



(On)waardig werk in internationale productieketens?

BEN VANPEPERSTRAETEN



*De auteur is supply chain coordinator voor
UNI Global Union en IndustriALL Global
Union*

Begin juni groeperen vertegenwoordigers van overheden, werknemers en werkgevers naar jaarlijkse gewoonte in Genève. Ze komen samen voor de zogenaamde 'Internationale Arbeidsconferentie', het hoogste beslissingsorgaan van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Dit jaar zal er voor het eerst in de geschiedenis van de organisatie een debat gehouden worden over "waardig werk in wereldwijde productieketens" (supply chains). Deze discussie werd destijds op de agenda gezet onder hoge druk van de vertegenwoordigers van de werknemers in de nasleep van de instorting van Rana Plaza in 2013.

De ramp van Rana Plaza, waar meer dan 1100 textielarbeiders omkwamen, plaatste de schrijnende werkomstandigheden in de Bengaalse kledingfabrieken in het centrum van de wereldwijde aandacht. Opeens werd het lot van de hoofdzakelijke jonge meisjes die de kleren maken die ook in Belgische kledingzaken verkocht worden, tastbaar voor iedereen. De reacties bleven dan ook niet uit. Consumenten zijn meer beginnen nadenken over hun eigen kleding. Grote merken moesten ook duidelijker kunnen aantonen dat ze het echt menen met arbeidsrechten. Ondertussen tekenden meer dan 200 merken een baanbrekend bindend akkoord rond brand- en bouwveiligheid in Bangladesh. De EU wou dan weer het handelsbeleid met Bangladesh duidelijker verbinden met vooruitgang voor de arbeidsrechten. De OESO startte een ambitieus project rond textielketens en ook Angela Merkel maakte van de verbetering van arbeidsomstandigheden in de wereldwijde productieketens één van de inzetten van haar voorzitterschap van de G7.

De IAO kon dus moeilijk achterblijven, en besliste om ten laatste in 2016 het debat te voeren. Want achterblijven is wel degelijk wat de IAO in het laatste decennium heeft gedaan rond deze problematiek. Daar waar ze eind jaren 70 nog vooruitstrevend kon genoemd worden met de zogenaamde 'tripartite verklaring inzake multinationale ondernemingen', heeft de IAO zich zowel op politiek, op intellectueel alsook op praktisch vlak zien voorbijsteken als het gaat over arbeidsrechten in de productieketen.

HET GEGLOBALISEERDE PRODUCTIEMODEL

Sinds die zogenaamde tripartite verklaring eind jaren 70 is namelijk de manier van producten maken en verkopen in een heel aantal sectoren fundamenteel veranderd door de mondialisering van de economie. Een heel aantal multinationale ondernemingen zoals Nike, Apple of H&M

De OESO startte een ambitieus project rond textielketens en ook Angela Merkel maakte van de verbetering van arbeidsomstandigheden in de wereldwijde productieketens één van de inzetten van haar voorzitterschap van de G7.

zijn zich gaan toeleggen op het ontwikkelen, het vermarkten en het verkopen van een product. Niet toevallig zijn dit ook de meest winstgevendste activiteiten.

Het eigenlijke maken van een product werd hoe langer hoe minder interessant en wordt dus overgelaten aan de fabriekseigenaar die het product op tijd kan leveren tegen de beste prijs. Als een andere fabriek (eventueel in een ander land) hetzelfde product nog iets goedkoper kan en wil maken dan verplaatst de order en daalt de prijs verder. Fabriekseigenaars en landen worden zo tegen elkaar uitgespeeld door merken die veel macht hebben in de keten en een wereldwijde concurrentie organiseren om kosten te snijden en winst te maximaliseren. Zo halveerde de laatste twintig jaar de importprijs van een kledingstuk.

Dit zet een aanzienlijke druk op de lonen en arbeidsvoorwaarden, voornamelijk in arbeidsintensieve sectoren zoals bijvoorbeeld kleding. Het moet dan niet verbazen dat werk bij wereldwijde productieketens vaak onveilig, onzeker en informeel is met slechte arbeidsvoorwaarden en frequente schendingen van arbeidsrechten. Zo zijn dwangarbeid, kinderarbeid, anti-vakbondsdiscriminatie, gedwongen overwerk, onbetaalde lonen en sociale premies en gevaarlijke werkplekken schering en inslag.

BEDRIJVEN EN MENSENRECHTEN

Onder druk van publieke schandalen en sociale bewegingen begonnen (voornamelijk de bij de consumenten bekende) bedrijven vanaf de jaren 90 inspanningen te doen om hun verantwoordelijkheid te nemen voor wat er gebeurt op de werkvloer in hun productieketens. Dit leidde tot een explosie van gedragscodes, multistakeholderinitiatieven en sociale audits, vaak met teleurstellende resultaten. Zo werden alle fabrieken waar er incidenten plaatsvonden met dodelijke afloop eerder al herhaaldelijk onder de loep genomen door één van de gangbare sociale audit regimes, inclusief de fabrieken van het ingestorte Rana Plaza gebouw.

Maar met de publicatie in 2011 van de zogenaamde *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, en zijn praktische vertaling in het "Protect, Respect and Remedy"-kader (ook vaak het Ruggie-framework genoemd) verduidelijken namelijk de verwachtingen naar bedrijven toe wat betreft mensenrechten (en dus ook arbeidsrechten). In dit Ruggie-framework stelt men dat staten uiteindelijk de verantwoordelijkheid hebben om internationaal erkende mensenrechten te beschermen (Protect). De bedrijven kunnen zo niet langer schuilen achter het falen van bepaalde landen en zijn gehouden om de internationale mensenrechten te respecteren (Respect). Tenslotte moeten er (zowel door staten als bedrijven) voldoende mechanismes uitgebouwd te worden zodat slachtoffers van mensenrechtenschendingen rechtsherstel krijgen.

Het betekent een duidelijke verschuiving van de focus van een situatie waar bedrijven zelf eenzijdig gedragscodes formuleren tot een "due diligence" (of 'gepaste zorgvuldigheid') aanpak waar alle mensenrechten centraal staan. De focus op *due diligence* geeft een duidelijke verwachting naar multinationale ondernemingen toe om te observeren wat er in hun productieketen

Het globale productiemodel: fabriekseigenaars en landen worden tegen elkaar uitgespeeld door merken die veel macht hebben in de keten en een wereldwijde concurrentie organiseren om kosten te snijden en winst te maximaliseren.

ten gebeurt qua risico's voor werkomstandigheden, lonen en andere mensenrechten in sectoren en/of landen waarin ze opereren. Vervolgens moeten bedrijven pro-actief maatregelen nemen om negatieve impact te voorkomen en (bijdragen aan) herstellen of compenseren als er toch schade is ontstaan. Dit geldt niet alleen voor de effecten die het bedrijf zelf veroorzaakt, maar ook voor de impact van de activiteiten, diensten of producten van haar handelsrelaties, inclusief binnen een productieketen. Over dit proces moet het bedrijf communiceren.

Enkele voorbeelden voor het Ruggie-framework:

- De verantwoordelijkheid geldt voor alle bedrijven, onafhankelijk van grootte, type product of dienst en zowel voor de zakelijke als de consumentenmarkt.
- Weet een bedrijf niet van de schendingen in de productieketen, dan toont dit aan dat het *due diligence* proces niet effectief is in plaats van dat het geen verantwoordelijkheid zou dragen.
- Geeft een bedrijf aan maar beperkt invloed te hebben op de keten, dan moet die invloed verworven worden (bijvoorbeeld door samenwerking in de sector).

Deze verduidelijkingen van de verantwoordelijkheid van bedrijven geven duidelijk een aantal

nieuwe mogelijkheden om arbeidsrechten in productieketens te verbeteren. Maar, het geeft ook duidelijke uitdagingen om het *due diligence* concept te vertalen naar een beter model als het huidige, vrijwillige maatschappelijk verantwoord ondernemen model dat uiteindelijk de instorting van Rana Plaza niet kon voorkomen.

TWEE VOORBEELDEN IN BENGALISE KLEDINGINDUSTRIE

Ook op praktisch vlak kwam na de instorting van Rana Plaza een aantal baanbrekende instrumenten vrij om rond arbeidsrechten in de productieketens te werken. Een tweetal zijn uiterst relevant aangezien ze zowel merken als vakbonden verzamelen in een gelijkwaardige samenwerking onder het voorzitterschap van de IAO. Enerzijds is het akkoord rond brand- en bouwveiligheid in Bangladesh een goed voorbeeld van hoe bedrijven aan *due diligence* kunnen doen (een voorbeeld van de Respect-pijler van het Ruggie-framework). Daarnaast is er een volledig gefinancierd compensatiefonds opgericht om compensatie te bieden aan de slachtoffers en nabestaanden van de Rana Plaza instorting (een voorbeeld van de Remedy-pijler van het Ruggie-framework).

Het Bangladesh Akkoord is in een notendop een onafhankelijke, juridisch bindende overeenkomst tussen kledingmerken en vakbonden met als doel om een veilige en gezonde kledingindustrie in Bangladesh te bewerkstelligen. Onder het akkoord organiseert men onafhankelijke inspecties van alle kledingfabrieken voor gebouwen en brandveiligheid. De resultaten van deze inspecties worden in alle transparantie openbaar gemaakt en dienen als basis voor correcties of renovaties om de veiligheid te verbeteren.

De merken die het akkoord tekenen hebben de verplichting om verbeteringen financieel mogelijk te maken en de bestaande inkooprelaties te behouden. Hierdoor worden merken zelf mee ver-

Dwangarbeid, kinderarbeid, anti-vakbondsdiscriminatie, gedwongen overwerk, onbetaalde lonen en sociale premies en gevaarlijke werkplekken zijn bij productieketens schering en inslag.

antwoordelijk voor de vooruitgang op het gebied van veiligheid van de fabrieken die voor hen produceren. Als merken die verantwoordelijkheid niet dragen kunnen de ondertekende vakbonden dit juridisch afdwingen. Gezien er een lange traditie is van dodelijke incidenten rond gebouw- en brandveiligheid in de Bengalse kledingsector is dit een mooi voorbeeld van de risico-gebaseerde *due diligence* waarover Ruggie gaat. Verder biedt het een concreet antwoord op de uitdaging hoe men voorbij klassieke sociale audit modellen kan gaan.

Rond compensatie kwamen eind 2013 alle uiteenlopende stakeholders bij elkaar onder het "Rana Plaza Arrangement". Het doel was een billijke vergoeding te voorzien voor de nabestaanden van de 1138 slachtoffers en 2500 gewonden van de gelijknamige ramp. Dit alles werd gefinancierd door bijdragen (hoofdzakelijk door merken) in het Rana Plaza Compensatiefonds ten belope van 30 miljoen dollar. Eind 2015 werden de laatste individuele vergoedingen betaald. Het Arrangement creëerde een gecoördineerde aanpak zodat alle rechthebbenden uiteindelijk de minimale vergoeding kregen waar ze recht op hebben, volgens IAO-conventie 121.

Dit is een verwezenlijking van Ruggie's "Remedy"-pijler van een zware mensenrechtenschending in een productieketen. Alhoewel het evident klinkt om compensatie uit te betalen na een ongeluk op de werkvloer, is dit in de productieketens alles

behalve evident. Zo wachten de slachtoffers van Bhopal, zelfs na het winnen van een rechtzaak, nog altijd op een vergoeding. Ook in het geval van het Rana Plaza fonds was de financiering niet rond zonder slag of stoot, en moesten de laatste miljoenen bij elkaar gesprokkeld worden via politieke druk en intensieve campagnes van vakbonden en ngo's.

DE INTERNATIONALE ARBEIDSCONFERENTIE

Wanneer binnen een paar maanden alle delegaties samen komen in Genève om zich over waardig werk in de productieketen te buigen gaat het over een zogenaamde algemene discussie. De conclusies vormen de visie, strategie en plan van aanpak rond productieketen voor de volgende jaren. Deze Conferentie kan dus geen nieuwe standaarden of instrumenten (bv. een nieuwe Conventie) ontwikkelen. Toch is het juist dat waar de wereldwijde arbeidersbeweging op aast, namelijk een nieuwe Conventie rond arbeidsrechten in wereldwijde toeleveringsketens. Maar de werkgevers van hun kant, gesteund door een aantal productielanden, waren tot Rana Plaza weigerachtig om überhaupt de discussie over productieketen te openen.

Toch biedt de discussie de kans om de IAO “fit for purpose” te maken gezien de overweldigende uitdagingen op het gebied van arbeidsrechten en sociale bescherming in de mondiale productieketen. Alhoewel de conferentie zeker niet meteen de verhoopte resultaten zal brengen kan het wel een aantal processen in gang zetten die dat wel kunnen. Zo kan de algemene discussie wel de noodzaak van een IAO-conventie over mondiale productieketen onderstrepen en een weg uitstippelen om daar te geraken.

Een Conventie kan de IAO helpen om een traditie van een zuiver territoriale benadering tot waardig werk te overstijgen. In het kader van mondiale productieketen is zo'n aanpak namelijk veel te

Alhoewel het evident klinkt om compensatie uit te betalen na een ongeluk op de werkvloer, is dit in de productieketen alles behalve evident. Zo wachten de slachtoffers van Bhopal, zelfs na het winnen van een rechtzaak, nog altijd op een vergoeding.

beperkend en moet je duidelijker kunnen kijken naar het extraterritoriale gedrag van ondernemingen. Daarnaast kan ze een leidende rol spelen in de goedkeuring van verplichte *due diligence*-wetgeving op nationaal niveau. In de meeste landen hebben bedrijven namelijk geen verplichting om de *due diligence* uit te voeren rond de rechten van werknemers in hun productieketen. Door de invoering van een verplichte *due diligence*-wetgeving voor multinationale ondernemingen die gevestigd zijn in een bepaald land, kunnen ondernemingen effectief juridisch verantwoordelijk gehouden worden voor bepaalde schendingen in de productieketens.

Als tussenstap lijkt ook een update van de eerdergenoemde tripartiete verklaring een must. De IAO verklaring bleek tot op heden niet effectief om werkgerelateerde problemen aan te pakken. Zoals eerder vermeld is sinds een paar jaar het Ruggie-framework dé referentie wanneer het komt tot mensenrechten en bedrijven (inclusief in productieketen). Instellingen zoals de OESO hebben ook hun eigen instrumenten aangepast aan dit Ruggie-framework. De IAO verklaring zou kunnen geüpdatet worden. Een update zou moeten leiden tot een effectief mechanisme voor geschillenbeslechting die kan leiden tot oplossingen in geval van een concreet probleem rond arbeid. ■