het kabinet beklemtoont dat de invulling van MVO ten principale gerelateerd is aan de eigen bedrijfsvoering van de onderneming, waarbij er geen standaard-recept is, en dat deze derhalve ten principale bovenwettelijk is.

Het MVO-beleid van de Nederlandse overheid is derhalve vanaf 2001 gebaseerd op zelf-regulering, samenwerking en facilitering. Mede als uitvloeisel van het SER-advies heeft de overheid sindsdien diverse initiatieven genomen, waaronder de instelling van een Kenniscentrum MVO en de publicatie van een Transparantiebenchmark.

Europese Commissie

In maart 2006 publiceerde de Europese Commissie een Mededeling over Corporate Social Responsibility (CSR)⁶⁵. In de Mededeling wordt betoogd dat MVO primair een aangelegenheid van de bedrijven zelf is en zich daarom niet leent voor overheidsingrijpen anders dan via bewustmaking, uitwisseling van goede voorbeelden, bevorderen van de dialoog en onderwijs. MVO kan echter een belangrijke bijdrage leveren aan de vitaliteit en concurrentiekracht van bedrijven. Het wordt in toenemende mate opgevat als een 'business challenge' (zie kader). Het is dan ook van belang dat bedrijven op hun eigen wijze gestalte geven aan hun beleid en waar mogelijk van elkaar leren. Van belang is tevens dat de geboekte resultaten de nodige aandacht krijgen. In 2007 publiceerde de Commissie een overzicht van het in de EU-lidstaten gevoerde beleid ten aanzien van MVO⁶⁶.

Drie fasen in duurzaam ondernemen

Voor MVO wordt ook wel de term 'duurzaam ondernemen' gebruikt als een integrale strategie van bedrijfseconomische, sociale en ecologische waardecreatie. Men onderscheidt daarbij drie fasen:

- 1 *Saneren (voor 1985)*: De overheid formuleert in wetten de randvoorwaarden voor ondernemingen.
- 2 *Beheren (1985-2000)*: Bedrijven geven zich meer zelfstandig rekenschap van maatschappelijke vraagstukken (vertrouwen, reputatie).

64 *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Tweede Kamer 26 485, vergaderjaar 2007-2008, nr. 53 *Inspireren, innoveren, integreren: kabinetsvisie maatschappelijk verantwoord ondernemen 2008-2011*. Over de nota vond op 6 maart 2008 een AO-overleg in de Tweede Kamer plaats.

65 COM (2006) 136 final *Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a pole of excellence on Corporate Social Responsibility*, Brussel, Europese Commissie; Europese Commissie (2007) *Corporate Social Responsibility: National public policies in the European Union*, Brussel, Europese Commissie.

66 *Corporate Social Responsibility: national public policies in the European Union* (2006).

3 *Integreren (2000-):* Duurzaam ondernemen wordt een *business challenge*. Vernieuwingspotentieel komt voort uit technologische mogelijkheden. Ook consumenten vragen toenemend om duurzame kwaliteitsproducten.

- Bron: G. Keijzers [et al.] (2002) *Duurzaam ondernemen: strategie van bedrijven*, Deventer, Kluwer.

5.4.4 Normatief kader: zelfregulering, soft law, hard law

Om de internationale verantwoordelijkheid van bedrijven in beeld te brengen, is het zinvol een onderscheid te maken tussen drie vormen van regulering:

- A zelfregulering;
- B soft law;
- C hard law⁶⁷.

Soft law is in tegenstelling tot hard law niet juridisch bindend, maar heeft in tegenstelling tot zelfregulering wel enige juridische werking. Vaak groeien normen of richtlijnen die in soft law zijn ontwikkeld, uit tot juridische bindende instrumenten. Daarnaast valt een onderscheid te maken tussen instrumenten die op internationaal niveau zijn ontwikkeld en worden toegepast, en nationale instrumenten om de internationale verantwoordelijkheid van bedrijven vorm te geven.

A Zelfregulering (waaronder ICC-guidance)

De basisvormen van zelfregulering zijn codes, keurmerken en overeenkomsten. Codes kunnen door bedrijven zelf worden ontwikkeld en toegepast, of samen met andere belanghebbende stakeholders. De uitdaging daarbij is om een code op te stellen die is afgestemd op de eigen positie van de onderneming en daarbij in te spelen op de strategie en de identiteit van het bedrijf en op het soort dilemma's waarmee het wordt geconfronteerd: "Dilemmas are the building blocks for a good code."⁶⁸

Daarnaast zijn er codes, die ontwikkeld worden op bedrijfstak- of centraal niveau.

Bedrijfsoverstijgende codes gaan steeds meer overeenkomsten vertonen met keurmerken. De meeste keurmerken en codes zijn van toepassing op de internationale activiteiten van bedrijven die in dat land zijn gevestigd.

Ook op het specifieke terrein van ketenverantwoordelijkheid zijn er verschillende vormen van zelfregulering: algemene richtlijnen, sectorspecifieke richtlijnen en multistakeholderinitiatieven en bedrijfsspecifieke gedragscodes naar toeleveranciers.

67 Zie voor een soortgelijke indeling: J. G. Ruggie (2007) *Business and Human Rights: The evolving international agenda*, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper, no. 38, Harvard University/ John F. Kennedy School of Government (KSG).

68 M. Kaptein, M. de Kiewit [et al.] (2008) *Business Codes of the Global 200: Their Prevalence, Content and Embedding*, z.p., KPMG/ RSM Erasmus Universiteit, pp. 22 en 23.

Bedrijfscodes van grootste ondernemingen in de wereld

Veel internationaal opererende bedrijven hebben hun missie en kernwaarden, hun verantwoordelijkheden jegens stakeholders en hun *business principles* vastgelegd in een code.

Van de wereldwijd gezien grootste ondernemingen (van de *Fortune Global 200*-lijst) heeft inmiddels 86 procent een bedrijfscode opgesteld⁶⁹. Dat is een belangrijke toename ten opzichte van 2000 (51 procent) en 1990 (14 procent). Alle Noord-Amerikaanse bedrijven van de *Fortune Global 200* beschikken over een code. Bij de Europese ondernemingen gaat het om 80 procent van de grootste bedrijven; van de Aziatische ondernemingen heeft 52 procent een code. Twee derde van de ondernemingen die langer dan drie jaar een code heeft, heeft deze in de afgelopen drie jaar aangepast.

Codes gaan in het algemeen in op de verantwoordelijkheid van de onderneming ten opzichte van diverse stakeholders. In de eerste plaats gaat het dan om de werknemers (in 87 procent van de codes; vaak uitgebreid). Ook de verantwoordelijkheden jegens het natuurlijk leefmilieu (73 procent) en consumenten (68 procent) komen vaak aan de orde. De aandeelhouders sluiten de rij (met 48 procent van de codes).

Het accent verschuift inmiddels van het opstellen van een code naar het daadwerkelijk implementeren ervan. Het aantal ondernemingen dat structurele maatregelen neemt om naleving van de code te bevorderen, neemt toe. In veel gevallen (83 procent van de ondernemingen met een code) is er een voorziening om vertrouwelijk en anoniem misstanden te melden of raad te vragen respectievelijk voor een 'klokkenluiders'-procedure. Maar het percentage ondernemingen dat de eigen code systematisch heeft geïntegreerd in de strategische besluitvorming, ligt vooralsnog lager (zo'n 40 tot 50 procent).

Bedrijfscodes Nederlandse internationaal opererende bedrijven

In 2003 hadden 54 van de grootste 100 Nederlandse bedrijven een bedrijfscode (in 1999 en 1991 waren dit 39 respectievelijk 21), terwijl 10 bezig waren met de ontwikkeling ervan.⁷⁰ Waarschijnlijk is dit aantal sindsdien verder toegenomen.

In codes wordt een veelheid van onderwerpen behandeld. Verantwoordelijkheden jegens de samenleving, medewerkers en milieu – gezondheid en veiligheid – komen voor in 93 procent, 89 procent resp. 70 procent van de codes. Mensenrechten komen expliciet in 41 procent van de codes voor (in 1999 was dat nog maar 12 procent). Verder komen vaak integriteitnormen aan de orde zoals het aannemen van geschenken (80 procent van de codes), belangenverstremming (70 procent) en steekpenningen (69 procent). Voor veel onderwerpen hebben bedrijven bovendien nog deelcodes.

Richtlijnen ICC op terrein van ketenverantwoordelijkheid

De Internationale Kamer van Koophandel (ICC) pleit sinds 1919 voor een vrij internationaal handels- en investeringssysteem en een markteconomie. Hij vertegenwoordigt onder-

69 M. Kaptein, M. de Kievit [et al.] (2008) *Business Codes of the Global 200: Their Prevalence, Content and Embedding*, op.cit.

70 Stichting NCW, Ethicon, Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie (2003) *De bedrijfscode, aanleiding, inhoud, invoering, effectiviteit*, Den Haag, p. 60.

nemingen uit vele sectoren in 130 landen. Hij heeft in 1991 een handvest voor duurzame ontwikkeling voor het bedrijfsleven opgesteld. Eind 2007 is een aantal praktische aanbevelingen gedaan voor de omgang van ondernemingen met hun ketenverantwoordelijkheid⁷¹:

- Integreer ketenverantwoordelijkheid in het inkoopbeleid en risicomangement-systemen.
- Maak verwachtingen duidelijk aan de toeleveranciers.
- Ondersteun toeleveranciers bij het naleven van hun afspraken en bij het doorvoeren van veranderingen.
- Volg de prestaties van toeleveranciers.
- Manage de verwachtingen van stakeholders.
- Ontwikkel een beleid voor het niet naleven van afspraken.

Deze zes aanbevelingen worden in het betreffende rapport uitgebreid toegelicht, voorafgegaan door een uiteenzetting over het begrip ketenverantwoordelijkheid en de beleidsconsequenties daarvan. De volledige tekst van het document is opgenomen in bijlage 5 van dit advies.

Initiatieven op sectorniveau

Ook sectorspecifiek niveau ontstaan steeds meer internationale richtlijnen. De meeste van deze sectorspecifieke richtlijnen zijn op vrijwillige basis, wat betekent dat het niet verplicht is eraan deel te nemen. Maar als men besluit mee te doen, houdt dit vervolgens wel verplichtingen in.

Multistakeholderinitiatieven

Ketenverantwoordelijkheid wordt ook steeds vaker via multistakeholderinitiatieven geadresseerd. Binnen deze initiatieven zijn meerdere belanghebbenden vertegenwoordigd zoals bedrijven, vakbonden, NGO's en soms ook de overheid. Het doel van deze multistakeholderinitiatieven is bedrijven te helpen bij het invoeren van een gedragscode (die vaak is opgesteld binnen het multistakeholderinitiatief), en de bedrijven vervolgens ook te helpen bij een onafhankelijke verificatie.

International Framework Agreements tussen sociale partners

Enkele internationale sectorale werknemersorganisaties hebben met een aantal bedrijven zogeheten International Framework Agreements afgesproken, die gericht zijn op handhaving van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO⁷².

Er zijn op dit moment 52 multinationale ondernemingen die een IFA hebben, geconcentreerd in vijf sectoren (metaal, bouw, chemie, voedsel en diensten) en vooral in de

71 Zie: ICC (2007) *ICC Guidance on supply chain responsibility: Policy statement*, Parijs, International Chamber of Commerce, 10 oktober 2007.

72 Zie: IMB (2006) *Hintergrundinformationen ueber internationale Rahmenvereinbarungen des IMB*, z.p., Internationale Metallgewerkschaftsbund.

lidstaten van de EU met een traditie van sociale dialoog zoals Duitsland, Frankrijk en Nederland⁷³.

Bedrijfsspecifieke gedragscodes naar toeleveranciers

Een bedrijf kan ook zelf besluiten een gedragscode voor toeleveranciers in te voeren, om zo zijn eigen ketenverantwoordelijkheid te adresseren.

In bijlage 6 bij dit advies wordt een niet-limitatief overzicht gegeven van de verschillende bovengenoemde vormen van zelfregulering respectievelijk multistakeholderinitiatieven.

B Soft law: OECD-richtlijnen en Nationaal Contact Punt resp. ILO-verklaring multinationale ondernemingen

De belangrijkste soft-law-instrumenten om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van multinationale ondernemingen mede vorm te geven, zijn de OECD-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy van de ILO (zie kader). De verhouding tussen beide verklaringen zal tijdens een op 24 en 25 juni 2008 te houden High Level Round Table van ILO en OECD aan de orde zijn; wellicht leidt deze bijeenkomst tot een nadere verduidelijking.

De Tripartiete ILO-verklaring

Deze verklaring van de ILO kwam tot stand in 1977 en werd in 2000 en 2006 geactualiseerd. De verklaring richt zich tot multinationale ondernemingen (mno's), sociale partners en overheden. Hij bevat aanbevelingen op het terrein van werk, training, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. In een bijlage wordt gestipuleerd dat ook mno's een bijdrage kunnen leveren aan de naleving en verbreiding van de ILO-verklaring uit 1998 over fundamentele arbeidsnormen (deze richt zich immers formeel enkel tot lidstaten).

De Tripartiete verklaring van de ILO over mno's en sociaal beleid

De ILO-verklaring over multinationals (MNE Declaration) is erop gericht de positieve bijdrage die multinationals kunnen leveren aan economische en maatschappelijke vooruitgang te stimuleren, en de problemen die voortvloeien uit hun bedrijfsactiviteiten te minimaliseren en op te lossen. De uitgangspunten van de MNE Declaration zijn bedoeld als richtlijnen voor multinationals, regeringen, werkgeverorganisaties en vakbonden om sociaal beleid in te voeren en als inspiratiebron voor multinationals en nationale bedrijven om good practices in te voeren. De verklaring werd in 1977 opgesteld door werkgevers- en werkne-

⁷³ Zie uitgebreider: Eurofound (2008) *Codes of conduct and international framework agreements: New forms of governance at company level*, Dublin/Brussel, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

metersorganisaties en regeringen, en vervolgens in 2000 herzien, waarbij ook de fundamentele beginselen en rechten op het werk werden opgenomen. Meer recent werd de verklaring in 2006 aangepast om de verwijzingen naar andere ILO-instrumenten bij te werken. In dat opzicht is het de enige echt internationale tripartiete consensus ten aanzien van wenselijk gedrag van ondernemingen op het gebied van arbeid en sociaal beleid.

- Bron: ILO.

OECD-richtlijnen voor mno's

De OECD-richtlijnen (1976, geactualiseerd in 2000) zijn aanbevelingen die door de regeringen van de dertig lidstaten van de OECD en van Argentinië, Brazilië en Chili gezamenlijk worden gedaan aan multinationale ondernemingen. Ze bevatten beginselen en normen voor goed gedrag, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetgeving. Naleving van de richtlijnen is vrijwillig en niet rechtens afdwingbaar (artikel 1 van de richtlijnen).

De richtlijnen bevatten een aantal algemene beginselen die ondernemingen in het gastland in acht moeten nemen⁷⁴. Ondernemingen dienen het bestaande recht en beleid in landen waar ze werkzaam zijn volledig te respecteren en rekening te houden met de standpunten van andere belanghebbenden. In dit verband behoren zij:

- bij te dragen aan de economische, sociale en ecologische vooruitgang teneinde een duurzame ontwikkeling te bevorderen;
- de mensenrechten van degenen die gevolgen van hun activiteiten ondervinden te respecteren, zoals in overeenstemming met de internationale verplichtingen en verbintenissen die de regering van het gastland is aangegaan;
- de opbouw van lokale capaciteit te bevorderen door nauwe samenwerking met de plaatselijke gemeenschap, met inbegrip van het zakenleven, alsmede door als onderneming activiteiten op de binnenlandse en buitenlandse markten te ontplooiën, in overeenstemming met de vereisten van een gezonde bedrijfsvoering;
- de ontwikkeling van menselijk kapitaal te bevorderen, in het bijzonder door het scheppen van werkgelegenheid en het bieden van scholingsmogelijkheden voor werknemers;
- zich ervan te onthouden uitzonderingen te bedingen of te aanvaarden die niet voorkomen in de wet- of regelgeving inzake milieu, gezondheid, veiligheid, arbeid, belasting, financiële stimuli of andere aangelegenheden;
- goede beginselen voor ondernemingsbestuur te ondersteunen en te handhaven, en deze in de praktijk toe te passen;

74 De OECD-richtlijnen zijn in het SER-advies *De winst van waarden* (2000) opgenomen.

- doelmatige zelfreguleringsmechanismen en beheerssystemen te ontwikkelen en toe te passen, die een relatie van wederzijds vertrouwen bevorderen tussen de ondernemingen en de samenleving waarin zij actief zijn;
- de kennis en naleving van het ondernemingsbeleid onder hun werknemers te bevorderen door dit beleid op een passende manier bekend te maken, mede door middel van trainingsprogramma's;
- zich te onthouden van discriminerende of disciplinaire maatregelen tegen werknemers die het management of, indien van toepassing, de bevoegde autoriteiten te goeder trouw op de hoogte te stellen van praktijken die in strijd zijn met de wet, de Richtlijnen of het ondernemingsbeleid;
- zakenrelaties, met inbegrip van leveranciers en onderaannemers, waar mogelijk te stimuleren in hun onderneming gedragsregels toe te passen die verenigbaar zijn met de Richtlijnen;
- zich te onthouden van ongepaste inmenging in politieke aangelegenheden in het gastland.

Vervolgens beveelt de OECD een aantal gedragsregels met betrekking tot een achttal onderwerpen aan:

- 1 Verslaglegging: regelmatige, betrouwbare en relevante informatie over de activiteiten, de structuur en de financiële situatie van de onderneming. Ook betreft het informatie over de doeleinden van de onderneming, wie de voornaamste aandeelhouders zijn en over gedragscodes met het sociale, ethische en milieubeleid van de onderneming.
- 2 Werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen: onder meer respect voor het recht van de werknemers op vertegenwoordiging door vakbonden, bijdragen aan de afschaffing van kinder- en dwangarbeid, faciliteiten en informatie voor vakbonden (ook in geval van massaontslagen) en zorg dragen voor gezondheid en veiligheid. Deze aanbevelingen bevatten de kernverdragen van de ILO, maar gaan ook verder door bijvoorbeeld aan te bevelen dat multinationals geen minder gunstige arbeidsvoorwaarden aanbieden dan door vergelijkbare werkgevers in het gastland worden toegepast.
- 3 Milieu: binnen de (ook internationale) wettelijke kaders in het algemeen bijdragen aan de brede doelstelling van duurzame ontwikkeling, in het bijzonder verschaffen van informatie over de (potentiële) milieu-, gezondheid- en veiligheidseffecten aan het publiek en de werknemers, vaststellen van meetbare doelstellingen voor verbeterde milieuprestatie en voortdurend zoeken naar verbetering van de milieuprestatie.
- 4 Corruptie: direct noch indirect vragen om of aanbieden van steekpenningen om een transactie of ander voordeel binnen te halen.
- 5 Consumentenbelangen: handelen met eerlijke zaken- en advertentiepraktijken en alle in redelijkheid te nemen stappen ondernemen om de veiligheid en kwaliteit van producten en diensten te garanderen.
- 6 Wetenschap en technologie: ervoor zorg dragen dat de activiteiten verenigbaar zijn met het wetenschaps- en technologiebeleid van de landen waarin zij opereren en bijdragen aan de lokale en nationale innovatiecapaciteit.

- 7 Concurrentie: binnen de toepasselijke wetten handelen op een competitieve wijze, in het bijzonder geen overeenkomsten sluiten met andere ondernemingen over vaste prijzen of productiebeperkingen.
- 8 Belastingen: tijdig betalen van belastingen.

Met het oog op de ketenverantwoordelijkheid is de aanbeveling relevant om zakenrelaties, met inbegrip van leveranciers en onderaannemers, waar mogelijk te stimuleren in hun onderneming gedragsregels toe te passen die verenigbaar zijn met de richtlijnen. Ook wordt ondernemingen aanbevolen de opbouw van de lokale capaciteit te bevorderen door nauwe samenwerking met de plaatselijke gemeenschap, met inbegrip van het zakenleven.

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft de OECD-richtlijnen expliciet onderschreven in het SER-advies uit 2000 over de winst van waarden.

Het belang van deze richtlijnen is onlangs nog onderstreept op de top van de G-8 in Heiligendamm⁷⁵.

Strengthening the principles of Corporate Social Responsibility: In this respect, we commit ourselves to promote actively internationally agreed corporate social responsibility and labour standards (such as the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the ILO Tripartite Declaration), high environmental standards and better governance through OECD Guidelines' National Contact Points. We call on private corporations and business organizations to adhere to the principles in the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. We encourage the emerging economies as well as developing countries to associate themselves with the values and standards contained in these guidelines and we will invite major emerging economies to a High Level Dialogue on corporate social responsibility issues using the OECD as a platform.

National Contact Punt (NCP)

De regeringen die de richtlijnen hebben onderschreven verplichten zich hieraan bekendheid te geven en een Nationaal Contact Punt (NCP) in het leven te roepen, die de bekendheid van de richtlijnen moet vergroten en als discussieforum moet dienen voor alle kwesties die de richtlijnen betreffen. De NCP's kunnen ook een rol spelen bij het oplossen van mogelijke problemen met betrekking tot de implementatie en naleving van de richtlijnen in specifieke gevallen. Daartoe heeft de OECD-ministerraad een aantal stappen vastgelegd en is aan de NCP's de mogelijkheid gegeven om als bemiddelaar op te treden tussen partijen. Als partijen er toch niet uitkomen, kan het NCP een verklaring uitgeven en aanbevelingen doen over de toepassing van de richtlijnen⁷⁶. Het NCP kan in overleg met de partijen de resultaten van de bemiddelingsprocedure openbaar maken, tenzij vertrouwelijkheid in het belang van een effectieve implementatie van de richtlijnen is.

75 Zie: *G8 Summit 2007 Heiligendamm: Growth and responsibility in the World economy: Summit Declaration (7 June 2007)*, punt 24.

76 Zie SER (2000) *Advies De winst van waarden*, op.cit., pp. 77-78 en 143-144.

Het SER-advies *De winst van waarden* constateerde in 2000 dat het Nederlandse NCP niet goed functioneerde. In 2007 is besloten tot een herziening van het NCP zodat dit een nieuwe impuls kan geven aan de bekendheid van bedrijven met de OECD-richtlijnen. Het nieuwe NCP heeft een duidelijker omschreven mandaat met als kerntaken klachtenbehandeling en voorlichting, kent duidelijker procedures, beschikt over een groter budget en bestaat uit drie tot vier onafhankelijke externe leden met stemrecht en vier adviserende leden uit de betrokken ministeries zonder stemrecht⁷⁷.

De OECD-regels schrijven voor dat de door de NCP te behandelen vraagstukken een relatie moeten hebben met de investeringen van bedrijven⁷⁸. De NCP's beoordelen zelf of een vraag over de toepassing van de OECD-richtlijnen investeringsgerelateerd is. Dit wordt ook wel de investeringsnexus genoemd. Nederland geeft aan deze investeringsnexus een ruime interpretatie die zich niet beperkt tot het eigen gedrag van de onderneming of van dochterondernemingen waarin zij beslissingsmacht heeft. Het Nederlandse NCP kijkt onder andere naar de mate van directe invloed die een onderneming in de keten heeft. Het gaat dan om de volgende vragen:

- Zijn er contacten met vaste toeleveranciers?
- Zijn er vaste contacten onder bepaalde voorwaarden?
- Heeft de onderneming directe invloed op de lokale situatie of heeft het meer effect om een ander bedrijf in de keten aan te spreken?

Met deze ruime interpretatie van de investeringsrelatie zit Nederland aan de grens van het mogelijke van de OECD-regels. Overigens kunnen de OECD-richtlijnen *zelf* als norm dienen bij alle activiteiten van bedrijven, dus ook bij handelstransacties.

C Hard law

Naast de wetten in het gastland, zijn bedrijven bij het opereren in het buitenland gebonden aan bepaalde Nederlandse wetten (al dan niet gebaseerd op internationale verdragen), onderdelen van het internationale recht en de eventuele extraterritoriale werking van het recht van andere landen. Een voorbeeld van relevante Nederlandse wetgeving is de anticorruptiewet uit 2001. Voorbeelden van internationaal recht zijn de internationale conventies met betrekking tot de aansprakelijkheid bij olie- en andere natuurrampen. Een voorbeeld van de extraterritoriale werking van het recht van andere landen is de Amerikaanse Alien Tort Statute uit 1789⁷⁹. Op basis van deze wet kunnen bedrijven die verdacht worden van zeer ernstige overtredingen als slavernij en gedwongen arbeid, voor de Amerikaanse

77 Zie: *Vaststelling begroting van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2007*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XII, nr. 30 Brief van de staatssecretaris van EZ van 4 december 2006 over Nationaal Contact Punt (NCP) OESO-richtlijnen Multinationale Ondernemingen in Nederland.

78 Zie: *Ondernemen in conflictgebieden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 439, nr. 5, Brief staatssecretaris met aanvullende informatie over de investeringsnexus van de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, p. 2.

79 Deze wet was oorspronkelijk bedoeld als signaal aan landen als het VK, Frankrijk en Spanje, om aan te geven dat de nog jonge VS niet zou tolereren dat zij een toevluchtsoord zou worden voor overtreders van wetten, zoals bijvoorbeeld piraten. Na 1990 is deze wet ook voor andere doelen ingezet.

rechter worden gedaagd⁸⁰. Deze civiele procedure staat open voor niet-Amerikanen en kan worden ingeroepen tegen niet in de VS gevestigde bedrijven. De meeste gevallen die op basis van deze wet worden behandeld gaan echter over de betrokkenheid van bedrijven bij overtredingen van het internationaal strafrecht en hebben dus betrekking op medeplichtigheid en aansprakelijkheid⁸¹. Het is juridisch omstreden of een beroep op de Aliens Tort Statute alleen mogelijk is als de desbetreffende schending van de *law of nations* in het Amerikaanse recht als een onrechtmatige daad is erkend, of dat de grondslag voor de vordering rechtstreeks aan de *law of nations* kan worden ontleend⁸².

Het VK, Canada en Australië kennen de mogelijkheid dat niet-ingezetenen een civiele procedure aanspannen tegen bedrijven die daar zijn gevestigd wegens delicten door deze bedrijven tegen deze niet-ingezetenen in het buitenland begaan⁸³. Het huidige Nederlandse conflictenrecht sluit zo iets in Nederland uit. Dit recht bepaalt namelijk dat een internationale vordering uit onrechtmatige daad beheerst wordt door het recht van het land waar de onrechtmatige daad heeft plaatsgevonden – de zogeheten *lex loci*-regel⁸⁴. De extraterritoriale werking van eventuele bindende publiekrechtelijke minimumnormen stuit op allerlei volkenrechtelijke bezwaren⁸⁵.

5.4.5 Toetsingskader: transparantie, verificatie en klachtenbehandeling

Zoals de vorige paragraaf laat zien, bestaat er een uitgebreid normatief kader voor de keuzes van bedrijven ten aanzien van het vormgeven van internationaal MVO, waaronder ook ketenbeheer. Essentieel is vervolgens hoe bedrijven omgaan met dit normatieve kader en hoe ze hierover verantwoording afleggen. Het gaat daarbij om transparantie, onafhankelijke verificatie en een klachtensysteem.

-
- 80 Zie: B. Baue (2006) Win or Lose in court: Alien Tort Claims Act Pushes Corporate Respect for Human Rights, *Business Ethics*, summer 2006; A. Clapham (2004) State responsibility, corporate responsibility, and complicity in human rights violations, in: L. Bomann-Larsen en O. Wiggen (eds.) (2004) *Responsibility in World Business: Managing Harmful Side-effects of Corporate Activity*, United Nations University Press, pp. 58 vv.; zie: ICHRP (2002) *Beyond voluntarism: Human Rights and the developing international legal obligations of companies*, Genève, International Council on Human Rights Policy, pp. 103-104.
- 81 Zie voor de belangrijkste conclusies uit de zich ontwikkelende rechtsspraak: A. Clapham (2004) State responsibility, corporate responsibility, and complicity in human rights violations, op. cit., p. 75; zie ICHRP (2002) *Beyond voluntarism*, op.cit., hoofdstuk 7.
- 82 Zie: L. Enneking (2007) *Corporate Social Responsibility: tot aan de grens en niet verder?: Over de regulering vanuit Nederland van de activiteiten van Nederlandse multinationale concerns in het buitenland: foreign direct liability and beyond*, Wetenschapswinkel Rechten Utrecht, pp. 17-18.
- 83 Zie ICHRP (2002) *Beyond voluntarism*, op.cit., p. 105.
- 84 Zie: L. Enneking (2007) *Corporate Social Responsibility: tot aan de grens en niet verder?*, op. cit., p. 105. Volgens Enneking biedt het Nederlandse onrechtmatige-daadrecht in principe mogelijkheden voor aansprakelijkheidsvorderingen op grond van zowel internationaal publiekrecht als nationaal recht. Maar volgens de *lex loci*-regel is dit recht niet van toepassing als de onrechtmatige daad buiten Nederland plaats vindt. De nieuwe Europese internationale privaatrechtregels – Rome II – bieden in geval van milieudelicten openingen om van de *lex loci*-regel af te wijken.
- 85 Zie uitbreider L. Enneking (2007) *Corporate Social Responsibility: tot aan de grens en niet verder*, op. cit., hoofdstuk 4.

Transparantie

De SER heeft het belang van transparantie al eerder onderstreept in haar advies *De winst van waarden*⁸⁶. Openheid is een kenmerk van een integere organisatie. De onderneming doet er daarom goed aan duidelijkheid te verschaffen over de eigen doelstellingen en waarden en over de realisatie ervan. Door openheid kan de onderneming vertrouwen winnen bij haar *stakeholders*, haar reputatie versterken en mensen aan zich binden. De maatschappelijke omgeving vraagt ook een open houding en een heldere communicatie. Dat betekent dat van de onderneming ook een antwoord op gerechtvaardigde vragen wordt verwacht. Een onderneming kan haar positie in de maatschappelijke dialoog versterken door:

- haar doelstellingen en waarden in een bedrijfscode en/of mission statement vast te leggen en/of aansluiting te zoeken bij bestaande internationale normenstelsels;
- aan interne en externe belanghebbenden inzicht te verschaffen in haar handelen en de uitkomsten ervan, zodat deze kunnen nagaan of de onderneming de eigen ambities ook waarmaakt;
- bereid te zijn de maatschappelijke dialoog aan te gaan over de doelstellingen van de onderneming met inbegrip van de effecten van voorgenomen investeringen.

Informatie aan de ondernemingsraad

De WOR verplicht de onderneming ten minste tweemaal per jaar uitvoerige informatie aan de ondernemingsraad te verschaffen over het financieel-economisch ondernemingsbeleid (artikel 31a) en ten minste eenmaal per jaar over het sociaal ondernemingsbeleid (artikel 31b). Deze informatie dient in een of meer overlegvergaderingen te worden besproken.

De financieel-economische gegevens (mondeling of schriftelijk) betreffen gegevens omtrent de werkzaamheden en de resultaten van de onderneming in de afgelopen periode en dienen mede ter bespreking van de algemene gang van zaken in de onderneming. In het bijzonder moeten daarbij gegevens worden verstrekt die betrekking hebben op de aangelegenheden waarover de ondernemingsraad adviesrecht heeft. Bij de algemene gang van zaken gaat het om informatie over de ontwikkeling in omzet, kosten en resultaten, over marktontwikkelingen, de concurrentiepositie van de onderneming en dergelijke. Is de onderneming verplicht jaarlijks een jaarrekening op te maken, dan moet zij deze – en tevens het jaarverslag en 'overige gegevens' – ter bespreking aan de ondernemingsraad voorleggen. Ook moet de onderneming ten minste tweemaal per jaar aan de ondernemingsraad haar plannen en verwachtingen ten aanzien van de werkzaamheden en de resultaten van de onderneming in de komende periode meedelen, vooral die welke betrekking hebben op het adviesrecht van de ondernemingsraad en op alle investeringen in binnen- en buitenland.

De schriftelijke informatie over het sociaal ondernemingsbeleid bevat gegevens over de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen en

86 SER (2000) Advies *De winst van waarden*, op.cit., pp. 67-68.

het sociaal beleid dat zij ten aanzien van die personen heeft gevoerd, in het bijzonder met betrekking tot de aangelegenheden waarbij de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft. Deze gegevens moeten zodanig worden gekwantificeerd dat daaruit blijkt welke uitwerking de verschillende onderdelen van het sociaal beleid hebben gehad voor afzonderlijke bedrijfsonderdelen en functiegroepen. Ook moet de onderneming bij die gelegenheid mondeling of schriftelijk mededeling doen van haar verwachtingen aangaande de ontwikkeling van de personeelsbezetting en het sociaal beleid in het komende jaar. Is de onderneming verplicht tot het jaarlijks opstellen van een milieuverslag, dan moet dit verslag (dat wil zeggen zowel het openbaar publiekverslag als het overheidsverslag) zo spoedig mogelijk na het opstellen (dus vóór publicatie) ter bespreking aan de ondernemingsraad worden voorgelegd.

Onafhankelijke verificatie

Een manier om de mate van transparantie vervolgens te toetsen, is het uitvoeren van een (onafhankelijke) verificatie. Door middel van een onafhankelijke verificatie kan een onderneming een belangrijk signaal aan haar maatschappelijke omgeving afgeven over de stand van zaken van het ondernemingshandelen. Het gaat hierbij om een realistisch beeld, door middel van een heldere, eerlijke, transparante weergave van het ondernemingshandelen op dat moment (zie bijlage 6). Van belang is hierbij het leveren van feedback voor verbetering in de toekomst en het opzetten van een actieplan aan de hand van een duidelijk tijdsplan om verbetering te stimuleren en te begeleiden⁸⁷.

Er zijn drie manieren waarop een onderneming een (onafhankelijke) verificatie kan uitvoeren. Eén manier is door zich aan te sluiten bij een multistakeholderinitiatief, waarbij het initiatief het bedrijf toetst aan de hand van de door het initiatief samengestelde gedragscode. Een andere optie is dat de onderneming een eigen gedragscode samenstelt en zich vervolgens door een onafhankelijk commercieel bureau laat toetsen. Een kritiek gehoord vanuit multistakeholderinitiatieven is dat de kwaliteit van commerciële verificatie twijfelachtig is. Ze geven de voorkeur aan interne verificatie, uitgevoerd door een bedrijf zelf⁸⁸. Een onderneming kan de verificatie ook intern op zich nemen, door bijvoorbeeld een eigen verificatieafdeling op te zetten (zoals Nike en Levi Strauss & Co hebben gedaan).

Klachtensysteem

Er bestaat natuurlijk ook een kans dat de maatschappelijke omgeving of de *stakeholders* binnen het bedrijf zich zodanig zorgen maken over het handelen van een onderneming dat zij een klacht willen indienen. Een goed functionerend klachtensysteem is hierbij van belang om eventuele klachten naar voren te kunnen brengen. Er is voor de werknemer vaak een risico verbonden aan het indienen van een klacht, waardoor een veilig, vertrou-

87 IDS (2006) *The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?*, University of Sussex - Institute of Development Studies, Part 1, p. 33.

88 ETI Forum (2006) *Getting smarter at auditing: Tackling the growing crisis in ethical trade auditing*, London, Ethical Trading Initiative.

welijk klachtensysteem een voorwaarde is voor een werknemer om een klacht ook daadwerkelijk in te dienen.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een intern en een extern klachtensysteem⁸⁹. Een *intern klachtensysteem* behandelt klachten binnen het bedrijf zelf, waarbij de bedrijfsleiding intern de klacht probeert te behandelen. Bij een *extern klachtensysteem* behandelt een derde, zoals een multistakeholderinitiatief de klacht.

Door onafhankelijke organisaties wordt benadrukt dat de eerste voorkeur ligt bij een interne afhandeling van een klacht. Belangrijk is hierbij dat het klachtensysteem op een goede manier is opgezet. Duidelijkheid naar de werknemers over de mogelijkheid om een klacht in te dienen is een eerste stap. Vervolgens is de daadwerkelijke toegankelijkheid van het systeem van belang. De efficiëntie van afhandeling heeft grote invloed op de effectiviteit van een klachtensysteem. Pas als het probleem intern niet opgelost kan worden, is een externe klachtenbehandeling een volgende optie. Multistakeholderinitiatieven proberen vaak eerst de dialoog met de bedrijfsleiding alsnog op gang te brengen, alvorens verdere stappen te ondernemen. Ook hier geldt dat medewerking van het bedrijf van groot belang is. Via een multistakeholderinitiatief is die medewerking vaak gemakkelijker te bereiken, omdat de bedrijven zichzelf hebben gecommitteerd aan de bijbehorende gedragscodes.

De focus van bedrijven ligt tot nog toe voornamelijk op het invoeren van gedragscodes en een verificatie daarvan. Multistakeholderinitiatieven gaan daarentegen steeds verder met het opzetten en inzetten van een klachtensysteem. De vraag die hierbij regelmatig naar voren komt, is bij wie de verantwoordelijkheid ligt om klachten te behandelen. Het is van belang om hierin een balans te vinden tussen hulp en begeleiding van onafhankelijke organisaties en de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven⁹⁰.

In bijlage 6 wordt in het licht van het bovenstaande toetsingskader een aantal best practices besproken. Het betreft daarbij twee Nederlandse voorbeelden (Unilever en de Fair Wear Foundation) en twee Amerikaanse voorbeelden (Nike en Levi-Strauss).

Effectiviteit

Verskillende factoren kunnen de effectiviteit van een initiatief bepalen:

- Het land waarin de onderneming opereert. De standaard van de nationale wetgeving, en daarbij ook van de daadwerkelijke handhaving, bepaalt voor een deel welke codes al dan niet nodig zijn in een eigen initiatief. Idealiter wordt er parallel aan de beweging van het implementeren van gedragscodes een beweging in gang gezet tot het verbeteren van nationale wetgeving en het oprichten van representatieve vakbonden. Deze drie wegen hebben ieder een eigen functie in het verbeteren van arbeidsomstan-

89 ETI (2003) *Key Challenges in Ethical Trade*, London, Ethical Trading Initiative, hoofdstuk 4, pp. 24-27.

90 N. Ascoly, I. Zeldenrust (2003) *Considering complaint mechanisms: An Important Tool for Code Monitoring and Verification*, Amsterdam, SOMO, p. 23.

digheden; gedragscodes komen niet in de plaats voor overheidswetgeving en vakbonden, maar hebben een aanvullende rol.

- De grootte van een onderneming. Over het algemeen lijken kleine bedrijven een betere naleving van gedragscodes te realiseren dan grote bedrijven.
- De relatie tussen het management van de onderneming en de controleurs. Hoe frequenter dit contact plaatsvindt, hoe meer kans er is op naleving van de codes. Dit heeft mede te maken met het overdragen van kennis aan de managers.
- Het belang van een kritische massa aan deelnemers om verandering daadwerkelijk op gang te brengen. Als meerdere ondernemingen in dezelfde sector onderworpen worden aan gedragscodes, wordt de kans op een succesvolle naleving waarschijnlijker. Daarnaast is het belangrijk dat er geen wildgroei aan initiatieven ontstaat⁹¹.

De effectiviteit van een initiatief is ook afhankelijk van de manier van aanpak door het management van een bedrijf. Hierbij is het van belang dat het management de gedragscodes internaliseert, en de codes niet louter ziet als een verplichting die van bovenaf (of van buitenaf) is opgelegd. Een daadwerkelijke verbetering van arbeidsomstandigheden gaat eigenlijk om een omslag in het managementdenken, van productiegericht naar efficiëntiegericht. Dit gaat via structurele veranderingen binnen een onderneming, wat tot een grotere efficiëntie leidt, en zo uiteindelijk indirect bijdraagt aan het naleven van gedragscodes. Voorbeelden van structurele veranderingen binnen een bedrijf zijn productiviteitsgerelateerde aanpassingen. Dit kan in technologische ontwikkelingen gezocht worden, maar ook in organisatorische ontwikkelingen zoals het trainen van mensen of het betalen naar geleverde productie. Zodra de productiviteit op dergelijke manieren wordt verhoogd, is er ook meer plaats en reden voor het verhogen van de inkomens van werknemers en kunnen benodigde arbeidsuren beter ingeschat worden, waardoor het aantal overuren beperkt kan worden. Structurele veranderingen binnen een onderneming kunnen er zo voor zorgen dat een gedragscode niet langer als een bindende beperking wordt ervaren, die is opgelegd van bovenaf.

5.4.6 Overheidsinitiatieven om ‘best practices’ te bevorderen

De Transparantiebenchmark

De Transparantiebenchmark wordt sinds 2004 georganiseerd door het ministerie van Economische Zaken en heeft tot doel een beeld te geven van de transparantie in de jaarlijkse verslaglegging ten aanzien van MVO van de 171 grootste ondernemingen van Nederland. Een beperking van de Transparantiebenchmark is dat deze zich richt op slechts één instrument waarmee ondernemingen hun activiteiten transparant kunnen maken (het jaarverslag) en zich niet richt op de MVO-activiteiten zelf van deze bedrijven.

91 R. Locke [et al.] (2006) *Does Monitoring Improve Labor Standards? Lessons from Nike, Corporate Social Responsibility Initiative*; IDS (2006) *The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?*, op.cit., Part 1, pp. 31-33.

Het onderzoek voor de Transparantiebenchmark wordt uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie⁹².

In 2007 zijn de criteria gewijzigd, waarbij ketenverantwoordelijkheid en onafhankelijke verificatie een zwaardere weging hebben gekregen. Ook de vermelding van bestaande dilemma's op het gebied van ketenverantwoordelijkheid krijgt meer aandacht. Eén van de conclusies van de Transparantiebenchmark 2007 is dat Nederlandse ondernemingen transparanter zijn geworden ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze verbetering is vooral te danken aan de niet-beursgenoteerde ondernemingen. Er is een zogenaamde kopgroep van twintig bedrijven geïdentificeerd, gevolgd door de achtervolgers (vijf bedrijven), het peloton, de achterblijvers en de bezemwagen (deze bedrijven hebben geen verslag uitgebracht). Iets minder dan de helft van de bedrijven rapporteert over het beleid voor verantwoord ketenbeheer, de initiatieven die worden ontplooid en het proces van sturing en beheersing van de keten.

Het kabinet heeft als het streven om in 2010 een stijging van tien procent te laten zien in de scores van de Transparantiebenchmark ten opzichte van 2007. De Transparantiebenchmark moet uitgroeien tot hét nationale ijkpunt op het gebied van transparantie in het bedrijfsleven⁹³.

MVO Nederland

MVO Nederland is in 2004 door het ministerie van Economische Zaken opgericht, mede naar aanleiding van het SER-advies van 2000. Het is een kennis- en netwerkorganisatie die het bedrijfsleven stimuleert om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. MVO Nederland richt zich vooral op het midden- en kleinbedrijf en met name op de voorhoede van het peloton: ondernemers die met MVO aan de slag willen maar (nog) niet precies weten hoe. MVO Nederland doet het volgende om MVO te stimuleren:

- bijeenbrengen van bedrijfsleven, maatschappelijk veld, overheid, onderwijs en onderzoek om samen te zoeken naar effectieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken;
- verzamelen en verspreiden van zoveel mogelijk voorbeelden, instrumenten, verhalen en publicaties over MVO;
- het bouwen aan een steeds groter netwerk van organisaties die maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- organiseren van bijeenkomsten voor het uitwisselen van kennis en ervaring;
- het zoeken van de publiciteit op het gebied van MVO;
- starten van MVO-projecten op basis van concrete vragen en behoeften.

92 PriceWaterhouseCoopers (2007) *Transparantiebenchmark 2007: Maatschappelijke verslaggeving*, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Den Haag. Zie ook: *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 54 Brief van Staatssecretaris Heemskerk aan de Tweede Kamer bij aanbieding resultaten Transparantiebenchmark 2007, d.d. 16-01-2008.

93 *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Tweede Kamer 26 485, nr. 54, brief van staatssecretaris Heemskerk bij aanbieding resultaten Transparantiebenchmark 2007, p. 2.

De financiering van MVO Nederland liep oorspronkelijk tot 1 januari 2009. Het kabinet heeft inmiddels besloten deze te verlengen tot het einde van de kabinetsperiode.

Samenwerking c.q. samengaan MVO Nederland en Stichting Samenleving & Bedrijf?

De Stichting S&B heeft rond de 26 grotere bedrijven als contribuerende leden. Haar doelstellingen zijn vergelijkbaar met die van MVO-Nederland. In 2009 wil de Stichting ook van start gaan met masterclasses MVO voor managers uit het bedrijfsleven en daarbuiten. Al vele jaren organiseert zij ook een jaarlijks overleg van topbestuurders met de minister-president en andere bewindslieden.

De raad acht een intensievere samenwerking of zelfs samengaan van beide organisaties een positief te overwegen optie.

Overige beleidsvoornemens van de Nederlandse overheid ter stimulering van MVO

Op 30 juni 2007 is door het Nederlandse kabinet met maatschappelijke organisaties, bedrijven en vakbonden in Schokland het Initiatief Duurzame Handel (IDH) gestart. Het richt zich op verduurzaming van internationale ketens. De gedachte hierbij is dat ketens met aandacht voor sociale en ecologische aspecten een bijdrage leveren aan de millenniumdoelstellingen op het terrein van armoedevermindering, een duurzame leefomgeving in ontwikkelingslanden en eerlijke handel. Het gaat in het IDH vooral om verduurzaming van productieketens in sectoren waar tot op heden nog weinig ervaring is opgedaan met MVO en ketenverantwoordelijkheid en het vergroten van de impact van bestaande initiatieven in tal van sectoren. IDH wil een bundelaar van kennis en ervaringen zijn. De twee pijlers van het IDH zijn de verbeter- en ontwikkelprogramma's en het intersectoraal leerprogramma (ISL).

In 2008 hebben vier sectoren, te weten natuursteen, soja, cacao en hout- en bosproducten, aangegeven knelpunten met betrekking tot duurzaamheid in hun keten aan te gaan pakken in het kader van het IDH door een concreet verbeterprogramma dat wordt gedragen door een consortium van partijen binnen de sector. Daarnaast hebben de sectoren toerisme en thee aangegeven ook met verduurzaming in hun keten aan de slag te willen. Zij starten met een ontwikkelprogramma van een half jaar, met de indiening van een verbeterprogramma als resultaat. In de komende jaren zullen ook andere sectoren verbeter- en ontwikkelprogramma's binnen het IDH indienen en uitvoeren.

Volgens de nota van december 2007 wil het kabinet MVO ook stimuleren door onder andere:

- MVO een standaardonderdeel in economische missies van EZ te maken, zowel voor de deelnemende bedrijven als in gesprekken met collega-handelsministers.
- MVO-criteria versterkt op te nemen in het financieel buitenlandinstrumentarium.
- Introductie van een nationale 'keurmerkensite' (www.consuwijzer.nl) in 2008. Per keurmerk is te zien op welke criteria (bijvoorbeeld kinderarbeid) een product wordt gecontroleerd.
- Aanpakken door de Consumentenautoriteit van valse claims op keurmerken (na inwerkingtreding Wet oneerlijke handelspraktijken).

- Koppeling van MVO aan innovatieve bedrijvigheid. Slimmere technologieën en processen dragen zo bij aan duurzame oplossingen en bieden nieuwe kansen.
- Versterken van de voorbeeldrol van de overheid bij MVO. Dit vertaalt zich onder meer in acties gericht op duurzame bedrijfsvoering en duurzaam inkopen (doelstelling: 100 procent in 2010).

Tevens heeft de raad kennisgenomen van het initiatief van het kabinet om een onderzoek uit te laten voeren naar MVO en corporate governance⁹⁴. Dit onderzoek – dat naar verwachting kort na de zomer zal worden afgerond – dient aandeelhouders en het management instrumenten en best practices in handen te geven die het mogelijk maakt de bijdrage van aandeelhouders aan het MVO-gehalte van bedrijven te vergroten. De mogelijkheid bestaat dat de resultaten van dit onderzoek in een vervolg op de Code Tabaksblat zullen worden gebruikt.

5.4.7 Aanbevelingen van de Raad van de Jaarverslaggeving (RJ)

De SER heeft in zijn advies *De winst van waarden* uit 2000 ook de mogelijkheid genoemd van nadere richtsnoeren van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ), waarin de sociale partners vertegenwoordigd zijn. De staatssecretaris van EZ heeft dit voorstel medio 2001 voorgelegd aan de RJ. Daaruit zijn in 2003 twee publicaties voortgevloeid:

- een aanpassing van Richtlijn 400 Jaarverslag inzake het verslag van de directie voor de bestaande financiële verslaggeving;
- de ontwikkeling van een conceptueel kader voor afzonderlijke maatschappelijke verslaggeving.

In zijn voorwoord bij de 'Handreiking Maatschappelijke Verslaggeving' schrijft de RJ:

Van organisaties wordt verwacht dat zij een eigen verantwoordelijkheid nemen om op een juiste en toereikende wijze over MVO te rapporteren. In een maatschappelijk verslag wordt informatie gegeven over de economische, milieu- en sociale aspecten van de organisatie en over de effecten daarvan op de maatschappij. (...) Door middel van deze handreiking worden aanknopingspunten gegeven voor de invulling van afzonderlijke maatschappelijke verslaggeving. De vorm en inhoud ervan is nog in ontwikkeling, ook internationaal gezien. Op het gebied van internationale richtlijnen is op dit moment de ontwikkeling van richtlijnen door het Global Reporting Initiative het meest belangrijk. Bij de uitwerking van deze handreiking is hiervan gebruikgemaakt⁹⁵.

94 Zie de brief van staatssecretaris Heemskerk aan de Tweede Kamer d.d. 13 mei 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 485, nr. 56.

95 Het Global Reporting Initiative (GRI) is in 1997 opgericht als een gezamenlijk initiatief van de Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES), een Amerikaanse niet-gouvernementele organisatie, en het United Nations Environment Programme, met als doelstelling het verbeteren van de kwaliteit, nauwkeurigheid en bruikbaarheid van duurzaamheidsverslaggeving. Het heeft de afgelopen tien jaar veel bereikt in het scheppen van een mondiale standaard voor het rapporteren over duurzaamheid/MVO. Op dit moment geven bijna 1000 organisaties in meer dan 60 landen aan dat zij de GRI-richtlijnen toepassen.

De Richtlijn 400 is in 2005 herzien en heeft nu een wettelijke basis. Op grond van artikel 2: 391 BW lid 1 wordt van ondernemingen in het jaarverslag informatie gevraagd over de niet-financiële prestatie-indicatoren, met inbegrip van milieu- en personeelsaangelegenheden, voor zover dit noodzakelijk is voor een goed begrip van de resultaten, of de positie van de onderneming.

De aanbevelingen uit de Richtlijn hebben betrekking op de volgende aspecten:

- Algemene aspecten: de belangrijkste uitdagingen voor de onderneming, in welke mate deze bepalend zijn voor de bedrijfsstrategie, welke rol de stakeholders in dit kader vervullen, het onderlinge verband tussen de milieu-, sociale en economische aspecten alsmede maatschappelijke aspecten van de verkochte producten of diensten zoals veiligheid en kwaliteit.
- Milieuaspecten (planet): de houding van de onderneming tegenover het milieu, de gevolgen van milieurisico's en verplichtingen voor de financiële positie van de onderneming.
- Sociale aspecten (people): werkgelegenheid, arbeidsvoorwaardenbeleid, zeggenschap, veiligheid en gezondheid et cetera. Tevens worden hieronder begrepen mensenrechten (waaronder werknemersrechten en beleid ten aanzien van kindarbeid, dwangarbeid en non-discriminatie en beleid ten aanzien van corruptie).
- Economische aspecten (profit): belastingen, verdeling van de toegevoegde waarde over de stakeholders, de maatschappelijke creatie en verspreiding van kennis via onderzoek en ontwikkeling, training en dergelijke.

Bij al deze aspecten wordt gevraagd aandacht te schenken aan onder andere de dialoog met de stakeholders, het beleid en de organisatie ervan ter zake, de uitvoering en de uitkomsten ervan en de toekomstverwachtingen.

Het kabinet wil de RJ vragen om de herziene aanbevelingen voor de verslaglegging over MVO te evalueren en indien gewenst tot aanpassing of aanscherping te komen. Aangezien het terrein van de maatschappelijke jaarverslaglegging nog in beweging is, kiest het kabinet er niet voor vereisten hiervoor wettelijk vast te leggen.

5.4.8 *Aanbevelingen aan RJ, overheid en bedrijfsleven alsmede SER-initiatief*

Uitgangspunten

Sinds het SER-advies *De winst van waarden* uit 2000 hebben er zich op het terrein van MVO voortdurend nieuwe ontwikkelingen en initiatieven voorgedaan. Steeds meer bedrijven zien MVO als een wezenskenmerk van het moderne ondernemen, nationaal en internationaal, en rapporteren hierover. Op alle niveaus – sectoraal, nationaal, Europees en wereldwijd en internationaal – is sprake van een veelkleurig palet aan vrijwillige initiatieven, vaak met medewerking of ondersteuning van sociale partners c.q. het bedrijfsleven.

De raad vindt verdere stimulering en facilitering van MVO op alle niveaus geboden. In internationaal verband speelt hier ook het complexe thema van het ketenbeheer

respectievelijk de verdeling van verantwoordelijkheden in grensoverschrijdende productieketens. Dit thema is urgenter geworden door het opknippen van productieprocessen en de hiermee gepaard gaande uitbesteding naar landen zoals China en India.

De raad doet in het onderstaande een aantal aanbevelingen aan de Raad van de Jaarverslaggeving (RJ), de overheid en bedrijfsleven om nadere invulling te geven aan de internationale aspecten van maatschappelijke verantwoord ondernemen in het algemeen en ketenbeheer van bedrijven in het bijzonder. Hiermee wil de raad de navolging van *good practices* op dit terrein bevorderen. De raad neemt zijn eigen verantwoordelijkheid in de vorm van een SER-initiatief internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Deze aanbevelingen worden gedaan vanuit de visie zoals ontwikkeld in het advies *De winst van waarden* dat bedrijven in dialoog met hun maatschappelijke omgeving primair zelf invulling moeten geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en het daarbij behorende verantwoord ketenbeheer. De diversiteit van situaties maakt het ook niet goed mogelijk om bedrijven precies voor te schrijven hoe ze hun ketenverantwoording moeten vormgeven. Maar van bedrijven mag wel de nodige transparantie worden verwacht op dit vlak. Door openheid kan de onderneming vertrouwen winnen bij haar *stakeholders*, haar reputatie versterken en mensen aan zich binden. De maatschappelijke omgeving vraagt ook een open houding en een heldere communicatie. Dat betekent dat van de onderneming ook een antwoord op gerechtvaardigde vragen wordt verwacht.

Het normatieve kader dat de raad hanteert voor de internationale aspecten van MVO en ketenbeheer omvat de volgende elementen, die in de voorgaande paragrafen zijn besproken:

- De ILO-verklaring over de fundamentele arbeidsnormen (1998), alsmede de desbetreffende ILO-Verdragen waarin deze beginselen nader zijn uitgewerkt. De SER beschouwt deze normen als onderdeel van het domein van sociaal-economische grondrechten⁹⁶.
- De ILO-verklaring inzake multinationale ondernemingen en sociaal beleid met aanbevelingen op het terrein van werk, training, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen (2000).
- De OECD-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (2000), die onder andere gedragsregels bevatten op het terrein van verslaggeving, werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen, milieu, corruptie, consumentenbelangen, wetenschap en technologie, concurrentie en belastingen en die bedrijven aanbevelen om te stimuleren dat zakenrelaties, inclusief leveranciers en onderaannemers, deze gedragsregels toepassen⁹⁷.
- De Richtlijn 400 van de Raad van de Jaarverslaggeving en de RJ-Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving (2003), waarin verslaggeving over de omgang met de fundamentele arbeidsnormen een wezenlijk onderdeel van uitmaakt.

96 Zie b.v. SER (2000) *Advies Sociaal-economische grondrechten in de EU*, publicatienr. 00/07, Den Haag.

97 Zoals aangegeven in het SER-advies *De winst van waarden* (p. 83 aldaar) heeft VNO-NCW namens haar leden de OECD-richtlijnen onderschreven.

- De aanbevelingen van de Internationale Kamer van Koophandel (ICC) over het vormgeven en de omgang met ketenbeheer door bedrijven (2007).

De raad heeft er vertrouwen in dat de onderstaande aanbevelingen bijdragen aan de verdere invulling en toepassing van normen voor verantwoord ketenbeheer en dat ze best practices op dit terrein bevorderen.

Aanbeveling aan de Raad van de Jaarverslaggeving

De Raad verzoekt de Raad van de Jaarverslaggeving om vóór 1 juli 2009 op basis van de ICC-aanbevelingen over ketenbeheer en good practices op dit vlak aanbevelingen te ontwikkelen voor rapportage van bedrijven over hun internationale ketenbeheer als aanvulling op de Richtlijn 400, waarin ook de fundamentele arbeidsnormen zijn opgenomen, en op de Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving. Daartoe behoren ook aanbevelingen hoe bedrijven hun ketens in kaart kunnen brengen.

Aanbevelingen aan de overheid

De raad ondersteunt de filosofie van en de initiatieven die zijn aangekondigd in de kabinetsnota d.d. december 2007 over maatschappelijk verantwoord ondernemen 2008-2011. De raad onderstreept de wenselijkheid om deze kabinetsperiode door te gaan met de ondersteuning van het Kenniscentrum MVO en het Initiatief Duurzame Handel.

In zijn advies uit 2000 (*De winst van waarden*) heeft de raad het belang van een goed functionerend Nationaal Contact Punt (NCP) voor de OECD-richtlijnen voor multinationale ondernemingen onderschreven. De raad heeft er vertrouwen in dat de recente herziening van het NCP hiervoor een goede basis legt en roept de overheid respectievelijk het NCP zelf op om het NCP actief onder de aandacht te brengen in het bedrijfsleven en andere stakeholders.

Nederland moet ook doorgaan met het behoedzaam bevorderen in het Investeringscomité van de OECD van een uitleg van de ketenverantwoordelijkheid, die verder gaat dan alleen investeringsrelaties (de zogeheten investeringsnexus: zie paragraaf 5.4.4).

De raad gaat er tenslotte van uit dat het kabinet de bovenstaande aanbeveling aan de RJ expliciet wil ondersteunen.

Aanbevelingen aan bedrijfsleven

De raad beveelt bedrijven en sectoren aan om door te gaan met maatschappelijke verantwoord ondernemen in lijn met het SER-advies *De winst van waarden* en al wat er daarna tot stand is gekomen. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO spreekt daarbij voor zich. Voor multinationale ondernemingen gelden in het bijzonder de OECD-richtlijnen en de ILO-verklaring inzake multinationale ondernemingen en sociaal beleid. Daarnaast zijn de tien beginselen van het Global Compact op het terrein van mensenrechten, fundamentele arbeidsnormen, milieu en anticorruptie aanbevelenswaard als oriëntatie.

Bedrijven, sectoren (en andere belanghebbenden) wordt aangeraden om vragen over de toepassing van de OECD-richtlijnen bij het NCP te deponeren, conform de taakopdracht van het NCP.

De raad vraagt internationaal opererende bedrijven en sectoren specifiek aandacht voor vraagstukken van maatschappelijk verantwoord ketenbeheer, met de aanbevelingen van de ICC daarbij als richtsnoer.

De raad benadrukt het belang van transparantie en overleg met de relevante stakeholders. De bestaande en nog te ontwikkelen aanbevelingen van de Raad van de Jaarverslaglegging zijn belangrijke hulpmiddelen om deze transparantie en dialoog vorm te geven.

SER-initiatief internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen

De raad wil ook zelf een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De SER zal uiterlijk in december 2008 een document opstellen waarin het bovenstaande normatieve kader voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen uitgebreid wordt beschreven en toegelicht. Tevens wordt een overzicht gegeven van de verschillende andere initiatieven ter zake zoals opgenomen in bijlage 6 van dit advies.

Het SER-document wordt door de partijen die zijn vertegenwoordigd in de SER namens de desbetreffende leden ondertekend en zal door hen nadrukkelijk onder de aandacht van deze leden worden gebracht. Deze werkwijze garandeert een breed commitment aan dit initiatief. De raad roept bedrijven en sectoren thans reeds op om actief invulling te geven aan het SER-initiatief.

Het document richt zich in het bijzonder op de verdere ontwikkeling en invulling van de ketenbeheer van de desbetreffende bedrijven en sectoren, met name aan de hand van de richtsnoeren van de ICC over de omgang met ketenverantwoordelijkheid. Het gaat daarbij op bedrijfsniveau om in het bijzonder de integratie van de ketenverantwoordelijkheid in het inkoopbeleid en risicomanagementsystemen, het duidelijk maken van de verwachtingen aan toeleveranciers, het ondersteunen van toeleveranciers bij het naleven van afspraken en bij het doorvoeren van veranderingen, het volgen van de prestaties van toeleveranciers, het ontwikkelen van een beleid voor het niet naleven van afspraken, en een beleid dat het mogelijk maakt de onderneming aan te spreken op de naleving van de richtsnoeren.

Over de invulling hiervan wordt in het reguliere jaarverslag van de desbetreffende bedrijven dan wel in een apart maatschappelijk jaarverslag gerapporteerd, conform de aanbevelingen van de RJ. Ook sectoren kunnen een verslag ter zake uitbrengen. Op basis hiervan zal de SER een jaarlijkse voortgangsrapportage opstellen. Hierin zal onder andere worden ingegaan op het aantal bedrijven dat rapporteert over ketenbeheer langs de hierboven geschetste lijnen, de verschillende onderwerpen waarover gerapporteerd wordt, good practices, maar ook over al dan niet specifieke gesignaleerde knelpunten en problemen. Deze jaarlijkse voortgangsrapportage wordt binnen de SER besproken.

Hiertoe zal een aparte commissie worden ingesteld. Deze commissie komt tweemaal per jaar bijeen. Afgezien van het bespreken van de bovenstaande voortgangsrapportage, heeft

deze commissie een open agenda, waarin alle zaken aan bod komen die relevant zijn voor de toepassing door bedrijven van het bovenstaande normatieve kader en het ontwikkelen en stimuleren van good practices op het terrein van internationaal MVO en ketenbeheer in het bijzonder.

De precieze werkwijze en de samenstelling van de commissie is nog nader te bepalen. Het lijkt nuttig om het NCP bij de activiteiten van deze commissie te betrekken op een nader te bepalen wijze (formeel dan wel informeel).

De SER neemt zich tevens voor om in 2009 een conferentie over dit thema te organiseren.

Evaluatie

De SER is van plan om vanaf medio 2011 de bovenstaande aanbevelingen alsmede het eigen initiatief te evalueren en dit uiterlijk op 1 juli 2012 af te ronden. In het vertrouwen dat er tussen nu en de genoemde datum de nodige voortgang wordt bereikt, acht de SER in ieder geval in deze periode een wetgevingsinitiatief op dit terrein onnodig.

5.5 Verantwoordelijkheid van consumenten

In de kabinetsvisie op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) wordt ook aandacht besteed aan consumenten als aanjagers van MVO. Het accent wordt daarbij gelegd op informatie voor consumenten die betrouwbaar, onafhankelijk, keuzeondersteunend en verifieerbaar moet zijn. Die informatie moet gaan over de wijze waarop producten tot stand zijn gekomen en over het MVO-beleid van retailers en producenten.

Informatie over deze aspecten wordt momenteel onder meer gegeven door middel van keurmerken en certificaten. Terecht wordt in de kabinetsvisie opgemerkt dat meer transparantie gewenst is van de talrijke keurmerken en certificaten die in de loop de jaren nationaal en internationaal zijn ontwikkeld.

Nationale en internationale keurmerken

Volgens de catalogus van het Keurmerkinstituut zijn er momenteel voor non-food-producten en -diensten 54 keurmerken en 11 logo's en stempels in omloop en daarnaast nog 22 keurmerken op internet. Op de website van Goede Waar & Co staan 19 keurmerken voor voeding (algemeen), 17 voor vlees en 7 voor eieren. De Europese Unie heeft in 1992 het milieukeurmerk Ecolabel (een margriet met in het midden de letter 'E') ingevoerd. Het wordt toegekend aan producten en diensten die gedurende hun hele levensduur een kleinere impact op het leefmilieu hebben dan andere gelijkwaardige en evenwaardige producten en diensten. Ook enkele EU-lidstaten kennen een min of meer officieel keurmerk. Duitsland kent al twintig jaar lang het officiële keurmerk De Blauwe Engel, dat wordt verleend aan producten die, vergeleken met andersoortige producten, minder belastend zijn voor het milieu. In Nederland is De Blauwe Engel onder meer te vinden op cv-ketels, wc-papier, kopieerapparaten en computers.

België kent sinds 1992 het sociaal label, vanaf 2002 wettelijk ondersteund door de Wet ter bevordering van sociaal verantwoorde productie. De criteria voor toekenning behelzen ten minste de naleving van de normen uit de acht basisconventies van de IAO.

De Scandinavische landen kennen de Noordse Zwaan als milieukeurmerk. De eisen hebben betrekking op de gehele levenscyclus van een product en dit keurmerk komt ook in ons land voor op onder meer papier, wasmiddelen en kantoorapparatuur.

De Stichting Milieukeur (SMK) ontwikkelt en beheert criteria om duurzaam ondernemen inzichtelijk, betrouwbaar en controleerbaar te maken. Deze criteria komen tot stand met medewerking en inbreng van producentenorganisaties, detailhandel, overheid, milieudeskundigen en behartigers van consumentenbelangen. SMK ontwikkelt momenteel criteria voor zes programma's: Milieukeur agro/food, Milieukeur non-food, Groen label Kas, Maatlat Duurzame Veehouderij, Europees Ecolabel en Barometer Duurzaam Terreinbeheer.

In het CCA-advies over keurmerken en duurzame ontwikkeling wordt een keurmerk gedefinieerd als "een collectief merk dat als additioneel onderscheidingsteken wordt vermeld op producten, dat bedoeld is om kwaliteitssignalen af te geven en dat door een onafhankelijke instantie is verleend". Een duurzaamheidskeurmerk is dan een keurmerk dat staat voor verschillende, relevante aspecten van duurzaamheid⁹⁸. In het kader van de *non-trade concerns* zijn vooral de duurzaamheidskeurmerken van belang; zo'n keurmerk appelleert immers aan ethische kenmerken als milieu, dierenwelzijn, kinderarbeid en Derde Wereld.

Men kan het grote aantal keurmerken zien als een behoefte van bedrijven en brancheorganisaties aan het expliciteren van kwaliteit. Op de achtergrond speelt wellicht mee de deregulering van het overheidsbeleid, vooral de afschaffing van de Vestigingswet, die marktpartijen ertoe brengt zelf regels op te stellen. Ook kunnen groei en aantal van keurmerken en dergelijke een uiting zijn van de interesse van een voldoende aantal consumenten in deze vorm van informatie over kwaliteitsaspecten van producten en diensten.

De effectiviteit van keurmerken kan verder worden bevorderd. Het grote aantal keurmerken roept bij de consumenten wel verwarring op over de betekenis en de waarborging daarvan en roept daarmee vraagtekens bij hen op over de betrouwbaarheid van keurmerken.

Soms is onduidelijk hoe het keurmerk tot stand is gekomen, volgens welke criteria het is ontwikkeld en waar het dus precies voor staat. Informatie daarover kan voor een deel het bezwaar van de grote aantallen keurmerken ondervangen.

Een andere reden voor de gebrekkige effectiviteit van keurmerken is het verschil tussen houding en gedrag van de burger en de consument. Terwijl een groeiende groep burgers

98 SER (2004) CCA-advies *Keurmerken en duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 04/05, Den Haag, p. 16.

zich zorgen maakt over de kwaliteit van producten in de zin van voedselveiligheid en de naleving van normen voor sociale omstandigheden, milieubelasting en dierenwelzijn bij de productie, is de burger als consument minder gevoelig voor deze *non-trade concerns*. In zijn economisch gedrag maakt de consument elke dag praktische afwegingen over prijs, functionele kwaliteit, gemak, gewoonte, comfort en dergelijke. Informatie over maatschappelijke effecten van productie en consumptie is slechts een van de vele facetten die zijn koopgedrag beïnvloeden.

Het zou jammer zijn als de effectiviteit van een keurmerk in het geding is, omdat dit de mogelijkheid om de consument aan te zetten tot duurzaam consumeren beperkt en doet afnemen. Het is bovendien jammer omdat het gebruik door de producent die een keurmerk hanteert, minder kosteneffectief maakt. Dat kan bij hem de prikkel wegnemen om met het keurmerk door te gaan, terwijl ermee doorgaan zijn (internationale) concurrentiepositie kan aantasten.

De Europese Commissie vindt het zinvol en wenselijk dat de nationale overheid maatregelen neemt om sociale en milieulabels doeltreffender te maken⁹⁹. Als voorbeeld noemt de Commissie dat de overheid onder meer opleidingen en voorlichtingscampagnes over arbeidsomstandigheden kan steunen; beste praktijken via de sponsoring van prijzen voor bedrijven bevorderen; partnerschappen tussen verschillende betrokken partijen helpen sluiten; normen voor sociale labels ontwikkelen en een beroep doen op overheidsopdrachten en fiscale stimuleringsmaatregelen treffen om producten met een label te promoten. Daarbij tekent de Europese Commissie wel aan dat keurmerken een aanvulling vormen op acties van de overheid, en niet in de plaats kunnen treden van ratificatie en implementatie van arbeidsnormen op overheidsniveau¹⁰⁰.

Verbetering transparantie en effectiviteit

Er zijn verschillende manieren om de transparantie en daarmee ook de effectiviteit van keurmerken te vergroten. Zo heeft het ministerie van EZ onlangs een keurmerkensite geopend met als doel het bevorderen van inzicht in de betrouwbaarheid van keurmerken te bevorderen. Op de site is na te gaan waarop een keurmerk wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld op kinderarbeid). Alle keurmerken die op de site staan, zijn getoetst door de Raad voor Accreditatie. Ook kunnen de bestaande wettelijke mogelijkheden met betrekking tot betrouwbaarheid van keurmerken beter worden benut, waarbij gedacht kan worden aan de Warenwet, de Benelux Merken Wet en – na inwerkingtreding – de nieuwe wet op de oneerlijke handelspraktijken. Ten slotte kunnen ook de Raad voor Accreditatie (voor zover het door derden getoetste keurmerken betreft) en de Reclame Code Commissie

99 COM(2001) 366 def. *Groenboek: De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven (CSR)*, Brussel, Europese Commissie, 18 juli 2001, nrs. 79-83.

100 COM(2001) 416 def. *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Bevordering van fundamentele arbeidsnormen en verbetering van de sociale governance in de context van de globalisering*, Brussel, Europese Commissie, 18 juli 2001, 22.

(misleiding met keurmerken) helpen verwarring te voorkomen en dus de effectiviteit te vergroten.

Internationale initiatieven

Ook in internationaal kader worden initiatieven genomen om de effectiviteit van keurmerken en dergelijke te vergroten. Ten eerste is de consumentencommissie van de International Standard Organisation (ISO) eind 2007 een factfinding-onderzoek begonnen naar de reikwijdte en de effecten van de verwarring onder consumenten en mogelijk ook onder andere stakeholders. Het project eindigt in de loop van 2009 met aanbevelingen over de beste en meest relevante middelen om verwarring onder consumenten en een negatieve impact te voorkomen.

Ten tweede is de OESO, als bijdrage aan het VN Marrakesh Proces over duurzame consumptie en productie, bezig met een project dat effectieve beleidsmaatregelen moet opleveren die het bewustzijn van consumenten voor de gevolgen van hun beslissingen voor duurzaamheid vergroten en die consumentengedrag aanmoedigen dat duurzaamheidsdoelstellingen ondersteunt. Het project moet ook input leveren voor de OESO-innovatiestrategie.

In een OESO-rapport¹⁰¹ dat de resultaten weergeeft van een onderzoek naar de vier belangrijkste informatiestrategieën van ondernemingen richting consumenten over sociale en milieu-productieomstandigheden (certificaten en keurmerken, bedrijfsverslaglegging, consumentengidsen en bedrijfsmarketing) in vier sectoren, wordt onder meer geconcludeerd dat producten die gefabriceerd zijn onder sociale en/of milieustandaards, vaak niet als zodanig door de kopers worden herkend. Dat wordt deels verklaard door het feit dat belangrijke intermediaire inkoopassociaties binding van de aanbieder aan sociale of milieustandaards belangrijker vinden dan het informeren van de consument over die standaards. Het rapport tracht ook een antwoord te vinden op de vraag waarom er zo weinig convergentie bestaat tussen de talloze standaards, die kosten voor de producent en onzekerheid en verwarring bij de consument veroorzaken. Prikkel voor ondernemingen tot samenwerking zijn de hogere geloofwaardigheid van de standaarden en minder dubbelwerk omdat ze op één audit per aanbieder kunnen vertrouwen.

Maar de mogelijkheid tot samenwerking wordt beperkt, omdat ondernemingen MVO gebruiken om concurrentiekracht te winnen.

Een andere OESO-studie geeft een overzicht van de mogelijke beleidsinstrumenten voor de overheid om duurzame consumptie te bevorderen, met daarbij good practices in verschillende OESO-landen¹⁰². Een belangrijke conclusie van de studie is dat, gegeven de moeilijkheden om duurzame consumptie te bevorderen, een combinatie van instrumenten in het algemeen effectiever is dan het gebruik van één instrument, daarbij rekening houdend met het soort van product of dienst en met de beoogde doelgroep. "In general,

101 Fliess [et al.] (2007) *CSR and Trade: Informing Consumers about Social and Environmental Conditions of Globalised production*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development, januari 2007 (unclassified; vindplaats: [http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/td-tc-wp\(2006\)17-final](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/td-tc-wp(2006)17-final)).

102 OECD (2007) *Sustainable development: Good Practices in Promoting Sustainable Consumption in OECD Countries*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development, september 2007.

‘soft’ approaches as labelling and communications campaigns may be ineffective without ‘hard’ approaches such as regulations, taxes and subsidies.” (p. 25). Op deze algemene conclusie kan in zoverre worden afgedongen dat ‘softe’ instrumenten ook effectiever kunnen worden ingezet zonder een combinatie met ‘harde’ instrumenten (zoals bijvoorbeeld bij de keurmerkensite). Bovendien zullen ‘harde’ instrumenten altijd WTO-proof moeten zijn.

Conclusies

Keurmerken vormen een van de middelen om de verantwoordelijkheid van consumenten ten aanzien van duurzaam consumeren vorm te geven. De SER ondersteunt daarom het streven van het kabinet om meer transparantie aan te brengen in en tussen de talrijke keurmerken, certificaten en andere vormen van informatievoorziening over duurzaam consumeren en produceren. Het aloude schisma tussen de calculerende consument en de goedwillende burger mag niet langer een obstakel voor ondernemingen en overheid zijn om die informatievoorziening te verbeteren.

Hoewel ons land ook zelfstandig de nodige verbeteringen kan realiseren, moeten de nationale inspanningen om het schisma te doorbreken volgens de SER zoveel mogelijk in de pas lopen met de internationale initiatieven. Ondernemer en consument schieten er immers weinig mee op als een doorbraak op het ene niveau niet congruent zou zijn met resultaten op het andere niveau. Dat geldt uiteraard vooral voor internationaal verhandelde goederen. Omwille van de eenvormigheid en duidelijkheid geeft de raad er de voorkeur aan om ook voor uitsluitend binnenlands verhandelde goederen en diensten zoveel mogelijk aansluiting bij internationale afspraken over keurmerken en dergelijke te zoeken.

5.6 Casus kinderarbeid

In dit hoofdstuk zijn vier wegen aangegeven waarlangs duurzame globalisering gestalte kan krijgen. Door al deze vier wegen te bewandelen en met een juiste dosering van druk en hulp kan de nodige voortgang worden geboekt. Het bewandelen van de vier wegen vraagt om de nodige beleidscoherentie. Dit hoofdstuk besluit met een casus over kinderarbeid die aangeeft wat het meer concreet betekent om de vier in dit hoofdstuk aangegeven wegen te bewandelen, hoe deze wegen elkaar kunnen aanvullen, welke voortgang kan worden geboekt en wat het belang van beleidscoherentie is.

Uitgangspunt is dat kinderarbeid uitgebannen wordt en de kinderen naar school gaan. Internationale afspraken zoals het VN-verdrag voor de rechten van het kind en de beide ILO-verdragen over kinderarbeid vormen daarvoor de universele basis. De oplossing is echter niet zo simpel. Kinderarbeid blijkt een goede casestudie om te illustreren hoe belangrijk een coherente aanpak met gebruikmaking van verschillende instrumenten is. Samenhang en complementariteit van verschillende wegen zijn hierin belangrijk. De vier wegen waar het in dit geval om gaat zijn:

- hulp aan en druk op productielanden;
- de eisen die aan ingevoerde producten worden gesteld of de voorwaarden die aan markttoegang worden gekoppeld;

- de maatschappelijke verantwoordelijkheid van Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren en
- de keuzes die consumenten maken met behulp van keurmerken en etiketten.

Deze casus over kinderarbeid geeft een schets van de dilemma's rondom het uitbannen van kinderarbeid en benadrukt daarbij de noodzaak van het bewandelen van bovenstaande vier wegen.

Situatieschets

Volgens recent onderzoek van de ILO zijn er wereldwijd 317 miljoen kinderen tussen de 5-17 jaar – 20,3 procent van de kinderen in deze leeftijdsgroep – economisch actief. Hiervan vallen 191 miljoen kinderen in de leeftijdsgroep 5-14 jaar, wat overeenkomt met 16 procent van deze leeftijdsgroep. Het concept 'economisch actief' is onder te verdelen in kinderarbeid en economisch actieve kinderen die niet aan kinderarbeid onderworpen zijn.

Definitie kinderarbeid

Economisch actief betekent dat het kind (5-17 jaar) deelneemt in werk in betaald, onbetaald of familieverband. De definitie van kinderarbeid is gebaseerd op Verdrag nr. 138 van de ILO 'De minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces' en komt neer op het volgende: alle kinderen onder de 15 jaar, die economisch actief zijn, behalve (i) kinderen jonger dan 5 jaar en (ii) kinderen tussen 12-14 jaar die minder dan 14 uur per week werken, tenzij hun werk valt onder gevaarlijk werk of de ergste vormen van kinderarbeid. Onder kinderarbeid vallen ook kinderen tussen de 15-17 jaar die werk verrichten dat onder gevaarlijk werk of de ergste vormen van kinderarbeid valt. Gevaarlijk werk wordt geclassificeerd als een activiteit of beroep dat leidt tot negatieve gevolgen voor de veiligheid, gezondheid (zowel fysiek als mentaal) en morele ontwikkeling van het kind. Onder de ergste vormen van kinderarbeid vallen alle vormen van slavernij, prostitutie en illegale activiteiten zoals drugshandel (in 2000 waren dit naar schatting 8,4 miljoen kinderen).

- Bron: F. Hagemann [et al.] (2006) *Global child labour trends 2000 to 2004*, Genève, International Labour Office (ILO), pp. 20-25.

Uit het onderzoek blijkt dat het aandeel kinderen dat economisch actief is in de periode 2000-2004 is afgenomen met 2,7 procentpunten. In die periode is het aantal werkende kinderen tussen de 5-17 jaar met 34,5 miljoen afgenomen. Het aantal kinderen dat onder de door de ILO gebruikte definitie van kinderarbeid valt, is in diezelfde periode gedaald met 11,3 procent naar 217,7 miljoen kinderen. Er lijkt dus sprake te zijn van een dalende trend.

tabel 5.3 Ontwikkeling van kinderarbeid (2000-2004).

Jaar	Aantal kinderen ('000)		Aantal dat werkt ('000)		Percentage dat werkt		Verandering percentage
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	
Wereld	1.531.400	1.566.300	351.900	317.400	23%	20,3%	-2,7%
Jongens	786.500	804.000	184.200	171.500	23,4%	21,3%	-2,1%
Meisjes	744.900	762.300	167.700	145.800	22,5%	19,1%	-3,4%
5-9 jaar	600.200	601.100	73.200	64.600	12,2%	10,7%	-1,5%
10-14 jaar	599.200	605.400	137.800	126.100	23,0%	20,8%	-2,2%
5-14 jaar	1.199.400	1.206.500	211.000	190.700	17,6%	15,8%	-1,8%
15-17 jaar	332.000	359.800	140.900	126.700	42,4%	35,2%	-7,2%

Bron: F. Hagemann [et al.] (2006) *Global child labour trends 2000 to 2004*, ILO, op.cit., pp. 7.

Het merendeel van de (statistische) kinderarbeid wordt verricht door jongens (54 procent). Kinderen die thuis in het huishouden meehelpen, vallen niet onder de definitie van 'economisch actief'. Een substantieel aantal kinderen – vooral meisjes – in ontwikkelingslanden verricht echter taken in het huishouden. Het gevolg hiervan is dat de huidige ramingen rondom kinderarbeid de situatie, en met name de positie van meisjes, neigen te onderschatten¹⁰³. Dit geldt ook voor kinderen die meehelpen in de (familie)landbouw.

Op internationaal niveau bestaan er momenteel twee conventies rondom het uitbannen van kinderarbeid. Beide conventies vallen onder de Fundamentele Arbeidsprincipes van de ILO, te weten Verdrag nr. 138 (1973) – De minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces – en Verdrag nr. 182 (1999) – Verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid. De totstandkoming van Verdrag nr. 182 kan gezien worden als een gevolg van het ontstaan van een wereldwijde behoefte aan expliciete instrumenten omtrent de ergste vormen van kinderarbeid, en is in die zin een aanvulling op het eerdere Verdrag nr. 138. Respectievelijk 150 en 165 van de 187 landen in totaal hebben Verdrag nr. 138 en Verdrag nr. 182 bekrachtigd¹⁰⁴. Deze verdragen worden inmiddels zodanig erkend dat ze als quasi-universele waarden mogen worden beschouwd.

103 Wereld Bank (2005) *Gender issues in child labor*, PREMnotes nr. 100 (augustus 2005).

104 ILO (2007) *Ratifications of the ILO Fundamental Conventions*, Genève, International Labour Organization.

De belangrijkste bepalingen van de verdragen nr. 138 en nr. 182 van de ILO

Verdrag nr. 138 – De minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces

Artikel 1 verplicht tot het voeren van een nationaal beleid dat gericht is op het waarborgen van een daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en op een geleidelijke verhoging van de minimumleeftijd voor toelating tot arbeid.

Artikel 2 bepaalt dat er een minimumleeftijd moet worden vastgesteld.

Deze mag niet lager zijn dan de leeftijd waarop de leerplicht eindigt en in ieder geval niet lager dan 15 jaar. In overleg kan dit in een eerste fase op 14 jaar worden vastgesteld.

Artikel 3 bepaalt dat de minimumleeftijd voor risicovol werk (zowel op het gebied van gezondheid, veiligheid of zedelijkheid) niet lager mag zijn dan 18 jaar.

Artikel 7 maakt mogelijk dat jeugdigen van 13 tot 15 jaar lichte arbeid verrichten, mits aan bepaalde eisen is voldaan.

Artikel 9 verplicht tot het nemen van passende maatregelen teneinde de daadwerkelijke toepassingen van het verdrag te waarborgen. Daarnaast moeten er personen worden aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de bepalingen in het verdrag.

Artikel 4, 5 en 6 formuleren de nodige uitzonderingen op de verplichtingen. Belangrijk is dat het verdrag erop gericht is om geleidelijk alle bestaande verdragen op het terrein van kinderarbeid te vervangen. Vandaar de mogelijkheid tot een tijdelijke afwijking.

Verdrag nr. 182 – Verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid

In dit verdrag wordt een rechtstreekse koppeling gelegd tussen een verbod op de ergste vormen van kinderarbeid en het tegelijkertijd aanbieden van adequate alternatieven aan de kinderen en hun families.

Artikel 1 verplicht tot het onverwijld nemen van doeltreffende maatregelen, strekkende tot een verbod van, en de uitbanning van, de ergste vormen van kinderarbeid.

In artikel 2 en 3 wordt uitgewerkt wat onder de uitdrukking ‘de ergste vormen van kinderarbeid’ valt.

Artikel 4 verplicht tot het definiëren van soorten werk die als risicovol (voor gezondheid, veiligheid of zedelijkheid) voor kinderen worden gezien en verplicht vervolgens tot het vaststellen van sectoren/ soorten bedrijven waar dit soort werk plaats vindt.

Artikel 5 verplicht tot het uitoefenen van toezicht op de naleving van het verdrag.

Artikel 6 verplicht tot het opstellen en implementeren van actieprogramma's om met voorrang de ergste vormen van kinderarbeid uit te bannen. Dit zal gebeuren in samenwerking tussen overheid en werknemers- en werkgeversorganisaties.

Artikel 7 verplicht tot het nemen van noodzakelijke maatregelen (inclusief de strafbaarstelling of de toepassing van strafsancities om de effectieve implementatie en handhaving van het verdrag te verzekeren.

Artikel 8 stelt dat leden passende stappen zullen nemen om elkaar te helpen in de naleving van het verdrag.

- Bronnen: Min SZW (1994) *Normaal of super: De betekenis van ILO-normen voor Nederland: Een internationale wegwijzer in het nationale verkeer*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, pp. 165-168; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 100 (R1654), nr. 3 *Goedkeuring van het op 17 juni 1999 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid*.

Ondanks de reeds bestaande internationale regelgeving is het probleem van kinderarbeid nog lang niet opgelost. De vraag die hieruit voortvloeit is wat hieraan gedaan kan worden. Is er behoefte aan een strenger normatief kader, of zijn er andere mogelijkheden, en zo ja, welke zijn dat dan?

Carrot en stick

Kinderarbeid is te beschouwen als een gevolg van armoede. Sommige huishoudens met lage inkomens voelen zich gedwongen hun kinderen te laten werken om zo in hun consumptiebehoeften te kunnen voorzien. Kinderarbeid leidt op zijn beurt ook weer tot armoede. Doordat de kinderen geen onderwijs ontvangen, belemmert dit hun ontwikkeling en houdt het de armoede in stand; vele kinderen bevinden zich hierdoor in een vicieuze cirkel. Uit onderzoek blijkt dat families over het algemeen snel stoppen met het laten werken van kinderen als ze erin slagen hun economische status zodanig te verbeteren dat de hulp van het kind niet meer nodig is¹⁰⁵.

Het verbeteren van de levensstandaard is van nature echter een geleidelijk proces en biedt daarom geen oplossing voor de korte termijn. Maar er zijn meer mogelijkheden om de vicieuze cirkel van kinderarbeid te doorbreken. De vier verschillende wegen uit dit hoofdstuk zijn hierbij van toepassing. Een juiste mix van instrumenten, in de vorm van carrots en sticks, is hierbij van belang.

Dilemma's bij het uitbannen van kinderarbeid via strengere normatieve kaders

Zowel in geïndustrialiseerde landen als in ontwikkelingslanden wordt kinderarbeid steeds minder acceptabel gevonden, en is men op zoek naar een passende oplossing. Gedacht kan worden aan een strenger normatief kader, waarbij bijvoorbeeld de Fundamentele Arbeidsprincipes van de ILO in wetgeving worden omgezet en zodanig bindend worden dat er straffen aan verboden kunnen worden. Hoewel een wettelijk verbod

105 E. Edmonds, N. Pavcnik (2005) Child labor in the global economy, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19 (2005) – nr. 1 (Winter), pp. 199-220.

op kinderarbeid werkgevers zal ontmoedigen om kinderen te werk te stellen, blijkt uit onderzoek dat dergelijke maatregelen ook de nodige dilemma's met zich meebrengen¹⁰⁶.

Allereerst is er het dilemma van handhaving. Ontwikkelingslanden hebben vaak een zwak overheidsorgaan, waar de prioriteiten elders liggen dan bij kinderarbeid. India is een voorbeeld van een land waar kinderarbeid wettelijk verboden is, maar waar de handhaving in de praktijk erg moeilijk blijkt. Zolang werkgevers niet daadwerkelijk worden gestraft als zij de wet overtreden, blijft de effectiviteit van bindende maatregelen beperkt. Daar komt bij dat, zeker in India, veel kinderarbeid plaatsvindt in de landbouw en de informele sector, wat een goede handhaving verder bemoeilijkt¹⁰⁷. Handhaving van bindende maatregelen kan daarnaast erg kostbaar zijn in de uitvoering, en succes is niet gegarandeerd van succes. Als de sociaal-economische prikkels in de omgeving van een kind niet mee veranderen met het verbieden van kinderarbeid, heeft het invoeren van bindende maatregelen weinig kans van slagen. De kans is dan immers groot dat kinderen uit noodzaak elders gaan werken, niet ondenkbaar onder nog slechtere omstandigheden. Het effect van bindende, maar losstaande, maatregelen op werkende kinderen en hun families is dus niet onverdeeld positief. Er ontbreekt vaak een adequaat alternatief voor de kinderen, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat hun positie erop vooruit gaat. Basu merkt hierover het volgende op¹⁰⁸:

Juridische interventies [...] zullen, zelfs wanneer zij op de juiste manier ten uitvoer worden gebracht zodat zij kinderarbeid daadwerkelijk terugdringen, in bepaalde gevallen wel en in andere gevallen niet het welzijn van kinderen vergroten. [...] Hoewel het geen twijfel lijdt dat het slecht is voor een kind om te werken, vergeten we nogal snel dat er ergere dingen voor een kind kunnen zijn dan moeten werken. Honger, ernstige ziekte, ondervoeding, prostitutie of in de steek worden gelaten door familie zijn allemaal situaties of activiteiten die een kind graag zou inruilen voor werk.

Hoewel er dilemma's kunnen ontstaan bij het invoeren en handhaven van bindende maatregelen omtrent kinderarbeid, wil dit niet zeggen dat het per definitie een onbruikbaar instrument is. Zorgvuldig gerichte wettelijke maatregelen kunnen in bepaalde gevallen wenselijk zijn. Een stick alleen is echter onvoldoende voor het daadwerkelijk uitbannen van kinderarbeid.

-
- 106 K. Basu (1999) Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (1999) – nr. 3 (sept.), pp. 1083-1119; E. Edmonds, N. Pavcnik (2005) Child labor in the global economy, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19 (2005) – nr. 1 (Winter), pp. 199-220; E. Neumayer, I. de Soysa (2005) Trade Openness, Foreign Direct Investment and Child Labor, *World Development*, vol. 33 (2005) – nr. 1, pp. 43-63.
- 107 Kinderarbeid bij de bron aanpakken, *de Volkskrant*, 25 oktober 2007, p. 3; E. Neumayer, I. de Soysa (2005) Trade Openness, Foreign Direct Investment and Child Labor, op.cit., pp. 44-45.
- 108 K. Basu (2006) Policy Dilemmas for Controlling Child Labor, in: A.V. Banerjee, R. Bénabou, D. Mookherjee (eds.) *Understanding Poverty*, Oxford University Press, pp. 260-261 (vertaling citaat: SER).

Een alternatief bieden

Eén van de dilemma's van legale interventies en handelspolitieke maatregelen is dat het gericht is op het tegengaan van kinderarbeid, maar tegelijkertijd geen adequaat alternatief aanreikt, waardoor de effecten (onbedoeld) lang niet altijd wenselijk zijn. Het ontbreken van een alternatief voor kinderarbeid kan via een andere weg aangepakt worden. Het beoogde alternatief voor kinderarbeid, dat zowel preventief als curatief kan werken, is onderwijs. Voor veel arme families is de keuze hun kind te laten werken een afweging tussen het toekomstige rendement van scholing en de huidige opbrengst van arbeid. Bij de keuze een kind te laten werken spelen verschillende factoren een rol: de economische situatie van de familie, de kwaliteit van het onderwijs, de toegang tot financiële markten, het opleidingsniveau van de ouders, de machtsverhouding binnen een familie¹⁰⁹. Door de toegang tot scholing te vergemakkelijken en het onderwijs aantrekkelijker te maken, kan een familie zelf het besluit nemen hun kind naar school te sturen.

Doelgerichte overheidsprogramma's kunnen hier een uitkomst voor bieden. Naast een algehele verbetering van de kwaliteit van het onderwijs zijn er enkele programma's bekend als effect hebben kinderarbeid te verminderen. Gratis maaltijden op school zijn hier een voorbeeld van. Een ander succesvol programma komt uit Mexico, *Progresa*. Dit is gebaseerd op contante betalingen aan ouders, die in ruil daarvoor expliciet gebonden zijn aan het naar school sturen van hun kinderen¹¹⁰. Dit programma is erg succesvol gebleken en heeft het voordeel zowel de kosten voor scholing te verlagen als het inkomen van families te verhogen. Het tegengaan van kinderarbeid door kinderen te stimuleren om naar school te gaan is tevens een directe bijdrage aan het Millenniumdoel 2: 'Iedereen naar school'.

Uit onderzoek blijkt dat een verbetering van de inkomens van ouders, via handelsliberalisaties, ook tot een vermindering van kinderarbeid kan leiden. Nadat in Vietnam tussen 1993 en 1998 de rijstmarkt is geliberaliseerd, is de prijs van rijst met ongeveer 30 procent gestegen. In Vietnam produceert 70 procent van de bevolking rijst, en de meeste mensen, zowel volwassenen als kinderen, werken dan ook in deze sector. De prijsstijging van rijst heeft per saldo tot hogere inkomens geleid, waardoor de economische situatie van arme families zodanig is verbeterd dat velen besloten hebben hun kinderen niet meer te laten werken. De inkomensverbetering van rijstboeren verklaart 45 procent van de daling in kinderarbeid in Vietnam in de jaren negentig¹¹¹.

109 C. Udry (2006) Child labor, in: A.V. Banerjee [et al.] (eds.) *Understanding Poverty*, op.cit., pp. 243-257.

110 E. Edmonds, N. Pavcnik (2005) Child labor in the global economy, *Journal of Economic Perspectives*, op.cit., p. 215.

111 E. Edmonds, N. Pavcnik (2005) Child labor in the global economy, op.cit., pp. 212-213.

Internationale initiatieven in de strijd tegen kinderarbeid

De ILO heeft een speciaal programma opgezet om de strijd tegen kinderarbeid aan te gaan, namelijk het *International Programme on the Elimination of Child Labour* (IPEC). Het programma biedt landen assistentie bij het verwezenlijken van de twee ILO-conventies tegen kinderarbeid. IPEC richt zich daarbij o.a. op wetswijzigingen, het ontwerpen van tijdsgebonden programma's, capaciteitsopbouw en bewustwording. IPEC werkt ook samen met andere internationale organisaties. In 2005 is de *Global Task Force on Child Labour and Education for All* opgericht. Dit is een partnerschap tussen de ILO, UNICEF, UNESCO, de Wereldbank, UNDP, Global March against Child Labour en Educational International. Het initiatief legt een duidelijke relatie tussen educatie en kinderarbeid: zolang er nog kinderarbeid bestaat zullen niet alle kinderen naar school gaan, en zal Millenniumdoelstelling 2 (basisonderwijs voor iedereen) niet gehaald worden. Het partnerschap heeft zichzelf o.a. tot doel gesteld de kennisbasis over de relatie tussen kinderarbeid en scholing te vergroten. Een ander belangrijk doel is beleidscoherentie: het uitroeien van kinderarbeid zal onderdeel moeten worden van de ontwikkelingsprogramma's van de deelnemende organisaties, met name de programma's gericht op scholing.

- Bronnen: IPEC, <http://www.ilo.org/ipec/lang-en/index.htm>. The Global Task force on Child Labour and Education for All, *Reaching the unreached: Our common challenge*, juni 2007. Unesco, *Global Task Force on Child Labour and Education for All: Terms of Reference*, juni 2006, <http://www.unesco.org/education/efa/WG2006/globaltaskforceon%20child.pdf>.

Kinderarbeid en ketenverantwoordelijkheid

Niet alleen voor een overheid is het moeilijk om een verbod op kinderarbeid te handhaven, ook bedrijven lopen tegen dilemma's aan. Het gaat hierbij met name om bedrijven die opereren in een context van complexe internationale ketens. Een recent voorbeeld is de affaire rondom kledingproducent GAP Inc. In een Indiase fabriek van GAP Inc. werden kinderen aangetroffen die onder erbarmelijke omstandigheden kleding maakten¹¹². Als reactie op deze bevinding heeft GAP Inc. onmiddellijk een onderzoek ingezet, en het bleek dat het een ondercontract betrof, zonder dat het Amerikaanse kledingmerk hiervan af wist. GAP Inc. ontwikkelde eerder een eigen gedragscode voor leveranciers, waarin kinderarbeid ten strengste verboden is. GAP Inc. is erg actief op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en verbrak in 2006 de samenwerking met 23 fabrieken in verband met nalatigheid. Desondanks heeft de onderneming deze affaire niet kunnen voorkomen. Dit laat zien hoezeer een voortdurende en actieve betrokkenheid van bedrijven in de keten nodig is om te voorkomen dat kinderen te werk worden gesteld.

112 Child sweatshop shame threatens Gap's ethical image, *The Observer*, 28 oktober 2007.

Als het gebruik van kinderarbeid wordt geconstateerd, kan een bedrijf kiezen voor de harde lijn (het opzeggen van het contract met de onderaannemer) om zo in overeenstemming met internationale, of eigen gedragscodes te handelen. Hierdoor wordt het structurele probleem echter niet opgelost: de kinderen hebben vaak geen goed alternatief en het is aannemelijk dat ze in een andere industrie terecht komen met de nodige risico's vandien. Een andere handelswijze waar een bedrijf voor kan kiezen is de kinderen in plaats van hun werk onderwijs aan te bieden, totdat zij de wettelijke minimumleeftijd om te werken hebben bereikt.

Levi Strauss & Co. is een voorbeeld van een bedrijf dat met kinderarbeid is geconfronteerd. Begin jaren negentig is er veel aandacht ontstaan voor kinderarbeid in de kledingsector in Bangladesh. Activisten wilden dat er iets aan gedaan werd en oefenden grote invloed uit op de fabrieken via de media en de regering van de VS, die dreigde met een boycot op alle door kinderarbeid geproduceerde producten. In een eerste reactie hebben fabrieken in Bangladesh vervolgens naar schatting 50.000 kinderen ontslagen. Al snel werd duidelijk dat er voor deze kinderen geen passend alternatief was dan elders werk te zoeken, vaak onder slechtere omstandigheden. NGO's zijn toen in actie gekomen om, samen met de regering van Bangladesh en de VS, een passende oplossing te vinden¹¹³. Levi Strauss & Co. heeft in deze kwestie een middenweg gevonden. Toen duidelijk werd dat het 'zomaar ontslaan van kinderen' niet per se de juiste weg was, heeft de multinational een ander beleid gevoerd. Met de managers van de fabrieken is overeengekomen de kinderen van onder de minimumleeftijd het loon door te betalen terwijl ze naar school gingen. Zodra ze de legale leeftijd hadden bereikt, werd hun vervolgens een voltijdse functie aangeboden in de fabriek. Tot die tijd betaalden de fabrieken al het schoolgeld en schoolboeken en zorgde voor voldoende leraren en lesruimte. Daarnaast werd de regel ingevoerd dat er, alvorens iemand aan te nemen om een diploma gevraagd wordt, met daarop de leeftijd van de persoon. Als het kind er toch nog erg jong uitziet, kan besloten worden tot het onderzoeken van het gebit om zo de leeftijd te bepalen¹¹⁴.

Deze handelswijze, waarbij kinderarbeid wordt aangepakt en tegelijkertijd een adequaat alternatief wordt geboden, is in meerdere fabrieken in Bangladesh toegepast, en met succes: het aandeel kinderen werkzaam in kledingfabrieken is gedaald van 43 procent in 1995 naar minder dan 4 procent in 2000. In diezelfde periode is het aantal kinderen dat werkzaam is in de kledingsector in Bangladesh gedaald met 27.000, en ongeveer 8000 kinderen hebben onderwijs genoten¹¹⁵. Hiermee is het probleem van kinderarbeid echter nog niet opgelost. Kinderarbeid komt in Bangladesh nog steeds veel voor.

113 K.A. Elliott, R.B. Freeman (2003) *Can labor standards improve under globalization?*, op.cit., pp. 112-113.

114 Levi Strauss & Co., <http://www.levistrauss.com/Citizenship/CaseStudies.aspx>.

115 K.A. Elliott, R.B. Freeman (2003) *Can labor standards improve under globalization?*, op.cit., pp. 112-113.

Duurzaam consumeren

Marktpartijen kunnen ook bijdragen aan een passende oplossing. Door middel van een keurmerk kan een signaal afgegeven worden aan de consument, waar het vervolgens aan de consument is hoe hiermee om te gaan. Uit onderzoek blijkt dat het gedrag van consumenten in dit geval tegenstrijdig is. Aan de ene kant geven consumenten aan dat ze bezorgd zijn om arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden en bereid zijn extra te betalen voor ‘eerlijke’ producten, maar in het consumptiegedrag komt dit vervolgens nauwelijks tot uiting. Consumenten blijken daarentegen wel gevoelig te zijn voor extreme gevallen van schendingen van arbeidsrechten. Een voorbeeld hiervan is de consumentenboycot van voetballen gemaakt door kinderen in Pakistan, naar aanleiding van het Europees Kampioenschap voetbal in 1996¹¹⁶.

De praktijk

Er zijn verschillende initiatieven die zich inzetten voor een structurele oplossing voor kinderarbeid. Vakbonden of maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de economische status van arme families, doordat deze organisaties ouders bewustmaken, organiseren en opkomen voor hun belangen. Diverse voorbeelden laten zien dat daar waar kinderarbeid op grote schaal wordt aangepakt, de ouders in een betere onderhandelingspositie komen en betere lonen en toegang tot sociale zekerheid kunnen bedingen. Soms werkt het al om de norm zodanig te veranderen dat kinderarbeid de uitzondering wordt in een dorp.

Multistakeholderinitiatieven zoals de Nederlandse Fair Wear Foundation (FWF) benaderen kinderarbeid vanuit verschillende invalshoeken. In de gedragscode van FWF is een verbod op kinderarbeid opgenomen. Als kinderarbeid wordt geconstateerd, worden de kinderen uit de fabriek gestuurd. Tegelijkertijd zoekt FWF in samenwerking met lokale organisaties naar een oplossing die scholing en ontwikkeling mogelijk maakt. Daarnaast stimuleert de gedragscode van FWF betaling van een hoger inkomen (leefbaar loon) en draagt de code bij aan meer rechten voor de ouders. Dit duidt op een integrale aanpak in de strijd tegen kinderarbeid.

Een voorbeeld van een internationale campagne in de strijd tegen kinderarbeid is de campagne ‘Stop Kinderarbeid - School, de beste werkplaats’. De campagne is een gezamenlijk initiatief van de Algemene Onderwijsbond, FNV, Hivos, en de Landelijke India Werkgroep. Er zijn ook internationale partners bij betrokken, zowel in Europa (de Alliance2015) als in India, Ethiopië en Kenia. De campagne heeft een actieplan ‘Van werk naar school’ gelanceerd. Het actieplan bevat vijftien aanbevelingen voor bedrijven die als richtlijn kunnen dienen in de strijd tegen kinderarbeid.

116 K.A. Elliott, R.B. Freeman (2003) *Can labor standards improve under globalization?*, op.cit., pp. 27-49, 114-115.

- Bronnen: Fair Wear Foundation, <http://www.fairwear.nl/index.php?p=1>; Stop Kinderarbeid: School, de beste werkplaats, <http://www.stopchildlabour.eu/stopkinderarbeid/>; Landelijke India Werkgroep, <http://www.indianet.nl/pdf/actieplankinderarbeid.pdf>; FNV Mondiaal, http://www.fnv.nl/helpjezelf/mondiaal/nieuws/conferentie_kinderarbeid_india.asp

Conclusie

De strijd tegen kinderarbeid vraagt om een geïntegreerde aanpak. Enkel het inzetten van de stick, onder andere in de vorm van handelspolitieke maatregelen, leidt niet vanzelfsprekend tot het gewenste resultaat. Wettelijke interventies die kinderarbeid aanpakken, moeten daarom altijd hand in hand gaan met een strategie die gericht is op het toegankelijk maken en verbeteren van onderwijs zodat ouders en kinderen een positief alternatief kan worden geboden dat uitzicht biedt op een betere toekomst voor het kind. Het organiseren van betrokkenen in de landen zelf, zowel de overheid als maatschappelijke organisaties als de ouders, is daarbij noodzakelijk. Ook voor het bedrijfsleven is een belangrijke rol weggelegd. In een context van complexe internationale ketens worden bedrijven met kinderarbeid geconfronteerd. De vraag is hoe hiermee om te gaan. De aanpak van Levi Strauss & Co. in Bangladesh kan op dit gebied als *good practice* dienen. Ten slotte kunnen consumenten via duurzame consumptie een belangrijke bijdrage leveren aan het uitbannen van kinderarbeid.

5.7 Slotbeschouwing

Het realiseren van duurzame globalisering is een langetermijnproces, waarbij op grond van de ervaring in de ontwikkelde landen ook mag worden verwacht dat naarmate ontwikkelingslanden rijker worden er een zekere convergentie optreedt in normen en waarden ten aanzien van duurzaamheid. Een zekere druk op landen kan behulpzaam zijn om dit proces te versnellen. Te veel druk kan echter de politieke verhoudingen met ontwikkelingslanden verstoren en kan, zoals het kader kinderarbeid laat zien bij het ontbreken van een alternatief, zelfs contraproductief zijn. Het belang van een open multilateraal systeem van wereldhanden in het algemeen en van ontwikkelingslanden bij open markten in de ontwikkelde landen in het bijzonder, pleit voor een terughoudendheid bij het inzetten van handelspolitieke maatregelen, die bovendien niet altijd effectief zijn en soms zelfs averechts kunnen werken.

Een en ander impliceert dat het zwaartepunt vooral moet liggen bij het bewandelen van de andere wegen die in dit advies zijn besproken:

- 1 Via de landen waar de productie plaatsvindt, middels overeenkomsten, hulp en druk.
- 2 Via de Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren door hen aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid bij hun eigen productiefaciliteiten en die van hun toeleveranciers.
- 3 Via de keuzes die consumenten maken, met behulp van keurmerken en etiketten.

De raad is ervan overtuigd dat er door het bewandelen van deze wegen en coherent beleid het nodige bereikt kan worden om duurzame globalisering gestalte te geven.