



# Een publieke taak voor de private sector

Het Bangladesh akkoord als een multi-stakeholder proces, een case study naar totstandkoming van MVO convenanten als private regulation

*Masterscriptie Annemarie Litjens*

**Universiteit Utrecht**  
**Departement** Bestuurs- en Organiseringswetenschap  
**Master** Bestuur & Beleid

*“Een publieke taak voor de private sector”*

**Auteur:** Annemarie Litjens  
**Studentnummer:** 3532402

**Scriptiebegeleider:** dr. W.E. Bakker  
**Tweede lezer:** dr. T. Schillemans

**April 2015**

*Afbeelding voorblad:* <http://hereandnow.wbur.org/2013/05/17/made-in-bangladesh>

# Voorwoord

*“A smooth sea never made a skillful sailor”*

Voor u ligt de scriptie “Een publieke taak voor de private sector”, waarin het onderzoek naar totstandkoming van MVO-convenanten als een multi-stakeholder proces wordt uitgelegd aan de hand van het *Accord on Fire and Building Safety*, bij u wellicht bekend als het Bangladesh Akkoord. Dit onderzoek is gedaan in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Lang heb ik uitgekeken naar het eindelijk kunnen schrijven van dit voorwoord – en vandaag is het zo ver.

Vanuit een grote interesse naar maatschappelijk verantwoord ondernemen en de houding van de Nederlandse overheid in de kwestie Rana Plaza ben ik in januari 2014 met goede moed aan dit onderzoek begonnen. Andere projecten, zoals het organiseren van een Bedrijvendag voor studentenvereniging C.S. Veritas en het begin van mijn carrière bij de Tweede Kamerfractie van de VVD vroegen veel van mijn tijd en inzet. Hoewel enkele maanden later dan gepland, ben ik erg blij dat ik dit verslag nu, in april 2015, alsnog heb afgerond. De situatie in de Bengaalse textielindustrie heeft na al deze tijd nog steeds mijn interesse en ik ben er zeker van dat ik me ook in de toekomst, met frisse moed, hiermee bezig zal houden.

Hoewel vele uren zijn doorgebracht in de stilte van de bibliotheek of woonkamer, is dit verslag zeker niet door mij alleen tot stand gekomen. In de eerste plaats wil ik Wieger Bakker hartelijk bedanken, voor het bieden van nieuwe inzichten, inspiratie en een positieve stimulans op de momenten dat dit het hardst nodig was, en dit ruim een jaar lang. Daarnaast wil ik Thomas Schillemans danken als tweede lezer en coördinator van de master Bestuur en Beleid. Veel dank gaat uiteraard ook uit naar de respondenten, die een eerlijk en transparant kijkje in de keuken van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de textielindustrie hebben geboden. Voor het lezen, nalezen, corrigeren en nógmaals lezen van alle stukken wil ik mijn grote dank uitspreken naar Fien Breure en mijn vader, Merijn Litjens. Zonder deze laatste duwtjes in de rug weet ik zeker dat het eindresultaat niet zou zijn wat nu voor u ligt! Als laatste wil ik familie en vrienden danken voor alle steun, een luisterend oor en humor wanneer nodig. Misschien waren jullie de vraag “Hoe gaat het met je scriptie?” nog wel meer moe dan ik.

Tot slot nog dit: op het voorblad van dit onderzoek ziet u een bekend beeld, een kledinglabel met de tekst “Made in Bangladesh”. Laten we hopen dat de textielwerkers, de *skillful sailors* in de Bengaalse textielindustrie over enkele jaren ook in een *smooth sea* terecht zullen komen.

Dank voor het lezen van dit verslag,

Annemarie Litjens  
30 april 2015

## Samenvatting

Sinds 2012 is in de Nederlandse regering ontwikkelingssamenwerking in één departement samengevoegd met buitenlandse handel, ondergebracht bij minister Ploumen. Hieruit blijkt de veronderstelling dat via internationale handel ontwikkelingsdoelen bereikt kunnen worden: een publieke taak voor de private sector. Een manier om ontwikkelingsdoelen te bereiken door buitenlandse handel is door het opstellen van convenanten tussen verschillende actoren. Een convenant is een vorm van *private regulation*. In dit onderzoek is gekeken naar de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety* en het potentiële effect van dit convenant. Deze casus biedt een kans om te kijken naar potentiële effectiviteit van *private regulation* die in een multi-stakeholder proces tot stand komt.

In dit onderzoek is de volgende definitie van *private regulation* gehanteerd: “*private, nonstate, or market-based regulatory frameworks to govern multinational firms and global supply networks. A defining feature of civil regulations is that their legitimacy, governance, and implementation is not rooted in public authority*”. Het multi-stakeholderproces wordt in Nederland ook wel het poldermodel genoemd en betreft in dit onderzoek de stakeholders bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties (*civil society* genoemd) en de Nederlandse overheid.

Om te kunnen oordelen of een convenant potentieel effectief is, zijn er uit bestaand onderzoek voorwaarden gedestilleerd voor effectieve *private regulation*. Convenanten met het doel verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden moeten minimaal aan de volgende voorwaarden voldoen:

Inhoudelijke voorwaarden	Procedurele voorwaarden
Recht op organisatie en collectief handelen	Duidelijke beoogde resultaten
Verbod op discriminatie	Duidelijke mate van (juridische) afdwingbaarheid
Verbod op dwang- en kinderarbeid	Begin- en eindtermijn met tussentijdse evaluaties
Leefbaar loon	Sancties indien ondertekenende partijen afspraken schenden
Veilige arbeidsomstandigheden	Onafhankelijke arbitrage
Maximale werkweek van 48 uur	Mogelijkheid tot toetreding convenant

Het bereiken van deze voorwaarden voor potentieel effectieve *private regulation* wordt beïnvloed door het handelen van de verschillende actoren op diverse momenten in het proces van totstandkoming van een convenant. In een effectief proces van totstandkoming zorgt *civil society* ervoor dat de maatschappelijke aandacht van een probleem toeneemt, waardoor het bedrijfsleven vrijwillig een ontwikkeling naar maatschappelijk verantwoord ondernemen doormaakt. De overheid heeft hierin een rol door indirect te sturen en actoren in consensus met elkaar te laten komen. Gesteld in hypothesen komt dit concreet op het volgende neer:

1. Vrijwilligheid in het opstellen van *private regulation* door het bedrijfsleven draagt bij aan het bereiken van een potentieel effectief convenant
2. Indirecte en consensusgerichte sturing door de overheid leidt tot een effectief totstandkomingsproces, omdat het de vrijwilligheid voor deelname door het bedrijfsleven bevordert
3. Als de *civil society* de *issue maturing* van een probleem succesvol weet te beïnvloeden, draagt dit bij aan *organizational learning* van het bedrijfsleven en zorgt er daarmee voor dat het

bedrijfsleven vrijwillig meewerkt aan het opstellen van potentieel effectieve *private regulation*

De belangrijkste conclusies over de potentiële effectiviteit van het Bangladesh akkoord zijn als volgt:

1. Het Bangladesh akkoord is potentieel effectief op procedurele voorwaarden, waarbij de juridische afdwingbaarheid een belangrijk element is. Het richt zich echter enkel op de veiligheid van textielwerkers en is daarmee beperkt wat betreft inhoudelijke voorwaarden waar een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden aan zou moeten voldoen.
2. Het dwingende handelen van de Nederlandse overheid heeft de vrijwilligheid van het bedrijfsleven in het proces van totstandkoming van het convenant onder druk gezet. Omdat vrijwilligheid van het bedrijfsleven bijdraagt aan het bereiken van potentieel effectieve *private regulation*, had een hogere mate van potentiële effectiviteit bereikt kunnen worden door indirecte, consensusgerichte sturing van de overheid.

## Lijst met afkortingen & begrippen

<b>ETI</b>	Ethical Trading Initiative
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>IMVO</b>	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
<b>MVO</b>	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
<b>NGO</b>	Non-Gouvernementele Organisatie
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>SER</b>	Sociaal-Economische Raad
<b>SKC / CCC</b>	Schone Kleren Campagne / Clean Clothes Campaign
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>WRT</b>	Workers Rights Consortium
<b>WTO</b>	World Trade Organization

**Convenant:** wilsovereenkomst tussen twee of meer partijen

**Issue maturing:** de ontwikkeling van maatschappelijke aandacht voor een probleem

**Organizational learning:** door *issue maturing* ontwikkelt het bedrijfsleven *private regulation*

**Private regulation:** regelgeving opgesteld door een groep belanghebbenden uit de maatschappelijke driehoek, in plaats van door de overheid opgelegde wet- en regelgeving]

**Stakeholder:** belanghebbende met invloed totstandkoming en implementatie *private regulation*

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
Lijst met afkortingen & begrippen .....	5
1. Maatschappelijk verantwoord ondernemen en ontwikkelingssamenwerking .....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.1.1 Nederlandse overheid: beleid gericht op combinatie hulp & handel.....	8
1.1.2 Bedrijfsleven: maatschappelijk verantwoord ondernemen voor reputatie .....	9
1.1.3 <i>Civil society</i> : toenemende invloed NGO's .....	10
1.2 Hoofd- en deelvragen .....	10
1.3 Relevantie .....	11
1.4 Leeswijzer .....	12
2. Methodologie .....	13
2.1 Opzet.....	13
2.1.1 Literatuurstudie .....	14
2.1.2 Case study: documentanalyse en interviews .....	14
2.1.3 Opzet van de rapportage .....	16
3. Voorwaarden voor potentieel effectieve <i>private regulation</i> .....	17
3.1 <i>Private regulation</i> .....	17
3.2 Voorwaarden voor potentieel effectieve convenanten in het algemeen.....	18
3.3 Voorwaarden voor potentieel effectieve convenanten ter verbetering van arbeidsomstandigheden .....	19
3.4 Evaluatief kader .....	20
3.5 IMVO-advies SER .....	21
4. Bereiken van potentieel effectieve convenanten in een multi-stakeholder proces .....	22
4.1 Stakeholders in een poldermodel .....	22
4.2 Factoren voor een effectief multi-stakeholder proces .....	23
4.2.1 <i>Metagovernance</i> : effectieve sturing van <i>private regulation</i> door de overheid .....	23
4.2.2 Vrijwilligheid van het bedrijfsleven in het opstellen van <i>private regulation</i> .....	25
4.2.3 Issue maturing door civil society leidt tot organizational learning door bedrijfsleven .....	29
4.3 Analyse kader .....	32
4.3.1 Overheid.....	32
4.3.2 Bedrijfsleven.....	33
4.3.3 <i>Civil society</i> .....	33

5. Potentiële effectiviteit en totstandkoming <i>Accord on Fire and Building Safety</i> .....	35
5.1 De casus <i>Accord on Fire and Building Safety</i> .....	35
5.2 Potentiële effectiviteit <i>Accord on Fire and Bulding Safety</i> .....	35
5.2.1 Procedurele voorwaarden.....	35
5.2.2 Inhoudelijke voorwaarden .....	37
5.3 Reconstructie totstandkoming <i>Accord on Fire and Building Safety</i> .....	38
5.3.1 <i>Latente</i> fase (tot 1992): Aandacht van de <i>Clean Clothes Campaign</i> .....	38
5.3.2 <i>Emerging</i> fase (1993 – 2013): Aandacht in de media en eerste Europa-Azië top.....	39
5.3.3 <i>Consolidating</i> fase (2013 – Heden): Instorting Rana Plaza en Bangladesh Akkoord .....	41
5.3.4 <i>Institutionalized</i> fase: Plan van Aanpak wordt MVO convenant textielsector .....	41
5.4 Motieven deelname stakeholders .....	42
5.4.1 Motieven Bedrijfsleven .....	42
5.4.2 Motieven Overheid.....	43
5.4.3 Motieven <i>Civil Society</i> .....	44
5.5 Invloed totstandkomingsproces op potentiële effectiviteit <i>Accord on Fire and Building Safety</i> .	45
5.5.1 Indirecte en consensusgerichte sturing door de overheid?.....	45
5.5.2 Vrijwillige deelname van het bedrijfsleven? .....	47
5.5.3 Succesvolle <i>issue maturing</i> door <i>civil society</i> ?.....	47
6. Conclusies & Discussie .....	51
6.1 Baanbrekend, maar beperkt.....	51
6.2 <i>Hands-on metagovernance</i> schaadt vrijwilligheid bedrijfsleven .....	52
6.3 Discussie.....	55
7. Bronnen .....	57
7.1 Literatuur .....	57
7.2 Internetbronnen .....	59
8. Bijlagen .....	62
8.1 Bijlage 1: <i>Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh</i> .....	62
8.2 Bijlage 2: <i>Health and Safety Action Points for Buyers sourcing from Bangladesh</i> .....	68
8.3 Bijlage 3: Topiclijsten.....	70
8.3.1 Topiclijst NGO.....	70
8.3.2 Topiclijst Overheid.....	71
8.3.3 Topiclijst Bedrijven .....	72



# 1. Maatschappelijk verantwoord ondernemen en ontwikkelingssamenwerking

## 1.1 Aanleiding

**24 april 2013.** *Één van de grootste kledingfabrieken in Bangladesh, het Rana Plaza, stortte in. De industriële ramp kostte aan 1127 textielarbeiders het leven, maar vestigde vooral de aandacht van het Westen op de gevaarlijke omstandigheden waarin kleding voor de Westerse markt gemaakt wordt. De Westerse textielindustrie lijkt de urgentie te voelen om actie te ondernemen: op 13 mei 2013 sluit een aantal grote kledingbedrijven een juridisch bindend convenant, waarin zij laten vastleggen dat zij verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de arbeiders in de kledingfabrieken in Bangladesh. Het convenant, genaamd *Accord on Fire and Building Safety*, houdt in dat er (1) onafhankelijke arbeidsinspecties zullen plaatsvinden in de kledingfabrieken, en dat (2) de uitslagen van deze inspecties openbaar en transparant zullen zijn. (3) Aanpassingen die nodig zijn om de veiligheid van de arbeiders te waarborgen, zullen worden betaald door de fabrieken. (4) Daarnaast zal er strenger gelet worden op het doorverkopen van orders, waarbij er een correcte fabriek getoond wordt aan Westerse potentiële inkopers, maar de bestelling in werkelijkheid in andere fabrieken, onder slechtere omstandigheden vervaardigd wordt (IndustriallUnion.org, 13 mei 2013). Dit convenant is getekend door 190 Westerse kledingbedrijven, waarvan er twintig in Nederland gevestigd zijn (BangladeshAccord.org, 2014a).*

De totstandkoming van dit convenant heeft wereldwijd media-aandacht gekregen. Ruim een jaar later melden diezelfde media dat de resultaten niet zo rooskleurig zijn als werd gehoopt, aangezien de veiligheid van veel gebouwen nog steeds veel te wensen over laat (NOS, 2014a). Veel kledingfabrieken besteden hun productie namelijk uit aan onderaannemers. Door het gebrek aan toezicht op deze onderaannemers vinden hier nog steeds misstanden plaats. Dit roept de vraag op aan welke eisen een convenant moet voldoen om effectief te kunnen zijn. Daarnaast is het de vraag wat de betekenis van het proces van totstandkoming voor de inhoud en voor de potentiële effectiviteit van een convenant is; maakt de houding van de verschillende stakeholders het convenant meer of minder effectief? Het zijn deze vragen die behandeld worden in het onderzoek waarover in deze scriptie wordt gerapporteerd. Het convenant over de verbetering van arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector vormt daarbij de centrale casus.

In het onderzoek is de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety* bekeken als een zogenoemd *multi-stakeholder proces* (Van de Loo, 2005: 35). De stakeholders zijn in dit onderzoek de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke belangengroepen, onder de noemer *civil society* of *Non Gouvernementele Organisaties* (NGO's). Bij die laatste groep stakeholders gaat het onder andere om vakbonden, actiegroepen en kennisorganisaties. Voordat de opzet van het onderzoek zelf verder toegelicht wordt, worden de drie groepen stakeholders en hun rol in het proces van de totstandkoming van het convenant geïntroduceerd.

### 1.1.1 Nederlandse overheid: beleid gericht op combinatie hulp & handel

Sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 kent de Nederlandse regering een minister van Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking, in de persoon van Lilianne Ploumen. Het combineren van deze onderwerpen binnen één portefeuille maakt twee zaken zichtbaar. Het laat zien dat ook het Nederlandse economische belang relevant is en dat de regering het vertrouwen heeft dat via handel ook ontwikkelingsdoelen gerealiseerd kunnen worden. Bij landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie heeft wordt een onderscheid gemaakt tussen hulp- en overgangslanden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013b: 5). Kenmerkend voor zogenoemde overgangslanden is dat een handelsrelatie zowel ontwikkelingsmogelijkheden biedt voor het land in

kwestie, als voor de Nederlandse economie. In de nota “Wat de wereld verdient” wordt dit geduid als “*Waar hulp en handel elkaar raken, handelen we zowel uit solidariteit als uit welbegrepen eigenbelang*” (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013b: 5). Minister Ploumen spreekt in haar brief “Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context” over het belang van “*maximale transparantie en accountability*” van bedrijven. De rol van het maatschappelijk middenveld wordt benadrukt, omdat bedrijven zo “*kunnen bijdragen aan een overheid die meer verantwoording aan burgers aflegt en meer legitimiteit geniet*” (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a). Een van de manieren om als Nederlandse overheid samen te werken met andere actoren is het gebruik van MVO-convenanten als vorm van *private regulation*.

De actualiteit van het thema *private regulation* blijkt ook uit het rapport “IMVO-convenanten” dat de Sociaal Economische Raad (SER) in april 2014 presenteerde (SER, 2014). Het rapport adviseert dat bedrijven het initiatief nemen voor het opstellen van convenanten met de overheid en maatschappelijke organisaties en geeft een aantal voorwaarden voor effectief gebruik van deze convenanten. In november 2014 neemt de regering dit advies over en spreekt het de hoop uit dat in 2016 tien van deze convenanten tot stand gekomen zullen zijn (Handelingen II, 2014/2015: 3). Hoewel deze toezegging tot het naleven van het rapport te laat komt voor dit onderzoek, toont het des te meer aan dat ook de Nederlandse overheid het nut van *private regulation* inziet. Dit blijkt ook uit het “convenant ten aanzien van de verbeteringen in de steenkolenketen”, ook wel de actie tegen “bloedkolen” genoemd. Dit convenant werd op 17 november 2014 getekend door minister Ploumen en minister Kamp, minister van Economische Zaken. Naast de Nederlandse overheid waren andere stakeholders in dit convenant enkele energiebedrijven. Deze recente ondertekening toont opnieuw de actualiteit van het gebruik van MVO-convenanten en de bereidheid van de Nederlandse overheid om hierin samen te werken met onder andere het bedrijfsleven aan (Rijksoverheid.nl, 2014).

Bangladesh kent een sterke economische groei, en is in de textielsector het op drie na grootste exportland (Balitha.ph, 2010). Met Bangladesh heeft Nederland dan ook een overgangsrelatie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013b: 5). Van alle ondertekenende bedrijven van het Bangladesh akkoord zijn er zeker twintig in Nederland gevestigd. Dit verklaart de betrokkenheid van de Nederlandse overheid bij de totstandkoming van het Bangladesh akkoord.

### 1.1.2 Bedrijfsleven: maatschappelijk verantwoord ondernemen voor reputatie

Om producten goed in de markt te zetten, is het voor bedrijven van belang om een goede reputatie te verkrijgen en te behouden. Uit onderzoek blijkt dat anno 2014 ook de MVO-reputatie van bedrijven een reden is voor consumenten om al dan niet kleding van een bepaald merk te kopen. Ruim een kwart van de Nederlanders voelde zich medeverantwoordelijk voor de ramp in Rana Plaza, doordat zij niet letten op de maatschappelijk verantwoorde productie van kleding. Deze consumenten blijken bereid te zijn om meer te betalen voor textielproducten, als daarmee de werkomstandigheden voor arbeiders in onder andere Bangladesh verbeterd worden (NCDO, 2013). Volgens de consumentenbond spelen bij de helft van alle Nederlanders maatschappelijke overwegingen een rol bij het kopen van producten (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 148-149; Klamer en Van der Loeff, 2001). Om een goede reputatie te krijgen bij de consument, is te zien dat bedrijven meer aandacht besteden aan maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De schade die een bedrijf kan oplopen door het verkrijgen van een slechte MVO-reputatie werd onder andere geïllustreerd in een discussie tussen minister Ploumen en het Nederlandse kledingbedrijf Coolcat. In november 2013 kwam dit bedrijf in het nieuws doordat Ploumen zich kritisch uitte over het niet tekenen van het Bangladesh akkoord door Coolcat. Deze uitspraak werd door haar in januari 2014 echter weer rechtgezet, aangezien het bedrijf reeds voor de uitspraken van de minister al in onderhandeling over het convenant zou zijn (Volkskrant, 2014b). Voor Coolcat

kwam deze rectificatie te laat, de CEO van het concern laat weten een half miljoen euro aan winst te zijn misgelopen door de uitspraken van de minister (fd.nl, 2014). Of de winstdaling in direct verband staat met de kritische aantijgingen is discutabel, maar er lijkt een sterk verband te zijn tussen het succes van een bedrijf en haar MVO-reputatie.

### 1.1.3 *Civil society*: toenemende invloed NGO's

De derde groep stakeholders, naast de eerdergenoemde overheid en het bedrijfsleven, is de *civil society*. In het onderzoek naar de totstandkoming van het Bangladesh akkoord, gaat het om organisaties als de Schone Kleren Campagne, internationale vakbonden en ook de Bangladesh Accord Foundation zelf. Zij werken weliswaar samen met zowel de overheid als het bedrijfsleven, maar opereren zelfstandig. NGO's gebruiken het multi-stakeholder proces voor het maken van afspraken met bedrijven en eventueel de overheid (Vogel, 2005: 270). De invloed van deze NGO's wordt dan ook steeds groter, omdat bedrijven hen ook nodig hebben voor hun eigen geloofwaardigheid naar hun consument toe. In principe is het dus niet alleen de consument, maar ook de publiciteit van een NGO die een bedrijf kan maken en breken. Doordat de *civil society* de aandacht op een maatschappelijk probleem vestigt, ontwikkelt de belangstelling voor dit probleem zich. Dit proces wordt *issue maturing* genoemd. Doordat het bedrijfsleven en de overheid hierop reageren, ontstaan er *private regulation* initiatieven.

Het gebruik van convenanten wordt *private regulation* of *civil regulation* genoemd (Vogel, 2010: 69). Dit houdt in dat bedrijven zelf regels en gedragscodes opstellen, zonder dat deze door de overheid worden opgelegd. Dit kan zowel per afzonderlijk bedrijf zijn, als in samenwerkingsverbanden, zo ook in een multi-stakeholder proces. In hoofdstuk 3 wordt het begrip *private regulation* verder toegelicht.

## 1.2 Hoofd- en deelvragen

Dit onderzoek heeft als doel de volgende twee hoofdvragen te beantwoorden:

1. **Aan welke voorwaarden moet een convenant als vorm van *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden voldoen om potentieel effectief te zijn?**
2. **Wat is de invloed van stakeholders tijdens het proces van totstandkoming van een convenant op de potentiële effectiviteit van dat convenant?**

Voor het beantwoorden van de eerste hoofdvraag, wordt een evaluatief kader opgesteld ter beoordeling van potentiële effectiviteit van een convenant voor de verbetering van arbeidsomstandigheden. Uit literatuur over *private regulation* worden allereerst algemene, procedurele voorwaarden opgesteld waar een convenant aan moet voldoen om potentieel effectief te zijn. Daarnaast worden ook specifieke, inhoudelijke voorwaarden gedestilleerd uit literatuur en documenten waar een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden in een ontwikkelingsland aan moet voldoen. Het Bangladesh akkoord zal op deze voorwaarden getoetst worden om uitspraken te kunnen doen over de potentiële effectiviteit ervan.

De tweede vraag richt zich op het proces van totstandkoming van het convenant. Uit literatuur wordt gedestilleerd waar naar gekeken wordt als het gaat om de invloed die stakeholders uitoefenen op het totstandkomingsproces van een convenant, om vast te kunnen stellen welke houding van stakeholders bijdraagt aan het bereiken van voorwaarden voor een potentieel effectief convenant. Dit leidt tot een analysekader om naar de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety* te kijken. Hiermee kunnen uitspraken gedaan worden over of de houding van stakeholders het convenant meer of minder potentieel effectief gemaakt heeft.

Om tot beantwoording van de twee hoofdvragen te komen, worden in dit onderzoek de volgende deelvragen beantwoord:

Voorwaarden voor potentieel effectieve *private regulation*

1. Wat is de definitie van *private regulation* en welke vormen daarvan worden onderscheiden?
2. Aan welke algemene voorwaarden moet een convenant voldoen om potentieel effectief te zijn?
3. Aan welke specifieke voorwaarden moet een convenant voor de verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden voldoen om potentieel effectief te zijn?

Invloed stakeholders in proces van totstandkoming

4. Welke invloed van stakeholders in het proces van totstandkoming van een convenant draagt bij aan het sluiten van een potentieel effectief convenant?

Potentiële effectiviteit en totstandkoming *Accord on Fire and Building Safety*

5. In welke mate voldoet het *Accord on Fire and Building Safety* aan voorwaarden voor een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden?
6. Hoe is het totstandkomingsproces van het *Accord on Fire and Building Safety* verlopen en hoe werd dit proces beïnvloed door de verschillende groepen stakeholders?
7. Hoe hebben de verschillende groepen stakeholders in het totstandkomingsproces van het *Accord on Fire and Building Safety* de potentiële effectiviteit van het convenant beïnvloed?

In het hoofdstuk waarin de methodologie van het onderzoek wordt uitgelegd, wordt uitgebreider ingegaan op hoe de verschillende deelvragen en daarmee hoofdvragen beantwoord zullen worden.

### 1.3 Relevantie

Overgangslanden, waar Bangladesh onder valt, maken een economische groei door. Het onderzoek naar hoe verschillende stakeholders samen tot een convenant komen, is maatschappelijk relevant doordat de huidige veronderstelling achter het beleid van de Nederlandse overheid is dat economische groei en ontwikkelingssamenwerking hand in hand kunnen gaan. In de nota "Wat de Wereld Verdient", wordt mondiaal burgerschap en de rol van het bedrijfsleven een belangrijke verantwoordelijkheid toegedicht (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013b). Of dit vertrouwen in *private regulation* als vorm van beleidsontwerp terecht is, vormt een belangrijke reden voor dit onderzoek.

Door te kijken naar de potentiële effectiviteit van het *Accord on Fire and Building Safety* kunnen bovendien uitspraken gedaan worden over een effectieve houding van de verschillende stakeholders. Met het aannemen van het SER-advies heeft het huidige kabinet de ambitie uitgesproken om de komende jaren meerdere MVO-convenanten in samenwerking met het bedrijfsleven en de *civil society* op te stellen. Het is daarom goed om een eerder convenant te analyseren en te zien of hier lessen uit gehaald kunnen worden voor deze toekomstige convenanten in andere sectoren.

Zowel over voorwaarden voor potentieel effectieve *private regulation* als over een effectieve houding in de totstandkoming van *private regulation* in een multi-stakeholder proces is diverse

literatuur beschikbaar. Door deze voorwaarden te combineren in dit onderzoek – heeft de houding van stakeholders ook daadwerkelijk bijgedragen aan een potentieel effectief convenant? – kunnen lessen getrokken worden. Het onderzoek naar de totstandkoming en potentiële effectiviteit van het Bangladesh akkoord vormt op deze wijze een bijdrage aan praktijkgericht onderzoek over *private regulation*.

## 1.4 Leeswijzer

De opbouw van deze onderzoeksrapportage is als volgt. In het volgende hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek toegelicht. Tevens zal de manier van beantwoording van de deelvragen en gekozen onderzoeksmethoden worden uitgelegd.

Hoofdstuk drie vormt de theoretische basis van dit onderzoek. Dit belicht allereerst bestaand onderzoek over verschillende vormen van *private regulation*. Vervolgens worden uit bestaand onderzoek voorwaarden voor potentieel effectief gebruik van *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden gedestilleerd, om tot een evaluatief kader te komen. Hierna worden voorwaarden voor een effectief proces van totstandkoming van convenanten in een multi-stakeholderproces toegelicht, om tot een analysekader te komen voor het reconstrueren en analyseren van de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety*.

Hoofdstuk vier betreft de daadwerkelijke onderzoeksrapportage. Hierin wordt het *Accord on Fire and Building Safety* getoetst aan zowel de algemene (procedurele) als specifieke (inhoudelijke) voorwaarden voor een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden. Middels een reconstructie van de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety* wordt vervolgens gekeken hoe de verschillende groepen stakeholders hun invloed hebben uitgeoefend in het proces van totstandkoming en wat de invloed is geweest op het bereiken van voorwaarden voor een potentieel effectief convenant.

Tot slot worden de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd in hoofdstuk vijf, gevolgd door de discussie waarin bekeken wordt of de gekozen methodiek geschikt gebleken is voor het doen van dit onderzoek.

## 2. Methodologie

### 2.1 Opzet

Het doel van dit onderzoek is een antwoord te vinden op de volgende hoofdvragen:

1. **Aan welke voorwaarden moet een convenant als vorm van *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden voldoen om potentieel effectief te zijn?**
2. **Wat is de invloed van stakeholders tijdens het proces van totstandkoming van een convenant op de potentiële effectiviteit van dat convenant?**

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet beschreven om te komen tot de antwoorden op deze vragen. De verschillende deelvragen worden verder uitgelicht en verhelderd. Tevens worden de onderzoeksmethoden en de wijze waarop naar antwoorden op deelvragen wordt gezocht verantwoord.

In onderstaande tabel wordt per deelvraag toegelicht hoe deze beantwoord zal worden en wat het doel is van de beantwoording van deze deelvraag:

Deelvraag	Beantwoording	Doel
1. Wat is de definitie van <i>private regulation</i> en welke vormen daarvan worden onderscheiden?	Literatuurstudie	Opstellen van eenduidige definitie <i>private regulation</i> voor gebruik in dit onderzoek en een overzicht geven van mogelijke vormen van <i>private regulation</i> (waaronder convenant)
2. Aan welke algemene voorwaarden moet een convenant voldoen om potentieel effectief te zijn?	Literatuurstudie	Algemene, procedurele voorwaarden voor potentieel effectieve <i>private regulation</i> destilleren voor het opstellen van een evaluatiekader ter beoordeling van het Bangladesh akkoord
3. Aan welke specifieke voorwaarden moet een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden voldoen om potentieel effectief te zijn?	Literatuurstudie en documentanalyse	Specifieke, inhoudelijke voorwaarden voor potentieel effectieve <i>private regulation</i> ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden destilleren voor het opstellen van een evaluatiekader ter beoordeling van het Bangladesh akkoord
4. Welke invloed van stakeholders in het proces van totstandkoming draagt bij aan het sluiten van een potentieel effectief convenant?	Literatuurstudie	Factoren opstellen voor het bereiken van potentieel effectieve <i>private regulation</i> in een multi-stakeholder proces in een analysekader
5. In welke mate voldoet het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> aan voorwaarden voor een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden?	Case study: documentanalyse	<i>Accord on Fire and Building Safety</i> toetsen aan evaluatief kader voor het beoordelen van potentiële effectiviteit convenant

6. Hoe is het totstandkomingsproces van het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> verlopen en hoe werd dit proces beïnvloed door de verschillende groepen stakeholders?	Case study: documentanalyse en interviews	Reconstructie opstellen van totstandkoming <i>Accord on Fire and Building Safety</i> , waarbij het handelen van de verschillende groepen stakeholders per fase van <i>issue maturing</i> wordt uitgelicht
7. Hoe hebben de verschillende groepen stakeholders in het totstandkomingsproces van het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> de potentiële effectiviteit van het convenant beïnvloed?	Case study: documentanalyse en interviews	Analyseren invloed van stakeholders op het bereiken van potentiële effectiviteit van het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> met gebruik van analysekader dat opgesteld is aan de hand van factoren voor het bereiken van potentieel effectief convenant in multi-stakeholder proces

### 2.1.1 Literatuurstudie

Om het Bangladesh akkoord te kunnen beoordelen op potentiële effectiviteit en de invloed van verschillende groepen stakeholders in het proces van totstandkoming te kunnen analyseren, worden er respectievelijk een evaluatief kader en een analysekader opgesteld. Dit gebeurt aan de hand van bestaand onderzoek. Uit literatuur wordt allereerst een eenduidige definitie gegeven van het begrip *private regulation* en het gebruik ervan in multi-stakeholder processen. Vervolgens wordt in het eerste theoretische hoofdstuk een evaluatief kader met voorwaarden voor potentieel effectief gebruik van *private regulation* opgesteld. Het betreft allereerst procedurele voorwaarden die, wanneer opgenomen in de clausules van een convenant, leiden tot een potentieel effectief convenant in het algemeen. Voor convenanten ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden worden daarnaast nog specifieke, inhoudelijke voorwaarden gedestilleerd uit bestaand onderzoek en documenten van de International Labour Organization (ILO). Voor een hoge mate van potentiële effectiviteit zou het Bangladesh akkoord ook deze specifieke voorwaarden in clausules opgenomen moeten hebben.

In het tweede theoretische hoofdstuk wordt er op basis van bestaand onderzoek gekeken naar welke houdingen van verschillende groepen stakeholders leiden tot het bereiken van een potentieel effectief convenant. Hiervoor wordt de ontwikkeling van een maatschappelijk probleem in kaart gebracht, dit wordt *issue maturing* genoemd. Deze *issue maturing* wordt beïnvloed door de *civil society*, wat bijdraagt aan een ontwikkeling in *private regulation* door het bedrijfsleven. Dit wordt *organizational learning* genoemd en hangt samen met een zekere mate van vrijwilligheid van het bedrijfsleven. Om de vrijwilligheid van het bedrijfsleven te kunnen beoordelen, wordt gekeken naar de veronderstelde motieven van het bedrijfsleven om *private regulation* te gebruiken en in hoeverre deze als vrijwillig beschouwd kunnen worden. De gevonden informatie uit het tweede deel van het theoretische hoofdstuk leidt tot een analysekader dat gebruikt wordt voor de reconstructie en beoordeling van het totstandkomingsproces van het *Accord on Fire and Building Safety* (Sutton and Staw, 1995; Yin, 2009: 18). Naast het opstellen van het evaluatief- en analysekader dient de informatie uit bestaand onderzoek ook voor het opstellen van topiclijsten die gebruikt zijn in de interviews met respondenten. Deze topiclijsten zijn terug te vinden in bijlage 2.

### 2.1.2 Case study: documentanalyse en interviews

Het onderzoek naar de potentiële effectiviteit en totstandkoming van het Bangladesh akkoord betreft een case study. Het onderzoek richt zich op een actueel onderwerp, namelijk een poging van de overheid, het bedrijfsleven en de *civil society* om door gebruik van *private regulation* de arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector te verbeteren. Door te kiezen voor een

actuele casus, is het mogelijk om een reconstructie te maken van hoe in deze tijd een convenant als vorm van *private regulation* wordt opgesteld. Door te kijken naar dit specifieke convenant, kan gekeken worden of deze aan de verwachting voldoet en daarmee als voorbeeld kan dienen voor toekomstige convenanten in dit vakgebied.

In dit onderzoek is gekozen voor een single case study. Dit wordt ook wel een “N1 studie” genoemd (Yin, 2009; Blatter & Haverland, 2012), omdat er slechts één onderzoeksobject is. Er is een aantal redenen waarom in dit onderzoek gekozen is voor een single case study. Allereerst is de casus over het *Accord on Fire and Building Safety* exemplarisch voor andere casussen in deze sector. Door deze casus te toetsen aan de voorwaarden van effectief gebruik van *private regulation* kunnen er constatering gedaan worden over de invloed van stakeholders in het totstandkomingsproces van een convenant. Hierdoor is de casus te generaliseren en is de keuze voor een single case study te legitimeren (Yin, 2009: 47).

In deze case study wordt zowel gebruik gemaakt van documenten als van interviews met betrokken stakeholders. Op basis daarvan wordt een reconstructie gemaakt van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord. In de interviews dienden de topiclijsten als leidraad voor de vragen die gedurende het interview aan de verschillende stakeholders gesteld worden. Hierbij zijn topiclijsten gebruikt die naar aanleiding van het analysekader opgesteld zijn, te vinden in bijlage 3. De antwoorden uit de interviews zijn geanalyseerd door uitspraken in te delen op de onderwerpen (1) Rol, werkwijze, motieven & doelstellingen per stakeholder, (2) Effectiviteit van procedure, inhoud en externe condities en (3) Toekomstige convenanten en Plan van Aanpak brancheorganisaties. De documenten die gebruikt zijn voor de reconstructie bestaan zowel uit krantenartikelen, om te zien hoe de aandacht voor het probleem van onveilige arbeidsomstandigheden in de textielsector in Bangladesh toenemende aandacht krijgt, als uit beleidsartikelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, om hun beleidsdoelen voor deelname aan *private regulation* in kaart te kunnen brengen. Tot slot is uiteraard het document van het *Accord on Fire and Building Safety* geanalyseerd om uitspraken te kunnen doen over de potentiële effectiviteit ervan.

In onderstaand schema is te zien met welke stakeholders gesproken is. Belangrijk hierbij is dat veel stakeholders enkel mee wilden werken aan het onderzoek wanneer hun anonimiteit gegarandeerd zou blijven. Door deze toezegging zijn alle stakeholders zo transparant mogelijk geweest in het geven van de interviews, wat het onderzoek naar met name motieven en houding in het proces ten goede gekomen is. In het analysehoofdstuk wordt dan ook gerefereerd naar onderstaande interviews door het noemen van het soort stakeholder dat gesproken is en het nummer van het interview.

#### Geïnterviewde stakeholders

Sector	Naam	Bijzonderheden
Civil Society	NGO 1	Campagne organisatie
Civil Society	NGO 2	Multi-stakeholder organisatie
Civil Society	NGO 3	Kennis- en Multi-stakeholder organisatie
Bedrijfsleven	Bedrijf 1	Branche organisatie
Bedrijfsleven	Bedrijf 2	Ondertekenaar Bangladesh akkoord
Bedrijfsleven	Bedrijf 3	Ondertekenaar Bangladesh akkoord
Bedrijfsleven	Bedrijf 4	Geen ondertekenaar Bangladesh akkoord
Overheid	Overheid 1	Ministerie van Buitenlandse Zaken



### 2.1.3 Opzet van de rapportage

De uiteindelijke rapportage van het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen. Allereerst wordt de inhoud van het *Accord on Fire and Building Safety* kort toegelicht. Vervolgens wordt gekeken naar de potentiële effectiviteit van het convenant door het evaluatieve kader te gebruiken voor het beoordelen van zowel de algemene, procedurele als specifieke, inhoudelijke voorwaarden. Hierna wordt volgens de fasen van *issue maturing* een reconstructie van het totstandkomingsproces opgesteld aan de hand van nieuwsberichten en interviews met respondenten. Aan de hand van het analysekader wordt vervolgens gekeken of in het totstandkomingsproces de factoren aanwezig waren die leiden tot het bereiken van een potentieel effectief convenant. Hiervoor worden het handelen van de groepen stakeholders en hun motieven voor deelname geanalyseerd. In de conclusie wordt tot slot een oordeel gegeven over de potentiële effectiviteit van het akkoord en de invloed van het totstandkomingsproces hierop.

De rapportage van de case study is als volgt opgezet:

#### *De casus Accord on Fire and Building Safety*

In de rapportage wordt allereerst de casus kort toegelicht, om te tonen wat de kern van het onderzochte convenant is en waarom dit een geschikte casus is voor het onderzoek naar potentiële effectiviteit van MVO-convenanten. Het gehele akkoord is bovendien te lezen in bijlage 1.

#### *Potentiële effectiviteit Accord on Fire and Building Safety*

In dit deel van de rapportage wordt gekeken naar de inhoudelijke potentiële effectiviteit van het *Accord on Fire and Building Safety*, door de clausules van het akkoord te vergelijken met veronderstelde inhoudelijke voorwaarden voor een potentieel effectief convenant. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke procedures en inhoudelijke thema's waaraan een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden aan zou moeten voldoen.

#### *Reconstructie totstandkoming Accord on Fire and Building Safety*

Vervolgens wordt een reconstructie van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord gegeven. Hierbij worden de fasen van *issue maturing* van Zadek (2004) toegepast. In de reconstructie van deze fasen van *issue maturing* is er aandacht voor de houding van de stakeholders overheid, bedrijfsleven en *civil society*. De feitelijke reconstructie is nodig om later in de rapportage de invloed van het totstandkomingsproces op de uiteindelijke potentiële effectiviteit van het convenant te kunnen analyseren.

#### *Analyse invloed totstandkomingsproces*

In het laatste deel van het rapportagehoofdstuk wordt gekeken naar de invloed van het totstandkomingsproces op de potentiële effectiviteit van het convenant. Aan de hand van het analysekader kunnen uitspraken gedaan worden over de aanwezigheid van factoren voor het bereiken van een potentieel effectief convenant in een multi-stakeholder proces. Hiervoor worden zowel het handelen als de motieven van de betrokken stakeholders geanalyseerd.

#### *Conclusies & discussie*

Het onderzoek eindigt in een concluderend hoofdstuk, waarin wordt verteld of het *Accord on Fire and Building Safety* gezien kan worden als een potentieel effectieve vorm van *private regulation* en wat de invloed van het totstandkomingsproces hierop geweest is. Tot slot wordt in de discussie bekeken of de gekozen methodiek de juiste geweest is om tot een sluitend antwoord op de hoofdvragen te komen.

### 3. Voorwaarden voor potentieel effectieve *private regulation*

In dit hoofdstuk wordt op basis van bestaand onderzoek een evaluatief kader geformuleerd om het Bangladesh akkoord te beoordelen op potentiële effectiviteit. Er wordt een definitie gegeven van *private regulation* en een overzicht van mogelijke vormen hiervan, met de nadruk op convenanten. Vervolgens worden allereerst algemene, procedurele voorwaarden opgesteld waar een potentieel effectief convenant aan zou moeten voldoen. Omdat het *Accord on Fire and Building Safety* een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden is, worden daarnaast ook specifieke, inhoudelijke voorwaarden genoemd om een convenant met dit doel potentieel effectief te maken. De gevonden voorwaarden leiden tot slot tot een evaluatief kader waar in het analysehoofdstuk het Bangladesh akkoord aan getoetst zal worden.

#### 3.1 *Private regulation*

Het begrip *private regulation* is nu een aantal keer aan bod gekomen in dit onderzoek, maar wat houdt het precies in? Om een eenduidige betekenis te hanteren, wordt de definitie van Vogel (2010) over *private regulation* gebruikt, aangevuld met de definitie van Van den Heuvel (2005) over *civil regulation*:

*“Civil regulations employ private, nonstate, or market-based regulatory frameworks to govern multinational firms and global supply networks. A defining feature of civil regulations is that their legitimacy, governance, and implementation is not rooted in public authority”* (Vogel, 2010: 69). Zoals te lezen in bovenstaande quote, wordt *private regulation* ook wel *civil regulation* genoemd. Deze term wordt uitgelegd als *“een vorm van bindende normstelling door een representatief kader uit de groep van belanghebbenden, in casu de doelgroep van het beleid”* (Van den Heuvel, 2005: 71).

De kern van *private regulation* is dat het niet gaat om door de overheid opgelegde wet- en regelgeving, maar dat deze regelgeving wordt opgesteld door een groep van belanghebbenden uit de maatschappelijke driehoek. Wie deze stakeholders zijn en hoe zij samen werken in een multi-stakeholder proces, komt in hoofdstuk 4 aan bod.

Hoewel de casus in dit onderzoek een convenant betreft, is het zinvol om de verschillende vormen van *private regulation* te onderscheiden om te zien dat *private regulation* in meer of mindere mate gestuurd of opgelegd is door de overheid, zoals te lezen in onderstaande tabel (Van den Heuvel, 2005: 73):

<b><i>Soorten private regulation</i></b>	
1. Zuiver	Initiatief bij belanghebbenden, overheid neutraal over inhoud, zolang deze niet in strijd zijn met geldend recht.
2. Vervangend	Initiatief bij belanghebbenden, overheid komt met wetgeving indien algemeen belang onvoldoende wordt beschermd
3. Geconditioneerd	Initiatief bij belanghebbenden, overheid stelt randvoorwaarden aan resultaat
4. Convenant	Overheid onderhandelende partij, samen met private belanghebbenden voor vastleggen gedragsregels

Er moet volgens Van den Heuvel (2005: 73) een balans gevonden worden in overheidssturing en *private regulation*. De stijl is van invloed op de mate van inspraak die een

overheidsactor heeft bij het opstellen van *private regulation*, waarbij de overheid bij het gebruik van een convenant de meeste invloed heeft op de uiteindelijke inhoud. Waar het Van Dale woordenboek een convenant als niets meer dan een “overeenkomst” omschrijft (VanDale.nl, 2014), wordt in overige literatuur een wat meer uitgebreide beschrijving van dit begrip gegeven. Een convenant is een wilsovereenkomst tussen twee of meerdere partijen (Van den Heuvel, 2005: 65), maar bovendien een horizontaal beleidsinstrument omdat het over het algemeen niet vanuit een hogere instantie wordt opgelegd. De overheid gebruikt convenanten voornamelijk als aanvulling op de eigen wet- en regelgeving (Van den Heuvel, 2005: 66). Het voordeel van het gebruik van convenanten als beleidsinstrument is meervoudig. Allereerst is een convenant in korte tijd en tegen geringe kosten op te stellen. Dit is voordelig, aangezien het daardoor op een specifieke situatie afgestemd kan worden. Daarnaast vergroot het de aanvaardbaarheid van overheidsbeleid, doordat bedrijven en organisaties zelf de kans krijgen om het te implementeren, in plaats van opgelegde wet- en regelgeving van de overheid uit te voeren (Van den Heuvel, 2005: 67-68; Vogel, 2010: 75-76). De betrokken bedrijven dienen tot een consensus te komen over de doelstellingen en het te voeren beleid om deze doelstellingen te behalen (Van den Heuvel, 2005: 68).

Het gebruik van convenanten is echter niet onomstreden vanwege hun onduidelijke juridische afdwingbaarheid. De status van een convenant kan vrijblijvend zijn indien de verschillende partijen geen bindende afspraken erin vastleggen. Daarnaast is het lastig om de naleving van een convenant te controleren, omdat het in veel gevallen gaat om afgesproken inspanningsverplichtingen. Deze verplichtingen laten zich moeilijk meten, omdat er sprake is van een stelsel met relatief vage normen (Van den Heuvel, 2005: 67; Hamers e.a., 2005: 2). Volgens Hamers e.a. (2005: 2-3) vormen enkele onderwerpen vaak een uitzondering in het ontbreken van juridische afdwingbaarheid bij het gebruik van MVO-convenanten. Deze onderwerpen zijn milieu en, opvallend genoeg, arbeidsomstandigheden. Het zal blijken of dit ook bij het *Accord on Fire and Building Safety* het geval is.

### 3.2 Voorwaarden voor potentieel effectieve convenanten in het algemeen

Wat maakt een convenant nu potentieel effectief? Voor het beantwoorden van deze vraag stelde Van den Heuvel (2005: 70) een lijst met procedurele voorwaarden op die in het algemeen bijdragen aan de potentiële effectiviteit van convenanten. Deze voorwaarden zouden in een convenant tussen bedrijven, overheid en *civil society* aan bod zouden moeten komen om ervoor te zorgen dat beoogde doelstellingen ook daadwerkelijk gehaald worden:

- Gericht zijn op concrete doelstellingen
- Beoogde resultaten weergeven
- Duidelijk van rechtskarakter zijn
- Duidelijk zijn in de mate van afdwingbaarheid
- Een begin- en eindtermijn hebben
- Opzeggingsvoorwaarden bevatten
- Voortgangsbewaking hebben met tussentijdse evaluaties
- Een geschillenregeling hebben
- Sancties bevatten indien ondertekenaars zich er niet aan houden
- Toetreding tot het convenant mogelijk maken
- Over arbitrage beschikken

Opvallend hierbij is met name de voorwaarde voor duidelijkheid van het rechtskarakter en afdwingbaarheid van een convenant. De gebrekkige mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan partijen die afspraken schenden wordt zoals gezegd vaak nadelig genoemd (Van den Heuvel, 2005: 67; Vogel, 2005: 266). Er wordt dan ook een verschil gemaakt in een inspanningsverplichting en een

resultaatverplichting. Indien een convenant enkel een inspanningsverplichting vraagt aan de ondertekenaars ervan, is het uiteraard moeilijk te meten of een actor inderdaad het uiterste heeft gedaan om tot een positief effect te komen. Een resultaatverplichting is beter meetbaar en daarmee ook beter afdwingbaar. Daarnaast kan het gekoppeld worden aan sancties wanneer ondertekenaars van het convenant niet voldoen aan de toegezegde verbeteringen.

### 3.3 Voorwaarden voor potentieel effectieve convenanten ter verbetering van arbeidsomstandigheden

Over de concrete invulling van een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden schreef Wagenmans (2000) in zijn essay "*MVO: een vanzelfsprekende zaak*". Op basis van richtlijnen van ILO en Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelde hij een drietal hoofdvoorwaarden op voor een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden. Waar Van den Heuvel (2005) enkel procedurele voorwaarden stelde, noemt Wagenmans (2000) bovendien in de eerste hoofdvoorwaarde specifieke inhoudelijke voorwaarden waar een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden aan zou moeten voldoen. Hierbij wordt benadrukt dat *private regulation* geen vervanging van wet- en regelgeving kan zijn, maar slechts een aanvulling hierop (Wagenmans, 2000: 127). Internationaal liggen deze regels van de ILO immers al vast, de naleving erop is volgens Wagenmans nog niet voldoende. Een combinatie van inhoudelijke en procedurele voorwaarden zou dan ook moeten leiden tot een hoge mate van potentiële effectiviteit. Aan onderstaande inhoudelijke en procedurele voorwaarden zou een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden moeten voldoen:

1. Internationaal erkende arbeidsnormen en *core labour standards* volgens de ILO moeten opgenomen zijn in het akkoord. Dit zijn:
  - a. Recht op organisatie en collectief onderhandelen
  - b. Verbod op discriminatie
  - c. Verbod op dwangarbeid en kinderarbeid
  - d. Leefbaar loon (niet opgenomen als *core labour standard* van ILO)
  - e. Veilige arbeidsomstandigheden (niet opgenomen als *core labour standard* van ILO)
  - f. Maximale werkweek van 48 uur (niet opgenomen als *core labours standard* van ILO)
2. Het akkoord moet niet enkel gelden voor ondernemingen zelf, die dit ondertekenen, maar ook voor toeleveranciers en onderaannemers, inclusief diens inkoop- en uitbestedingscontracten. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met praktijksituaties, zoals onderwijs of re-integratie en loon wanneer een fabriek gesloten wordt wegens misstanden
3. Onafhankelijke controle en een klachtenprocedure dienen te zijn opgenomen in de clausules van een akkoord (Wagenmans, 2000: 131-133)

Volgens Wagenmans (2000: 133) is vooral de derde voorwaarde voor het bedrijfsleven moeilijk te accepteren. Bedrijven houden bijvoorbeeld controle van fabrieken graag in eigen hand, in plaats van dit door een externe, autonome partij te laten doen. Bezwaren tegen een externe auditor zouden vooral gebaseerd zijn om het gebrek aan een gestandaardiseerd systeem voor deze controle. Daarom zijn er volgens Wagenmans ook voor de Nederlandse overheid taken weggelegd in het opstellen van convenanten door bedrijven. De overheid dient nieuwe initiatieven voor *private regulation* gericht op arbeidsomstandigheden te steunen wanneer deze voldoen aan minimale criteria, die de overheid overigens zelf dient op te stellen. Wanneer deze initiatieven een keurmerk krijgen, dienen deze dan ook door de Nederlandse overheid gesteund te worden (Wagenmans, 2000:

137-138; Gruiters, 2000: 150-151). Gruiters (2000: 150) voegt hieraan toe dat de overheid transparantie zou moeten stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door bedrijven de verplichting op te leggen om jaarlijks een verslag uit te brengen over hun omgang met mensenrechten, zonder hierbij *private regulation* van bedrijven aan te tasten.

In 2005 besloten de Verenigde Naties een onderzoek te doen naar de rol van overheden, NGO's en het bedrijfsleven bij maatschappelijk verantwoord ondernemen. Onder leiding van John Ruggie, hoogleraar mensenrechten aan Harvard, werd na drie jaar onderzoek doen een *framework* opgesteld met richtlijnen waar staten en bedrijven zich aan dienen te houden. In 2008 is het *framework* van Ruggie unaniem door het Human Rights Council van de Verenigde Naties aangenomen. Hiermee committeerden alle staten zich aan deze aanbevelingen (United Nations, 2008). Aan de hand van studies naar 320 verschillende vormen van *private regulation* werd een drietal factoren opgesteld waar bedrijven zich aan dienen te houden wanneer zij internationaal zaken doen met landen waarvan zij weten dat mogelijk mensenrechten geschaad kunnen worden. Zo moeten bedrijven (1) allereerst de risico's voor mensenrechten inzien in landen waarmee zij handel drijven, om (2) vervolgens in te zien wat hun rol is of kan zijn in het respecteren of juist schaden van deze rechten bij hun directe bedrijfsvoering. Hieronder valt bijvoorbeeld het plaatsen van een order bij een fabriek die onveilig is. Tot slot kunnen bedrijven ook (3) mensenrechten indirect schaden in hun internationale bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door hun afspraken met overheidsinstanties in dit land (United Nations, 2008). In het opstellen van *private regulation* zou met deze drie factoren rekening gehouden moeten worden in de inhoudelijke clausules van een convenant. De voorwaarden die door Ruggie gesteld worden zijn minder strikt en dus vrijer te interpreteren dan de door Wagenmans (2000) opgestelde voorwaarden. Dit verschil is te verklaren doordat de richtlijnen van Wagenmans met name op het Nederlandse bedrijfsleven gericht zijn, terwijl het *framework* van Ruggie internationaal opgesteld is en om die reden ook minder specifiek kan zijn.

### 3.4 Evaluatief kader

Aan de hand van gevonden voorwaarden voor potentieel effectieve convenanten kan er nu een evaluatief kader opgesteld worden om het *Accord on Fire and Building Safety* aan te toetsen. Voor convenanten die zich specifiek richten op verbetering van arbeidsomstandigheden, is er een zestal inhoudelijke voorwaarden te noemen waar een convenant aan moet voldoen. Om ervoor te zorgen dat het implementeren en naleven van deze inhoudelijke voorwaarden effectief bereikt wordt, dient daarnaast een aantal procedurele clausules in een convenant opgenomen te zijn. De mate van potentiële effectiviteit van een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden kan beoordeeld worden door het te toetsen aan onderstaand evaluatief kader:

Inhoudelijke voorwaarden	Procedurele voorwaarden
Recht op organisatie en collectief handelen	Duidelijke beoogde resultaten
Verbod op discriminatie	Duidelijke mate van (juridische) afdwingbaarheid
Verbod op dwang- en kinderarbeid	Begin- en eindtermijn met tussentijdse evaluaties
Leefbaar loon	Sancties indien ondertekenende partijen afspraken schenden
Veilige arbeidsomstandigheden	Onafhankelijke arbitrage
Maximale werkweek van 48 uur	Mogelijkheid tot toetreding convenant

### 3.5 IMVO-advies SER <sup>1</sup>

In april 2014 presenteerde de SER het IMVO-adviesrapport. Dit rapport bevatte ook een lijst met kernelementen van effectieve IMVO-convenanten. (SER, 2014). In dit adviesrapport wordt met effectiviteit ook de potentiële effectiviteit van deze vorm van *private regulation* bedoeld, aangezien het voorwaarden stelt waaraan een convenant zou moeten voldoen om het beoogde effect teweeg te brengen. Daarmee betreft het dus voorwaarden voor het bereiken van een zo hoog mogelijk effect in plaats van een effectmeting achteraf. De volgende elementen worden door de SER aangewezen als factoren voor effectieve convenanten, waarbij het belangrijk is om te vermelden dat dit advies specifiek aan de overheid gegeven wordt (SER, 2014: 33-35):

- Betekenisvolle stakeholderdialoog met een brede groep
- Bedrijven waarmee afspraken worden gemaakt moeten een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem
- Onafhankelijke en gelijkwaardige vertegenwoordiging van partijen
- Convenant dient gebaseerd te zijn op het *due diligence* proces van het bedrijfsleven
- Er moet een juiste afweging gemaakt worden op het niveau (bijvoorbeeld nationaal of internationaal)
- Aansluiten bij bestaande initiatieven en het verbeteren hiervan
- Kijken naar kansen om een convenant te verbinden met duurzame groei en innovatie
- Inzet op structurele veranderingen
- Realiseren van toegang tot remedie van het probleem
- Specifieke, meetbare, ambitieuze, realistische en tijdgebonden (SMART) afspraken
- Wederzijds vertrouwen en constructieve opstelling tussen partijen
- Transparantie en periodieke rapportages
- Afspraken over geschillen over voortgang of resultaat

Hoewel enkele van deze voorwaarden overeen komen met richtlijnen zoals die door andere auteurs al genoemd zijn, is het SER-advies niet alleen breder, maar op sommige punten ook minder specifiek. Zo is het niet duidelijk wat de SER bedoelt met een “betekenisvolle stakeholderdialoog” en is wederzijds vertrouwen tussen partijen lastig te meten of als voorwaarde op te leggen. Daarnaast lopen in het SER-advies effectieve proces- en inhoudelijke voorwaarden door elkaar. Waar de SER en overige auteurs het over eens lijken te zijn, is het belang van een geringe inmenging van de overheid als stakeholder. Het adviesrapport van de SER zegt hierover:

*“Om het meeste effect te bereiken is het van belang dat het initiatief om te komen tot sector afspraken zo veel mogelijk bij het bedrijfsleven begint en het bedrijfsleven zo veel mogelijk het initiatief neemt om tot IMVO-convenanten te komen”* (SER, 2014: 35).

---

<sup>1</sup> Ten tijden van het opstellen van het kader van dit onderzoek was het SER-advies nog niet definitief overgenomen door de Nederlandse regering. Het is daarom niet in de hoofdlijnen van de potentiële effectiviteitsvoorwaarden opgenomen in het analysekader, maar wordt voor de volledigheid wel in dit hoofdstuk genoemd en toegelicht.

## 4. Bereiken van potentieel effectieve convenanten in een multi-stakeholder proces

Om een convenant te bereiken dat voldoet aan de voorwaarden voor potentieel effectieve *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden, dienen de stakeholders in het opstellen ervan effectief met elkaar samen te werken. In dit hoofdstuk worden factoren geïdentificeerd waarvan wordt verwacht dat deze bijdragen aan het bereiken van een potentieel effectief convenant. Dit leidt tot een analysekader, waarmee het totstandkomingsproces van het Bangladesh akkoord gereconstrueerd en geanalyseerd kan worden. Hiermee kunnen uitspraken gedaan worden of de houding van de stakeholders heeft bijgedragen aan het bereiken van een potentieel effectief convenant.

### 4.1 Stakeholders in een poldermodel

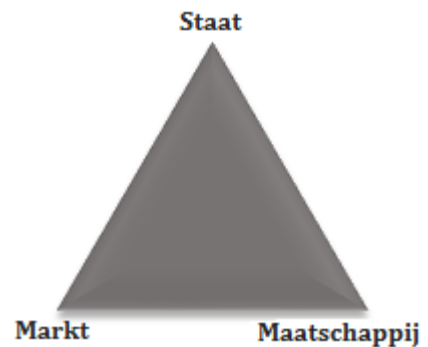
De maatschappelijke driehoek, bestaande uit de overheid, de markt en de *civil society* wordt ook wel de *governance triangle* genoemd (Abott & Snidal, 2006). De overheid, markt en *civil society* hebben in principe allen een eigen vorm van regulering en coördinatie: de staat reguleert via wetgeving, de markt via concurrentie en de *civil society* via democratie, inspraak en collectief handelen (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 24).

Bij het gebruik van *private regulation* in het opstellen van beleid in de maatschappelijke driehoek is er niet één hoofdactor te noemen, zoals dit wel het geval is wanneer de overheid wet- en regelgeving oplegt. Bij *private regulation* werken publieke en private partners samen om tot beleid te komen. De SER bracht in 2000 het rapport “*winst van waarden*” uit, waarin zij het volgende zei over samenwerking in de maatschappelijke driehoek om tot *private regulation* te komen: “Een rode draad bij de wisselende verschijningsvormen is een zekere complementariteit tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties met betrekking tot de oplossing van maatschappelijke vraagstukken” (SER, 2000: 24). Beleid wordt dus horizontaal in plaats van top-down ontwikkeld. De groep belanghebbende stakeholders waarmee dit horizontale beleid wordt opgesteld wordt Sørensen & Torfing (2009: 234) een *governance network* genoemd. De letterlijke definitie van een *governance network* is als volgt:

“A stable articulation of mutually dependent, but operationally autonomous actors from state, market and civil society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within an institutionalized framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of ‘public value’ in a broad sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population.” (Sørensen & Torfing, 2009: 236).

Sørensen & Torfing geven aan dat er veel variatie is in de kenmerken van verschillende *governance networks*. Zo kan het beleid wel horizontaal ontworpen worden door stakeholders uit de maatschappelijke driehoek, maar is het gebruik van deze netwerken vaak door de overheid opgelegd. Op deze wijze bevat het proces ook een top-down element. Een *governance network* is een toevoeging aan de klassieke, hiërarchische manier van beleidsvorming wanneer de stakeholders verschillende belangen hebben en door overleg en consensus tot beleid komen (Kjaer, 2004: 48).

In Nederland wordt het gebruik van *governance networks* het poldermodel genoemd. Zowel markt-, overheids- als *civil society* organisaties geven er de voorkeur aan om door overleg met elkaar



tot consensus te komen (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 39; Kalma, 2000: 102; Platschorre & Klamer, 2000: 114). Door dit onderhandelen wordt de besluit- en beleidsvorming ook wel gezien als een situatie waarbij de verschillende bedrijven, de overheid en NGO's stakeholders in dit proces zijn. Hierbij wordt het begrip stakeholder in de ruimste zin van het woord bedoeld – niet zozeer een betrokkene binnen een bedrijfsproces, maar een belanghebbende. Dit kan dus ook extern zijn, zoals een NGO, de overheid of een ander bedrijf. Een veel gebruikte definitie van een stakeholder is als volgt:

*“A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives”* (Freeman, 1984: 42).

Wanneer het specifiek convenanten betreft, wordt het begrip stakeholder door de SER (2014) ook breder getrokken dan enkel de daadwerkelijke opstellers van een convenant:

*“Bij stakeholders gaat het om een bredere groep die niet vanzelfsprekend partij is, maar ook als ze niet partij is wel via betekenisvolle dialoog wordt betrokken bij de IMVO-convenanten”* (SER, 2014: 8).

## 4.2 Factoren voor een effectief multi-stakeholder proces

De vraag die beantwoord dient te worden is vervolgens hoe in dit multi-stakeholder proces tot een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden gekomen kan worden. Welke factoren dragen bij aan een effectief proces, wat is een juiste houding van stakeholders en hoeveel invloed kunnen en moeten zij op dit proces uitoefenen? Deze vragen komen aan bod in dit deel van het theoretische onderdeel van deze onderzoeksrapportage.

### 4.2.1 *Metagovernance*: effectieve sturing van *private regulation* door de overheid

Omdat netwerken zich niet vanzelf in de juiste richting van het gewenste beleid bewegen, heeft een *governance network* sturing nodig van de overheid. Het sturen van dit multi-stakeholder netwerk door de overheid wordt *metagovernance* genoemd (Kjaer, 2004: 48; Sørensen & Torfing, 2009). De letterlijke definitie van dit begrip is als volgt:

*“Metagovernance is a reflexive and responsive process through which a range of legitimate and resourceful actors aim to combine, facilitate, shape, and direct particular forms of governance in accordance with specific rules, procedures and standards embodying the hegemonic conception of what constitutes “Good Governance”* (Sørensen & Torfing, 2009: 245)

*Private regulation* zou dus tot kwalitatief sterk beleid moeten leiden, als onderdeel van *“good governance”*, een begrip dat in paragraaf 3.2.3 verder wordt toegelicht. Om met deze verschillende actoren tot goed beleid te komen, kan de overheid keuzes te maken in hoe zij deze vorm van *governance* ondersteunt. In dit proces is er een keuze tussen *hands-on* en *hands-off* beleid. Dit houdt in dat de overheid bepaalde verwachtingen of wensen heeft in de te bereiken beleidsdoelstellingen en zich daarom in meer of mindere mate kan mengen in de totstandkoming van het beleid. Een combinatie van *hands-on* en *hands-off* ondersteuning biedt het beste effect volgens Sørensen & Torfing (2009: 247). Het hangt echter wel af van het onderwerp waarmee een *governance network* zich bezighoudt zich dicht bij de taken van de staat bevindt of grote risico's voor de staat zou opleveren wanneer het gebruik van *private regulation* misgaat. Hoe belangrijker het beleidsonderwerp voor de overheid is, hoe waarschijnlijker zij een *hands-on* manier van sturing zal gebruiken om door middel van *private regulation* tot beleidsdoelstellingen te komen.

In *hands-on metagovernance* worden twee vormen onderscheiden: *Network design* en *Network framing*. *Network design* houdt in dat de overheidsactor invloed houdt op zowel het domein,



het karakter, de samenstelling en de institutionele procedures van het *governance network*. Bij *Network framing* oefent de overheidsactor invloed uit door politieke doelen te stellen aan het netwerk en de wettelijke- en fiscale basis en overkoepelende *story-telling* te bepalen. De twee *hands-off* stijlen van *metagovernance* zijn *Network managing* en *Network participation*. Wanneer de overheid kiest voor *Network managing*, stelt deze zich vooral probleemoplossend op. Deelnemers worden gestimuleerd en kosten blijven laag gehouden doordat de overheid materiële- en immateriële bronnen biedt. *Network participation* tot slot, houdt in dat de overheid niet direct betrokken is bij het *governance network*, maar wel invloed probeert uit te oefenen op de beleidsagenda en de besluitvorming over de uiteindelijke *output* van het beleid waartoe men door onderhandeling in consensus is gekomen (Sørensen & Torfing (2009: 246-248).

De keuze tussen *hands-on* en *hands-off metagovernance* ligt volgens de auteurs in de kwestie die door *private regulation* wordt opgelost. Wanneer dit een taak is die altijd al typisch door de overheid wordt georganiseerd, zoals belastingen en gezondheidszorg, is het logisch dat een overheid kiest voor *hands-on* beleid. Voor de globalisering van economie en daarbij behorende problemen is er volgens Sørensen & Torfing niet één duidelijke manier van *metagovernance* die het meest effectief is, maar dient er gezocht te worden naar maatwerk (2009: 247). Een *hands-on* beleid leidt daarmee dus niet altijd naar de meest effectieve manier om tot beleidsdoelstellingen te komen.

Van den Heuvel (2005: 45) noemt naast vormen van *metagovernance* voorwaarden om een samenwerking in een *governance network* effectief te laten verlopen. Zo dient de overheid bij *private regulation* enkel indirect te sturen, in plaats van mee te werken als onderhandelend actor om medewerking van de private actors – in dit geval NGO's en het bedrijfsleven – te kunnen krijgen. Deze constatering is opvallend, aangezien de overheid bij een convenant door Van den Heuvel juist als onderhandelende actor wordt gezien. Daarnaast is de begeleiding van het proces specifiek in plaats van algemeen. Er is per vorm en onderwerp van *private regulation* maatwerk nodig, zoals ook door Sørensen & Torfing betoogd werd. In het algemeen kan gesteld worden dat het van belang is dat oplossingen in een consensusvorm gezocht worden, in plaats van opgelegde eisen (Van den Heuvel, 2005: 45; De Bruin en Ten Heuvelhof, 1995: 24). Vrijwilligheid van gebruik van *private regulation* door het bedrijfsleven is daarmee belangrijk en kan bereikt worden door *hands-off metagovernance* in plaats van een te directe sturing.

Een belangrijk voordeel van *private regulation* voor de overheid is dat het niet binnen de reikwijdte valt van de regels van de World Trade Organization (WTO). Deze regels zorgen ervoor dat de overheden bepaalde regels niet mogen invoeren, omdat deze de handel zouden kunnen belemmeren - iets dat de WTO probeert te voorkomen. In het geval dat een organisatie zich belemmert voelt in de handel met overige landen, kan het zich beroepen op de verdragen van de WTO, waardoor de door de overheid opgelegde regels versoepeld dienen te worden. Dit kan het geval zijn bij *hands-on metagovernance*. Privaatrechtelijke afspraken over beperking van handel tussen bedrijven onderling zijn echter toegestaan. Zo mag een bedrijf zelf bepalen enkel samen te werken met andere bedrijven met een bepaald keurmerk, waarbij een gedupeerd bedrijf zonder dit keurmerk dit niet kan aanvechten. Bedrijven kunnen op deze wijze verder gaan in maatschappelijk verantwoord ondernemen dan dat een overheid kan bereiken door regulering (Vogel, 2010: 75; Vogel, 2008: 264-265). De overheid kan door middel van *hands-off metagovernance* sturen naar dit doel, maar kan worden berispt door de WTO wanneer het deze regels oplegt aan het bedrijfsleven door middel van *hands-on metagovernance*. Wanneer de overheid *private regulation* oplegt als wet- en regelgeving, zouden deze afspraken wellicht sterker afdwingbaar zijn aan een grotere hoeveelheid bedrijven, maar zouden de regels gevoeliger zijn voor het aanvechten door gedupeerde bedrijven (Vogel, 2008: 265). Wanneer bedrijven uit eigen keuze en in consensus deze regels naleven, valt dit probleem weg.

*UN Framework: Protect*

Zoals gesteld in paragraaf 3.3, stelden de Verenigde Naties een *framework* op voor het gebruik van MVO. Dit *framework* werd ontwikkeld na de conclusie dat vooral de verantwoordelijkheden van de actoren overheid en bedrijfsleven niet altijd duidelijk waren. De kern van het *framework* geeft de verantwoordelijkheden van bedrijven en overheden ten aanzien van mensenrechten weer. Deze verantwoordelijkheid bestaat uit de volgende drie principes:

- “1. *The state duty to protect against human rights abuses by third parties, including business;*
  2. *The corporate responsibility to respect human rights; and*
  3. *Greater access by victims to effective remedy, both judicial and non-judicial.”*
- (United Nations, 2010).

De taak voor de overheid is volgens dit raamwerk van de VN *to protect*, het beschermen van mensenrechten tegen invloeden van derden. De VN stellen dat de overheid de hoofdrolspeler is in de bescherming van mensenrechten. Arbeidsomstandigheden vallen daarmee specifiek onder haar verantwoordelijkheid. Het grootste probleem ligt er echter niet in dat staten niet de juiste wet- en regelgeving opleggen, maar dat deze onvoldoende nageleefd worden, terwijl dit afdwingen bij uitstek de taak voor de overheid zou moeten zijn (United Nations, 2010). De staat moet burgers in hun mensenrechten vooral beschermen tegen invloeden van buitenaf, zoals het schenden van mensenrechten door het bedrijfsleven. Dit geldt overigens niet alleen voor het beschermen van burgers binnen de eigen staat, maar ook de verantwoordelijkheid om nationale bedrijven die internationaal opereren te wijzen op hun verantwoordelijkheden (United Nations, 2008: 7). In het *framework* wordt een vijftal redenen gegeven waarom de overheid maatschappelijk verantwoord ondernemen zou moeten steunen:

- a) *striving to achieve greater policy coherence and effectiveness across departments working with business, including safeguarding the state’s own ability to protect rights when entering into economic agreements;*
- b) *promoting respect for human rights when states do business with business, whether as owners, investors, insurers, procurers or simply promoters;*
- c) *fostering corporate cultures respectful of human rights at home and abroad;*
- d) *devising innovative policies to guide companies operating in conflict-affected areas; and examining the cross-cutting issue of extraterritoriality.* (United Nations, 2010)

Er ligt hiermee een belangrijke taak voor de overheid in het indirect sturen van het bedrijfsleven in de richting van een effectief *governance network* met als doel *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden.

#### 4.2.2 Vrijwilligheid van het bedrijfsleven in het opstellen van *private regulation*

Zoals eerder genoemd, draagt vrijwilligheid van het bedrijfsleven bij aan het bereiken van potentieel effectieve *private regulation*. Dit komt door privatisering van het *California Effect*, waarbij een *race to the top* ontstaat in *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden. Daarnaast kunnen bedrijven in samen opgestelde *private regulation* verder gaan dan de overheid in opgelegde wet- en regelgeving. Om vrijwilligheid van het bedrijfsleven te kunnen identificeren, is het van belang om te kijken naar motieven die het bedrijfsleven heeft om aan *private regulation* te doen.

#### *Waarom gebruik maken van private regulation?*

Het hoofddoel van een bedrijf het verkopen van materiële of immateriële producten en hier winst mee te maken. Hoe past dit dan in het beeld dat een bedrijf zal bijdragen aan verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden? Is een bedrijf hier enkel toe bereid wanneer er ook

daadwerkelijk meer winst uit te halen is? In literatuur van onder andere Van Tulder & Van der Zwart (2003), Vogel (2010) en Hamers, Schwarz & Steins Bisschop (2005) worden deze vragen uiteenlopend beantwoord.

Van Tulder & Van der Zwart (2003: 12) betogen dat bedrijven vrijwel altijd vrijwillig maatschappelijk verantwoord ondernemen. De vraag is echter wat deze vrijwilligheid precies inhoudt. Het uitvoeren van maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt immers vooral gevonden in het vermijden van reputatieschade (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 12, 138-140). Een goede reputatie is een voorwaarde voor een goed werkende onderneming, waarbij loyaliteit van klanten vaak samenhangt met de reputatie van bedrijven (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 147-148; Van Luijk, 2000: 54). Het verkrijgen of behouden van een goede reputatie is voor bedrijven een motief om zich al van tevoren in te dekken tegen eventuele incidenten die hun imago zouden kunnen schaden. Dit doen zij onder andere door maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een negatieve MVO-reputatie leidt bovendien tot een lagere verkoop van producten. Meer dan de helft van de Nederlandse consumenten neemt deze reputatie mee in de overweging bij de aanschaf van producten (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 149; Klamer & Van der Loeff, 2001). Van Tulder & Van der Zwart (2003: 113) maakten over de motieven van het bedrijfsleven voor MVO het volgende schema, waarin zij veertien verschillende motieven onderscheiden waarom bedrijven waarde hechten aan *private regulation*:

<b>Motieven van bedrijven voor <i>private regulation</i></b>	
<b>Interne motieven</b>	
1. Oriëntatie	Vergroten bewustzijn ethiek
2. Uitleg	Duidelijkheid scheppen eigen verantwoordelijkheid
3. Binding	Vastleggen verwachtingen
4. Correctie en controle	Correctie voor en door werknemers
5. Mobiliseren	Stimuleren loyaliteit en inzet
6. Initiatie	Stimuleren activiteiten gericht op bescherming en verbetering reputatie en identiteit
<b>Externe motieven</b>	
7. Onderscheiding en marketing	Herkenning voor stakeholders
8. Toetredingsstrategie	Toetreden verzadigde markt door MVO onderscheiding
9. Anticipatie	Voorkomen strenge wetgeving en/of boetes
10. Reputatieherstel en/of reputatieverbetering	Herstellen of verbeteren reputatie door tonen zelfregulering en afstemmen verwachtingen
11. Legitimering	Vergroten vertrouwen consumenten
12. Bandwagon/kopiëren	Acceleratoreffect, bedrijf laat zien dat zij niet willen achterblijven bij overige ondernemingen met een MVO-code
13. Controle	Het opleggen van gedragsvoorschriften aan leveranciers en afnemers ter controle van normen en waarden, daarnaast mogelijk efficiëntie
14. Correctie	Maakt correctie mogelijk door en voor stakeholders door bedrijf te wijzen op vastgelegde verantwoordelijkheden

Bron tabel: Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 113

Volgens Van Tulder & Van der Zwart is een duidelijk onderscheid te maken in interne en externe motieven voor *private regulation*, waarbij externe motieven als steeds belangrijker gezien worden. Een reden die hiervoor genoemd wordt, is dat *private regulation* de audit van een

onderneming eenvoudiger maakt, waardoor de kosten hiervoor lager komen te liggen voor een bedrijf. Daarnaast betogen de auteurs dat de gedragscodes van bedrijven opgekomen zijn door onderlinge concurrentie en druk van NGO's, het later toegelichte *issue maturing*. De keuze voor *private regulation* is in dat geval nog steeds vrijwillig, maar niet intrinsiek (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 114). De druk van de consument en maatschappij zorgt er dus voor dat het bedrijfsleven steeds vaker om vrijwillige, externe motieven kiest voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Vogel (2010) noemt een aantal dezelfde motieven als Van Tulder & Van der Zwart (2003), maar benadrukt vooral dat bedrijven overgaan tot *private regulation* omdat zij dwingende wetgeving en boetes voor willen zijn. Anticipatie is in deze context een motief voor *private regulation* op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen: “*violators typically face social or market penalties rather than legal sanctions*” (Vogel, 2010: 69). Doordat de markt steeds meer globaliseert, ontstaat er volgens Vogel een situatie waarin de markt groter is dan de invloed die nationale wetgeving hierop kan hebben. Deze markt kan in dat geval niet langer door de overheid gereguleerd kan worden. *Private regulation* zou dit probleem moeten overbruggen: “*it is intended to compensate for the decreasing capacities of national governments for providing public goods [as] (...) internationalization yields an increasing gap between territorially bound regulatory competences at the national level and emerging problems of international scope*” (Vogel, 2010: 73; Knill & Lehmkuhl, 2002: 42). Doordat tien procent van de bedrijven internationaal opereert, krijgen zij te maken met arbeidsomstandigheden in andere landen. Deze productielanden zijn vaak ontwikkelingslanden. Bedrijven kunnen op deze arbeidsomstandigheden worden aangesproken worden door NGO's en/of consumenten, waardoor hun belang bij *private regulation* en maatschappelijk verantwoord ondernemen groter is (Vogel, 2008: 266).

Evenals Van Tulder & Van der Zwart (2003) benadrukt Vogel (2008: 265) dat de vrijwilligheid om deel te nemen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen relatief is en dat motieven voor *private regulation* zijn vaker extern dan intrinsiek. De verschillende auteurs zien allen invloed van buitenaf als *driver of change*, hetzij met een verschillende onderbouwing van hun stellingname. Van Tulder & Van der Zwart (2003) zien *private regulation* als anticipatie op reputatieschade bij consumenten, of herstel hiervan. Vogel (2010: 76) beschouwt het echter als bescherming tegen campagnes georganiseerd door de *civil society*, gericht op grote multinationals waarvan NGO's menen dat zij aan onethisch wanbeleid doen. De afkorting voor *corporate social responsibility (CSR)* kan in dat geval ook staan voor *crisis scandal response* (Vogel, 2010: 77). Vogel betoogt echter wel dat er weinig bewijs is dat consumenten ook daadwerkelijk een bedrijf links laten liggen wanneer dit bedrijf geschaad is door *naming & shaming* door de *civil society* (2008: 268).

Hoewel er dus verschillende motieven zijn voor *private regulation*, lijkt voor het bedrijfsleven reputatiemanagement de belangrijkste reden te zijn voor het opstellen van *private regulation*. Deze reputatie wordt met name bepaald door de perceptie van de verschillende stakeholders. Hiervoor wordt ook vaak de term *imago* gebruikt. In de motivatie voor reputatiemanagement zijn ook weer diverse redenen te onderscheiden over waarom reputatie zo belangrijk is. Zo zorgt een goede reputatie er allereerst voor dat externe stakeholders zich aan een onderneming binden. Loyaliteit van primaire stakeholders, zoals consumenten en investeerders, is belangrijk voor het voortbestaan en de continuïteit van een bedrijf. Wanneer een bedrijf bij een schandaal op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen betrokken raakt, kan een goede reputatie hierbij een buffer vormen. Dit versterkt de concurrentiepositie van deze bedrijven ten opzichte van bedrijven die deze reputatie niet, of in mindere mate hebben (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 144-147). Schade aan deze reputatie vormt op deze wijze een motief voor verandering in de *private regulation* van een bedrijf.

*Waarom niet?*

Er zijn ook argumenten te noemen waarom bedrijven geen gebruik willen maken van *private regulation*. Zo kunnen de toezeggingen in gedragscodes te hoge verwachtingen scheppen bij de stakeholders van een onderneming, waardoor zij in een evaluatie reputatieschade oplopen. Een bedrijf dat een *fair wear policy* heeft, kan ernstige imagoschade oplopen wanneer blijkt dat een deel van hun kleding is geproduceerd in fabrieken waar kinderarbeid aan de orde is. Dit brengt schade toe aan het bedrijf, ongeacht haar positie ten opzichte van concurrenten. Hoe meer een bedrijf wil laten zien dat het maatschappelijk verantwoord en ethisch te werk gaat, hoe meer het in de morele schijnwerpers komt te staan (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 135).

Een andere voor de hand liggende reden voor bedrijven om geen *private regulation* op te stellen, zijn de hierbij horende kosten. Deze kosten betreffen niet alleen het verhogen van lonen en het veiliger maken van fabrieken, maar ook de kosten van de audits die nodig zijn. Het verbeteren van arbeidsomstandigheden in productielanden kan de concurrentiepositie in Westerse landen mogelijk verbeteren, omdat deze arbeidsomstandigheden hier als belangrijk worden gezien. In lage lonen landen kan het echter ook een negatieve invloed op de omzet hebben, doordat concurrerende fabrieken met lagere lonen een order voor een lager bedrag kunnen produceren. Tot slot is het de vraag of de consument, en daarmee degene waar een bedrijf geld mee verdient, daadwerkelijk de stakeholder is die vraagt om strenge *private regulation*. Vaker dan de consument worden de NGO's gezien als de groep stakeholders die *private regulation* eisen, terwijl zij niet de primaire stakeholder zijn. Hierdoor kunnen hun eisen dus ook anders, en vaak veel strikter liggen dan de wensen van consumenten en investeerders (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 137).

Ook ontwikkelingslanden kunnen regels opgesteld door *private regulation* als een beperking voor hun handel zien. Om aan Westerse standaarden te voldoen, zijn voor hen de kosten te hoog, en krijgen zij er te weinig voor terug. Tevens hebben veel overheden in ontwikkelingslanden baat bij corruptie en uitbuiting, omdat er een groot verschil bestaat tussen de elite en de arbeidersklasse. Omdat de elite de macht heeft, verzetten zij zich tegen *private regulation* zoals dit aan hen door het Westen wordt opgelegd. Dit vormt een tweede factor die verbetering van arbeidsomstandigheden in deze landen bemoeilijkt (Vogel, 2010: 82). Een oplossing zou zijn om de nieuwe opgestelde regels niet te snel en te veel te laten veranderen ten opzichte van de wet- en regelgeving van ontwikkelingslanden. Op die manier worden nieuwe regels sneller overgenomen door bedrijven en de overheid in deze ontwikkelingslanden, de verandering gaat immers geleidelijk (Vogel, 2010: 82).

*Concluderend*

Bedrijven dienen volgens het Ruggie *framework* mensenrechten te respecteren, maar kunnen niet met overheid of NGO's vergeleken te worden. Zij moeten zich vooral bewust zijn van hun effect op mensenrechten en hun sociale reputatie en daar ook naar handelen, nationaal en internationaal.

Er zijn voor bedrijven vanuit deze beschouwing ook zowel motieven om wel, als om juist niet aan maatschappelijk verantwoord ondernemen te doen. Hoewel verschillende wetenschappers het niet altijd eens zijn over de belangrijkste reden, is er een aantal motieven voor *private regulation* dat vaak genoemd wordt. Deze zijn verder onder te verdelen in interne en externe motieven voor maatschappelijk verantwoord ondernemen voor bedrijven, zoals te zien in onderstaande tabel:

Waarom wel?		Waarom niet?
<i>Interne motieven</i>	<i>Externe motieven</i>	
Ethiek	Reputatie: onderscheiding van andere bedrijven	Toezeggingen leiden tot hoge verwachtingen stakeholders, kan leiden tot reputatieschade

Verantwoordelijkheid	Reputatie: MVO-reputatie als buffer tegen schandalen	Kosten direct: hogere lonen, duurdere materialen
	Reputatie: Reactie op crisis of schandaal	Kosten indirect: administratie en inspectie
	Anticipatie op wet- en regelgeving	Consument is niet MVO stakeholder, maar NGO. Daarom geen extra winst uit MVO
		Ontwikkelingslanden zien beperkingen door hoge kosten en cultuur van corruptie en uitbuiting

De afgelopen jaren heeft er een verschuiving plaatsgevonden van interne- naar externe motieven voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit komt door toenemende concurrentie en druk die de *civil society* uitoefent om een probleem in de maatschappij te laten ontwikkelen. Ondanks deze externe druk, worden ook externe motieven van het bedrijfsleven om *private regulation* op te stellen als vrijwillig beschouwd. Naast de interne en externe motieven op basis waarvan bedrijven al dan niet kiezen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, is *private regulation* door het bedrijfsleven ook nodig om het gat op te vullen dat geleidelijk ontstaan is doordat het bedrijfsleven snel internationaal is gaan opereren, waar overheden vooral nog nationaal opereerden.

#### 4.2.3 Issue maturing door civil society leidt tot organizational learning door bedrijfsleven

Waar bedrijfsleven en overheid samen werken voor het maken van beleid, op overheids- of bedrijfsniveau, is de rol van de *civil society* minder duidelijk. Het mobiliseren van de gemeenschap wordt immers als kernactiviteit van de *civil society* gezien. Hoe kan de *civil society* in deze rol invloed uitoefenen op de inhoud en totstandkoming van *private regulation*?

Anders dan de overheid en de markt, die respectievelijk het afdwingen van nationale wetten normen, en productie en verkoop van goederen en diensten als kernactiviteit hebben, richt de *civil society* zich op de sociale kant van de samenleving (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 29). In dit onderzoek worden met *civil society* NGO's bedoeld met publieke belangen, in plaats van private- en/of marktbelangen. Er zijn veel verschillende soorten NGO's. Zo is een *single-issue*-NGO een organisatie die zich vooral richt op één onderdeel van de maatschappij, zoals in dit onderzoek bijvoorbeeld de Schone Kleren Campagne, die zich specifiek richt op de arbeidsomstandigheden bij textielproductie. Ook vallen vakbonden, nationaal en internationaal, onder NGO's.

Volgens Van Tulder & Van der Zwart (2003: 25) dienen alle organisaties, zowel overheid als markt, zich volgens de *civil society* te houden aan het *Triple P-principe*: organisaties moeten rekening houden met *profit*, *people* en *planet*. De vraag die hierbij rijst is vaak: wie is verantwoordelijk hiervoor, en door wie wordt dit gecontroleerd? Deze controle gebeurt veelal door de NGO's, die in dat geval als waakhond van de samenleving dienen. Het begrip *planet* wordt in de gaten gehouden door bijvoorbeeld milieuorganisaties als GreenPeace en het WWF. *Profit* houdt in dat er NGO's zijn die zich richten op duurzame economische ontwikkeling, zoals de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling. In dit onderzoek gaat het echter om NGO's die zich richten op *people*, omdat arbeidsomstandigheden hieronder vallen.

#### *Issue maturing: in vier fasen naar MVO*

Hoe maakt de *civil society* nu gebruik van haar invloed op de maatschappij om bedrijven over te laten gaan op maatschappelijk verantwoord ondernemen? De omslag naar maatschappelijk

verantwoord ondernemen is een weg die in vijf fasen wordt doorlopen door het bedrijfsleven, zo betogen Zadek (2004) en Van de Loo (2005: 28-29). Hierbij wordt het begin van deze omslag gezien als het aanklaarten van een probleem door de *civil society* tot het moment dat veranderingen, die door *private regulation* door bedrijven zijn bewerkstelligd, als nieuwe normen en waarden in de samenleving worden geaccepteerd. Zadek stelde deze fasen op naar aanleiding van zijn case study naar maatschappelijk verantwoord ondernemen bij sportkledingbedrijf Nike. Omdat ook het onderzoek naar de Bangladesh casus om de kledingindustrie gaat, vormt dit onderzoek een goede basis voor de analyse van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord. Deze vijf fasen van het implementeren van MVO door het bedrijfsleven komen later in dit onderzoek aan bod en zijn het gevolg van *issue maturing*. Dit houdt in dat de aandacht van de maatschappij voor een probleem zich ontwikkelt zich volgens een schema in vier fasen, waarin de invloed van de *civil society* zichtbaar is (Zadek, 2004: 127-129).

De term *issue maturing* houdt letterlijk de “rijping” van een maatschappelijk probleem in. In vier fasen neemt de aandacht voor een probleem toe in de maatschappij. Deze rijping van het probleem wordt door de *civil society* beïnvloed, doordat NGO’s de aandacht van de maatschappij op een probleem vestigen. De eerste fase hierin wordt *latent* of de potentiële fase genoemd, waarbij een maatschappelijke kwestie door de *civil society* in de vorm van NGO’s wordt aangekaart. Bedrijven negeren dit in deze fase nog, ook omdat er weinig wetenschappelijk bewijs voor het probleem bestaat op dat moment. Hierna komt een maatschappelijk probleem in de *emerging* of uitdijende fase, waar het issue niet enkel door de *civil society*, maar ook door de politiek en media wordt opgepakt en aangekaart. Hoewel er in deze fase nog steeds gebrek is aan wetenschappelijk bewijs, starten er onderzoeken naar het probleem en zijn er “*leading businesses*” die experimenteren met manieren om het probleem door middel van hun bedrijfsvoering op te lossen. Vervolgens komt de *consolidating* of versterkende fase, waarin sectorbrede initiatieven ontstaan, en bedrijven vrijwillig door *private regulation* hun beleid aanpassen richting maatschappelijk verantwoord ondernemen gericht op de groter wordende issue. Daarnaast wordt er vanuit de overheid wet- en regelgeving ontworpen over het probleem en krijgen bedrijven die geen aanpassingen doen te maken met rechtszaken over hun handelen, waarvoor de maatschappelijke aandacht steeds groter wordt. Tot slot is er de *institutionalized* fase, waarbij wetgeving en/of bedrijfsnormen over het probleem inmiddels zijn vastgesteld en het door zowel de maatschappij en het bedrijfsleven als niet meer dan normaal wordt geacht dat bedrijven zich houden aan de gestelde normen (Zadek, 2004: 127-129; Van de Loo, 2005: 28-29). Opvallend is dat de *private regulation* door het bedrijfsleven, aangezet door de *civil society*, uiteindelijk resulteert in wetgeving, waardoor ook bedrijven die niet vrijwillig zichzelf strengere beleid opleggen, hier ook aan moeten voldoen. Dit lijkt op de *California Effect* van Vogel (1995) en biedt dan ook een motief voor *civil society* om deel te nemen in een multi-stakeholder netwerk voor totstandkoming van *private regulation*. In een schema zijn de fasen van *issue maturing* dus als volgt:

Fase	Kenmerken
<i>Latent</i>	Civil society kaart probleem aan
<i>Emerging</i>	Probleem wordt ook door politiek en media erkend
<i>Consolidating</i>	Rechtszaken, sectorbrede aanpak, grote maatschappelijke interesse
<i>Institutionalized</i>	Wetgeving en bedrijfsnormen, aanpak wordt als normaal geacht in maatschappij (privatisering <i>California Effect</i> )

*Organizational learning: ontwikkeling MVO-beleid door issue maturing*

Zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk, stelt het bedrijfsleven *private regulation* vaak op als reputatiemechanisme in voorbereiding of reactie op een maatschappelijk probleem. Doordat door *issue maturing* de aandacht voor een maatschappelijk probleem steeds groter wordt, reageren bedrijven hierop door het ontwikkelen van hun MVO-beleid. Dit proces is in te delen in vijf fasen en wordt *organizational learning* genoemd (Zadek, 2004: 125-126).

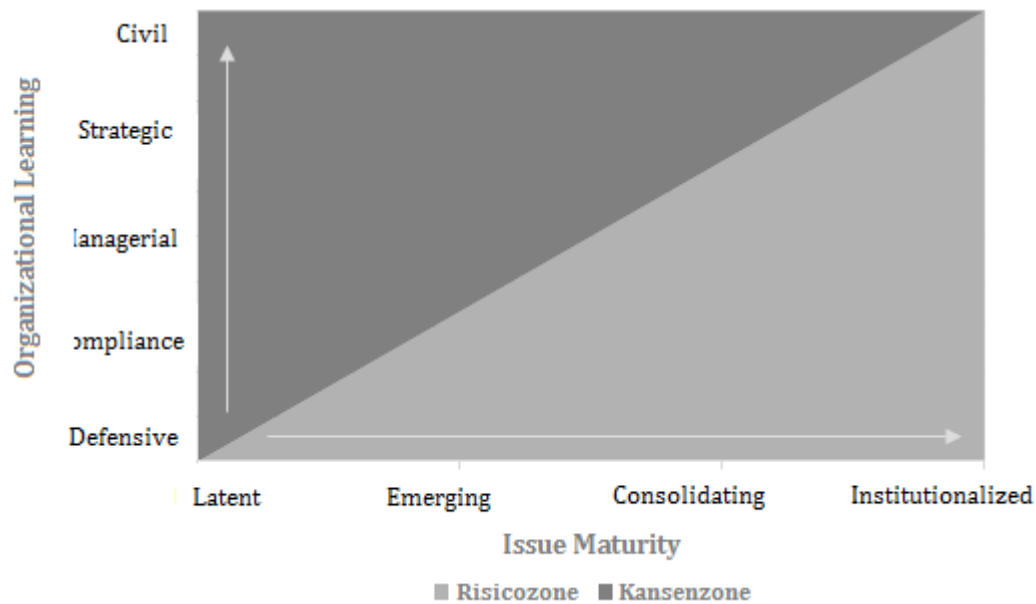
Allereerst reageert het bedrijfsleven *defensive* op verwijten die door de *civil society* aan hen worden gedaan wat betreft MVO. Het bedrijfsleven ontkent verantwoordelijkheid te hebben bij maatschappelijke taken, en de geleverde kritiek komt voor hen onverwacht. Vervolgens is er een fase van *compliance* of toegeeflijkheid, waarin bedrijven inzien dat de consument meer toewijding van bedrijven verwacht. In deze fase ontwijken bedrijven daadwerkelijk niet toegestane praktijken, zoals overduidelijke kinderarbeid in hun directe fabrieken. Hoewel het nog niet van harte gaat, geven bedrijven in deze fase dus toe dat zij hun beleid moeten herzien. Vervolgens is er de *managerial* fase, waarbij maatschappelijk verantwoord ondernemen en *private regulation* niet langer onderdeel van een defensieve marketingstrategie is, maar dat er sprake is van een lange termijn probleem waarvoor blijvende veranderingen in de bedrijfsvoering nodig zijn. Vanuit dit idee gaat het bedrijfsleven door naar de *strategic* fase, waarbij bedrijven ook de toegevoegde waarde voor MVO zien in hun eigen bedrijfsvoering. *Private regulation* wordt hierin gebruikt als manier om koploper te zijn in concurrentie met andere bedrijven, en realiseren bedrijven zich dat het kan bijdragen aan hun successen op de lange termijn. Tot slot is er de *civil* fase, waarin collectieve actie verwacht wordt van het bedrijfsleven en de *civil society* om gezamenlijk maatschappelijke doelen te bereiken. Samengevat in een schema zijn deze vijf fasen van *organizational learning* als volgt:

Fase	Uitleg
<i>Defensive</i>	Ontkennen kritiek <i>civil society</i>
<i>Compliance</i>	Toegeven en uitbannen daadwerkelijk niet toegestane praktijken
<i>Managerial</i>	Inzicht lange termijn probleem en oplossingen
<i>Strategic</i>	Toegevoegde waarde MVO voor bedrijfsvoering inzien
<i>Civil</i>	Collectieve actie om maatschappelijke doelen te bereiken

Om de MVO-reputatie van het bedrijfsleven hoog te houden of te beschermen tegen schade, dienen de fasen van *organizational learning* minstens gelijk te lopen met de fasen van *issue maturing*. Bedrijven reageren op een toename van maatschappelijke aandacht voor een probleem dus met het vrijwillig opstellen van *private regulation*. De *issue maturing* die door de *civil society* beïnvloed wordt is daarmee een externe motivatie voor bedrijven om een MVO-beleid te ontwikkelen. Het is hiermee voor de *civil society* van belang om de *issue maturing* in een vergevorderde fase te krijgen. Indien bedrijven niet adequaat reageren op een vergevorderde fase van *issue maturing*, komt hun MVO-



reputatie hiermee onder druk te staan. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande grafiek:



bron grafiek: Zadek, 2004: 129

Wanneer een bedrijf gedurende de *consolidated* fase zich bijvoorbeeld nog steeds *defensive* opstelt, wordt dit door de *civil society* niet geaccepteerd en loopt het bedrijf kans om door zowel media als politiek negatieve aandacht of zelfs een rechtszaak te krijgen voor hun schending van mensenrechten, terwijl het in de *latente* fase nog wel kon komen met een defensieve PR-strategie.

In de laatste, *institutionalized* fase van *issue maturing* is ook een rol van de overheid in te zien om aan deze verdragen afdwingbaarheid te verbinden door bijvoorbeeld wet- en regelgeving op te stellen in lijn met *private regulation* door bedrijven. Dit biedt niet alleen kansen voor de verschillende stakeholders, zij zijn ook van elkaar afhankelijk en kunnen daardoor het proces naar MVO ook bemoeilijken of vertragen (Van de Loo, 2005: 35). De rol van de *civil society* wordt hierin nog meer verduidelijkt: hoe verder een maatschappelijk probleem in de samenleving gerijpt is, hoe actiever het bedrijfsleven haar *private regulation* beleid dient te voeren. Een verdere ontwikkeling in *issue maturing* leidt dus tot verdere fase van *organizational learning* en vergroot daarmee de kans tot het bereiken van potentieel effectieve *private regulation*.

### 4.3 Analyse kader

Om de gevonden informatie uit bestaand onderzoek te kunnen gebruiken in de analyse van het totstandkomingsproces van het Bangladesh akkoord, worden drie hypothesen gesteld voor het bereiken van een effectief totstandkomingsproces voor potentieel effectieve *private regulation*. Wanneer het proces van totstandkoming effectief verloopt, is de kans op het bereiken van de voorwaarden voor potentieel effectieve *private regulation* het grootst.

#### 4.3.1 Overheid

Wanneer de overheid een *governance network* indirect stuurt en ervoor zorgt dat de deelnemende stakeholders in consensus met elkaar tot beleid komen, leidt dit tot een effectief proces van totstandkomingsproces.

Om te kunnen beoordelen of de Nederlandse overheid consensusgericht en indirect heeft gestuurd in de totstandkoming van het Bangladesh akkoord, is hun houding in dit proces in te delen in *hands-on* en *hands-off metagovernance*. Dit is mogelijk aan de hand van de volgende kenmerken:

<i>Hands-on metagovernance</i>	<i>Hands-off metagovernance</i>
Network design: overheid houdt invloed op domein, samenstelling en procedure	Network managing: stimuleren deelnemers en bieden benodigde materiële en immateriële bronnen
Network framing: overheid stelt politieke doelen, wettelijke basis en overkoepelende storytelling	Network participation: invloed op stellen beleidsagenda en besluitvorming over output

Indien de houding van de Nederlandse overheid in het totstandkomingsproces te identificeren is als één van de twee stijlen van *hands-off metagovernance* en er daarbij gestreefd is naar consensusgerichte besluitvorming, kan deze houding als effectief gekwalificeerd worden. Deze terughoudende houding zou moeten leiden tot een vrijwillige deelname van het bedrijfsleven. Welke motieven van het bedrijfsleven als vrijwillig identificeerbaar zijn, komt in de volgende hypothese aan bod.

#### 4.3.2 Bedrijfsleven

Wanneer bedrijven vrijwillig meewerken aan de totstandkoming van *private regulation*, komt dit de potentiële effectiviteit ervan ten goede. Om hun motieven te kunnen kwalificeren als vrijwillig, zijn veronderstelde motieven van het bedrijfsleven opgesteld. Hoewel invloed van buitenaf enkele van deze motieven beïnvloed, worden onderstaande motieven voor het opstellen van *private regulation* gekwalificeerd als vrijwillig. Wanneer respondenten een groot deel van deze motieven voor deelname noemen, kan gesteld worden dat hun deelname in het *governance network* vrijwillig geweest is en daarmee een positief effect heeft gehad op het totstandkomingsproces.

<b><i>Interne motieven</i></b>	<b><i>Externe motieven</i></b>
Ethiek	Reputatie: onderscheiding van andere bedrijven
Verantwoordelijkheid	Reputatie: MVO-reputatie als buffer tegen schandalen
	Reputatie: Reactie op crisis of schandaal
	Anticipatie op wet- en regelgeving

#### 4.3.3 Civil society

De *civil society* oefent invloed uit in een *governance network* door de aandacht van de maatschappij voor een probleem te laten rijpen. Dit proces wordt *issue maturing* genoemd en vindt plaats in vier fasen. Hoe succesvoller de *civil society* is in het laten rijpen van een probleem, hoe groter de kans op het bereiken van een potentieel effectief convenant is. Om de mate van *maturing* te kunnen beoordelen, wordt de reconstructie van het totstandkomingsproces van het Bangladesh akkoord in deze fasen opgesteld:

Fase	Kenmerken
<i>Latent</i>	Civil society kaart probleem aan
<i>Emerging</i>	Probleem wordt ook door politiek en media erkend

<i>Consolidating</i>	Rechtszaken, sectorbrede aanpak, grote maatschappelijke interesse
<i>Institutionalized</i>	Wetgeving en bedrijfsnormen, aanpak wordt als normaal geacht in maatschappij (privatisering <i>California Effect</i> )

*Issue maturing* draagt bij aan een effectief totstandkomingsproces omdat het leidt tot *organizational learning* van het bedrijfsleven. Door de toenemende druk vanuit de maatschappij, ontwikkelen bedrijven vrijwillig *private regulation*. Hoe meer een probleem gevorderd is, hoe verder het bedrijfsleven haar MVO-beleid ontwikkelt. Dit draagt bij aan het bereiken van potentieel effectieve *private regulation*. De *organizational learning* van het bedrijfsleven is in te delen in vijf fasen, die gelijk lopen met de fasen van *issue maturing*. Deze fasen zijn als volgt:

Fase	Uitleg
<i>Defensive</i>	Ontkennen kritiek <i>civil society</i>
<i>Compliance</i>	Toegeven en uitbannen daadwerkelijk niet toegestane praktijken
<i>Managerial</i>	Inzicht lange termijn probleem en oplossingen
<i>Strategic</i>	Toegevoegde waarde MVO voor bedrijfsvoering inzien
<i>Civil</i>	Collectieve actie om maatschappelijke doelen te bereiken

In de analyse van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord zijn er samengevat dus drie hypothesen te noemen voor het bereiken van een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden. Indien er aan deze factoren voldaan is, kan er gesproken worden van een effectief totstandkomingsproces. Nadat er in de analyse een oordeel geveld is over de potentiële effectiviteit van het Bangladesh akkoord, kunnen onderstaande factoren verklaren waarom er een bepaalde mate van potentiële effectiviteit bereikt is:

4. Vrijwilligheid in het opstellen van *private regulation* door het bedrijfsleven draagt bij aan het bereiken van een potentieel effectief convenant
5. Indirecte en consensusgerichte sturing door de overheid leidt tot een effectief totstandkomingsproces, omdat het de vrijwilligheid voor deelname door het bedrijfsleven bevordert
6. Als de *civil society* de *issue maturing* van een probleem succesvol weet te beïnvloeden, draagt dit bij aan *organizational learning* van het bedrijfsleven en zorgt er daarmee voor dat het bedrijfsleven vrijwillig meewerkt aan het opstellen van potentieel effectieve *private regulation*

In het komende hoofdstuk wordt allereerst gekeken naar de potentiële effectiviteit van het Bangladesh akkoord aan het hand van het evaluatief kader zoals dit opgesteld is in hoofdstuk 3. Vervolgens wordt aan de hand van het in dit hoofdstuk opgestelde analysekader een reconstructie gemaakt dan de totstandkoming van het convenant en de invloed van de houding van de stakeholders op de potentiële effectiviteit van het akkoord.

## 5. Potentiële effectiviteit en totstandkoming *Accord on Fire and Building Safety*

### 5.1 De casus *Accord on Fire and Building Safety*

De casus die in dit onderzoek centraal staat is het *Accord on Fire and Building Safety*, ook wel het “Bangladesh akkoord” genoemd (schonekleren.nl, 2014a). Dit convenant is de casus die in dit onderzoek gebruikt wordt, omdat het door textielbedrijven zelf, NGO’s als de Schone Kleren Campagne en ook het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken als een belangrijke stap in de goede richting van *private regulation* gezien wordt (Schone Kleren Campagne, 2014; Rijksoverheid.nl, 2013a). Het is daarom een goed voorbeeld van een convenant als vorm van *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden. Indien het convenant het gewenste effect weet te bereiken, zou het mogelijk als voorbeeld kunnen dienen voor overige convenanten.

Voordat in dit hoofdstuk de potentiële effectiviteit van het akkoord wordt beoordeeld en de invloed van het totstandkomingsproces op de effectiviteit wordt geanalyseerd, begint dit hoofdstuk met de hoofdlijnen van het *Accord on Fire and Building Safety*. Het gehele convenant is te vinden in bijlage 1. De zes kerncomponenten uit het convenant zijn als volgt (BangladeshAccord.org, 2014b):

- Het convenant is een juridisch bindende overeenkomst tussen kledingbedrijven en vakbonden om veilige werkplekken in Bangladesh te garanderen
- Onafhankelijke inspecties van fabrieken
- Vermelding van alle fabrieken en openbare inspectie- en actieplannen ter correctie en verbetering
- Toewijding van de ondertekenende kledingbedrijven om te voorzien in voldoende middelen voor herstel en garantie voor het behoud van afnemerscontracten
- Democratisch gekozen welzijns- en veiligheidscommissies in alle fabrieken om welzijns- en veiligheidsrisico’s te herkennen
- De positie van textielarbeiders versterken door een intensief trainingsprogramma, een klachtenprocedure en het recht om onveilig werk te weigeren

### 5.2 Potentiële effectiviteit *Accord on Fire and Building Safety*

Mag het Bangladesh akkoord een potentieel effectief convenant genoemd worden? Dat is de vraag die in deze paragraaf wordt beantwoord. Aan de hand van het evaluatief kader, zoals opgesteld in paragraaf 3.4, wordt gekeken of het *Accord on Fire and Building Safety* voldoet aan de voorwaarden voor een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden.

#### 5.2.1 Procedurele voorwaarden

In het algemeen moet *private regulation* tussen overheid, *civil society* en bedrijfsleven aan een zestal verschillende procedurele voorwaarden voldoen om potentieel effectief genoemd te mogen worden. Om hier uitspraken over te kunnen doen, wordt het *Accord on Fire and Building Safety* getoetst aan deze voorwaarden.

##### 1. Duidelijke beoogde resultaten

De potentiële effectiviteit van het akkoord begint bij het einde: de duidelijkheid van de beoogde resultaten. Ook de inleidende tekst van het akkoord begint met het uiteindelijke doel: “*The goal of a safe and sustainable Bangladeshi Ready-Made Garment (“RMG”) industry in which no worker needs to fear fires, building collapses, or other accidents that could be prevented with reasonable health*”

*and safety measures*". (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 1). Concreter dan dit wordt de doelstelling echter niet in het akkoord. Zo ontbreken beoogde percentages van gecontroleerde fabrieken over geheel Bangladesh en een streven van het aantal ondertekenende partijen in het akkoord.

### 2. *Duidelijke mate van (juridische) afdwingbaarheid*

Wanneer wordt geoordeeld dat een ondertekenaar van het akkoord zich niet aan gehouden afspraken houdt, kan deze uiteindelijk via een nationale rechtbank gedwongen worden tot het naleven van de geschonden clausules (interview Bedrijf 1), zoals opgenomen in clause 5 van het akkoord: "*Any arbitration award shall be enforceable in a court of law of the domicile of the signatory against whom enforcement is sought and shall be subject to The Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (The New York Convention), where applicable*" (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 2). Het convenant is hiermee dan ook een contract tussen de ondertekenende partijen, die elkaar juridisch aan de gemaakte afspraken kunnen houden. De mate van juridische afdwingbaarheid is dus hoog en is als zodanig duidelijk in het akkoord opgenomen.

### 3. *Begin- en eindtermijn met tussentijdse evaluaties*

Over de looptijd van het akkoord wordt in het document het volgende gezegd: "*a fire and building safety program in Bangladesh for a period of five years*" (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 1). In het oorspronkelijke plan zouden bedrijven enkele dagen hebben om het akkoord te ondertekenen (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3), omdat vervolgens in samenspraak met alle ondertekenaars een plan opgesteld zou worden (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 1). Doordat bedrijven de impact van het convenant te groot vonden, tekenden veel van hen pas enkele weken tot maanden later. Hoe dit van invloed is op de uiteindelijke einddatum van het convenant, wordt niet duidelijk in de tekst van het akkoord.

Tussentijdse evaluaties zijn echter wel op meerdere manieren in het akkoord opgenomen. Allereerst wordt binnen twee weken na een inspectie van een fabriek een rapport opgesteld door de veiligheidsinspecteur. Dit rapport wordt binnen zes weken na het opstellen hiervan openbaar gemaakt (Bangladesh Akkoord Foundation, 2014c: 3-4). Daarnaast wordt er per kwartaal een rapportage opgesteld van gecontroleerde fabrieken, bevindingen bij inspecties en de voortgang in het oplossen van deze problemen (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 5). Al deze evaluaties worden openbaar gemaakt, om zo de transparantie van het convenant te vergroten. Het doel is dan ook om binnen twee jaar na de sluiting van het akkoord alle fabrieken van ondertekenende partijen te hebben geïnspecteerd, en binnen de vijf jaar dat het akkoord geldig is alle wijzigingen te hebben doorgevoerd die nodig zijn volgens de rapporten (Bangladesh Accord Foundation, 2014c).

### 4. *Sancties indien ondertekenende partijen afspraken schenden*

Doordat het akkoord juridisch afdwingbaar is, kunnen er ook sancties opgelegd worden wanneer een aanklagende partij in het gelijk gesteld wordt. De kosten voor het juridische proces kunnen dan ook aan deze schendende partij worden opgelegd (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 2). Naast deze concrete sanctie wordt uiteraard ook van de schendende ondertekenaar verwacht dat de clausules waar deze zich niet aan hield, alsnog worden nageleefd. Dit is echter lastig een sanctie te noemen, aangezien de partij bij de ondertekening van het convenant hier al mee akkoord zou gaan.

### 5. *Onafhankelijke arbitrage en een geschillenregeling*

Clause 5 van het akkoord betreft "*dispute resolution*" (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 2). Wanneer er een geschil is tussen verschillende stakeholders, wordt dit beoordeeld door de *Steering Committee*, zoals aangegeven in clause 4. Deze bestaat uit een evenredige

vertegenwoordiging gekozen door enerzijds vakbonden en anderzijds het bedrijfsleven. Daarnaast heeft deze commissie een voorzitter, gekozen door de International Labour Organization. Beslissingen worden in consensus gemaakt, of door middel van een meerderheid van stemmen wanneer consensus niet bereikt wordt (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 2). Tegen deze uitspraak kan eventueel hoger beroep aangetekend worden, waarbij de uitspraak zoals gezegd afgedwongen kan worden door een nationale rechtbank. Het beslissen van geschillen gebeurt dus zo onafhankelijk mogelijk: allereerst bij een commissie met evenredige vertegenwoordiging of, in het geval van hoger beroep, bij een rechter.

#### 6. Mogelijkheid tot toetreding convenant

In het *Accord on Fire and Building Safety* is geen clause te vinden over (tussentijdse) toetreding tot het convenant. Zoals gezegd traden veel bedrijven niet in de allereerste fase van het convenant toe, maar deden zij dit pas in een later stadium (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3). Op de website van The Accord Foundation is daarnaast ook een eenvoudig stappenplan te lezen dat bedrijven kunnen gebruiken om toe te treden tot het convenant, geplaatst in januari 2015 (Bangladesh Accord Foundation, 2015). Naar aanleiding hiervan kan de conclusie getrokken worden dat toetreding tot het convenant nog steeds mogelijk is.

Wanneer de algemene, procedurele voorwaarden voor een convenant schematisch worden weergegeven, is te zien dat het *Accord on Fire and Building Safety* samengevat aan de volgende voorwaarden voldoet:

Procedurele voorwaarden	Voldaan?
Duidelijke beoogde resultaten	Deels
Duidelijke mate van (juridische) afdwingbaarheid	Ja
Begin- en eindtermijn met tussentijdse evaluaties	Deels
Sancties indien ondertekenende partijen afspraken schenden	Ja
Onafhankelijke arbitrage	Ja
Mogelijkheid tot toetreding convenant	Ja

#### 5.2.2 Inhoudelijke voorwaarden

Naast de procedurele voorwaarden waar een convenant in het algemeen aan zou moeten voldoen, zijn er ook enkele specifieke thema's die in een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden opgenomen moeten zijn. Deze thema's worden de inhoudelijke voorwaarden genoemd. In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre deze thema's aan bod komen in het Bangladesh akkoord.

#### *Veilige arbeidsomstandigheden*

Veilige arbeidsomstandigheden zijn het hoofdthema van dit convenant. Het akkoord is opgesteld naar aanleiding van fabrieksrampen in Bangladesh en heet dan ook "*Accord on Fire and Building Safety*". In het akkoord zijn maar liefst elf clauses opgenomen over hoe de veiligheid van kledingfabrieken verbeterd dient te worden, ingedeeld in de paragrafen "*Credible inspections*", "*Remediation*" en "*Training*" (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 3-5). De eerste paragraaf richt zich op het onafhankelijk vaststellen van misstanden in fabrieken, waar de volgende twee paragrafen oplossingen hiervoor bieden in het aanpassen van (bouwkundige) veiligheid in deze fabriek en het trainen van fabriekswerkers om in geval van calamiteiten juist te handelen. Op elke manier is het thema veilige arbeidsomstandigheden dus in dit convenant opgenomen.

*Overige clauses en Plan van Aanpak retailorganisaties*

Doordat het Bangladesh akkoord zich op een gespecificeerd deelthema richt, namelijk veilige arbeidsomstandigheden en in het bijzonder de bouwkundige staat van fabrieken, komen de overige inhoudelijke thema's niet of in veel mindere mate aan bod in dit convenant. Hoewel het niet specifiek in clauses genoemd wordt, is het recht op organisatie en collectief handelen verweven in het akkoord doordat vakbonden gezien worden als stakeholders in het opstellen ervan en daarnaast ook inspraak hebben in *Health and Safety Committees* per fabriek (Bangladesh Accord Foundation, 2014c: 5).

De overige thema's waarvan gesteld wordt dat deze minimaal genoemd moeten worden in een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden zijn verbod op discriminatie; verbod op dwang- en kinderarbeid; leefbaar loon en een maximale werkweek van 48 uur. Deze onderwerpen komen niet specifiek aan bod in het *Accord on Fire and Building Safety*. Om deze thema's ook aan te pakken in de Bengaalse kledingindustrie, is er het bredere "Plan van Aanpak" door Nederlandse retailorganisaties opgezet. Hierover volgt later in dit hoofdstuk meer informatie. Schematisch is te zien dat het *Accord on Fire and Building Safety* slechts aan een deel van de inhoudelijke voorwaarden voor een potentieel effectief convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden voldoet:

Inhoudelijke voorwaarden	Voldaan?
Recht op organisatie en collectief handelen	Indirect
Verbod op discriminatie	Nee
Verbod op dwang- en kinderarbeid	Nee
Leefbaar loon	Nee
Veilige arbeidsomstandigheden	Ja
Maximale werkweek van 48 uur	Nee

### 5.3 Reconstructie totstandkoming *Accord on Fire and Building Safety*

Om te kunnen zien hoe het proces van totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety* van invloed geweest is op de potentiële effectiviteit van het convenant, wordt een reconstructie gemaakt van dit totstandkomingsproces en de houding van verschillende stakeholders hierin. De reconstructie van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord gebeurt volgens de vier fasen van *issue maturing*, in de tabel hieronder nogmaals kort toegelicht. Aansluitend aan deze paragraaf wordt de reconstructie gebruikt voor de analyse van het totstandkomingsproces.

Fase	Uitleg
<i>Latent</i>	Civil society kaart probleem aan
<i>Emerging</i>	Probleem wordt ook door politiek en media erkent
<i>Consolidating</i>	Rechtszaken, sectorbrede aanpak, grote maatschappelijke interesse
<i>Institutionalized</i>	Wetgeving en bedrijfsnormen, aanpak wordt als normaal geacht in de maatschappij ( <i>privatisering California Effect</i> )

#### 5.3.1 Latente fase (tot 1992): Aandacht van de *Clean Clothes Campaign*

In 1989 wordt in Nederland de NGO Clean Clothes Campaign (CCC) opgericht, in Nederland de Schone Kleren Campagne (SKC) genoemd. Zij organiseren op dat moment campagnes tegen internationale kledingbedrijven om hen te wijzen op de verantwoordelijkheid die deze bedrijven volgens de NGO hebben wat betreft de arbeidsomstandigheden van kledingwerkers in lage lonen landen. Kledingbedrijven hebben op dat moment nog geen actief MVO beleid, zo ontkent het

kledingconcern C&A verantwoordelijkheid wanneer het wordt beschuldigd van uitbuiting en kinderarbeid (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 169). Ook de overheid is nog niet betrokken bij het tegengaan van misstanden bij arbeidsomstandigheden in landen waar Nederlandse bedrijven hun orders plaatsen. Om de aandacht te vestigen op de misstanden in de kledingsector, werkt de SKC met een strategie waarbij ze zich richten op 4 pijlers: (1) het betrekken van de nationale en internationale politiek bij het aanpakken van problemen met arbeidsomstandigheden in de textielsector, (2) het creëren van aandacht voor de problemen bij het publiek, (3) het bijstaan van arbeiders in lage lonen landen bij het opstellen van vakbonden en aanpakken van de problemen en (4) het wijzen van bedrijven op hun verantwoordelijkheid wat betreft het naleven van nationale en internationale wetgeving (Schonekieren.nl, 2014b). Deze strategie hangt samen met de fasen van *issue maturing*.

Het bedrijfsleven benadrukt dat een eeuw geleden, toen er nog textielproductie in Nederland was, er ook in Nederland sprake was van uitbuiting en kinderarbeid (interview Bedrijf 4). Zelfs in het begin van de jaren '90 werden er nog illegale naaiateliers ontdekt in Amsterdam, wat in de latere *emerging* fase resulteert in de oprichting van de *Fair Wear Foundation*. De Nederlandse kledingmerken geven hierover echter wel aan dat kinderarbeid hiermee uit Westerse landen verdween, maar niet verminderde in ontwikkelingslanden. In deze latente fase leidde deze constatering nog niet tot maatschappelijke beweging bij de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven (interview Bedrijf 1).

### 5.3.2 *Emerging* fase (1993 – 2013): Aandacht in de media en eerste Europa-Azië top

Wanneer in 1993 bij een fabrieksbrand in Thailand 188 mensen om het leven komen, komt dit ongeval veelvuldig in de media in Westerse landen. Dit leidt tot een discussie tussen Aziatische en Europese regeringen over de schuldvraag, die varieert van de wet- en regelgeving van Aziatische regeringen over arbeidsomstandigheden in lokale fabrieken, tot de verantwoordelijkheid van Europese afnemers. Deze discussie leidde tot de eerste Europa-Azië top in Thailand in 1996. Opvallend genoeg was Bangladesh niet aanwezig bij de top, omdat de top anders te groot zou worden (Christern, 1996). Kenmerkend voor deze fase is inmenging van media en politiek, zo is aandacht voor de kwestie op de Europa-Azië top ook te zien in de Nederlandse kranten. Halverwege de jaren '90 worden steeds meer artikelen gepubliceerd over arbeidsomstandigheden in de Bengaalse kledingindustrie (Christern, 1996; Salm, 1994; Coerver, 1995). In 1998 stelt de SKC een netwerkmodel op met een voorbeeld-gedragscode voor de kledingindustrie. Enkele vooruitstrevende bedrijven nemen deze gedragscode over in hun beleid, een typerend kenmerk voor de koplopers in deze *emerging* fase.

De inmenging van het bedrijfsleven en de overheid in de discussie leidt in 1999 tot de oprichting van de Fair Wear Foundation, een multi-stakeholder initiatief tussen brancheorganisaties van zowel producerende als verkopende kledingbedrijven en NGO's bestaande uit zowel vakbonden en maatschappelijke organisaties als de SKC (fairwear.org, 2014). Deze oprichting leidt ertoe dat NGO's gericht op arbeidsomstandigheden in productielanden gaan samenwerken om tot een gezamenlijke gedragscode te komen. De overheid lobbyt in deze fase voor deze gedragscode en past ook het eigen beleid erop aan, bijvoorbeeld door kleding van gemeentewerkers enkel nog bij bedrijven te kopen die aangesloten zijn bij de Fair Wear Foundation (schonekieren.nl, 2014b; Abbing, 2003). In de jaren hierna krijgt maatschappelijk verantwoord ondernemen steeds meer aandacht van zowel het publiek, de *civil society*, het bedrijfsleven en de overheid. In 2001 neemt het kabinet Kok-II het SER-advies aan dat in het rapport "*Winst van Waarden*" geschreven werd over maatschappelijk verantwoord ondernemen. In dit rapport wordt geconstateerd dat maatschappelijk verantwoord ondernemen al eeuwenlang gezien wordt in Nederland en de rest van de wereld, maar dat dit rond de millenniumwisseling meer aandacht begint te krijgen (SER, 2001: 6). Het advies aan de overheid luidt om maatschappelijk verantwoord ondernemen als maatwerk te beschouwen (SER, 2001).



### *Ontstaan Accord on Fire and Building Safety*

In deze *emerging* fase ontstaat de eerste versie van het Bangladesh akkoord. Wanneer tussen 2000 en 2010 meerdere kledingfabrieken in Bangladesh instorten of in vlammen opgaan, besluiten enkele organisaties afspraken te maken met elkaar en met Bengaalse vakbonden. De betrokken organisaties bij deze afspraken zijn de SKC, ILO, het Maquila Solidarity Network en het Worker Rights Consortium (WRC), onder leiding van IndustriALL, dat toen nog *The International Textile, Garment and Leatherworkers Federation* heette. De ergste rampen in deze periode zijn de instorting van de Spectrum fabriek en de fabrieksbrand in de Garib & Garib sweater factory, waarbij respectievelijk 64 en 21 textielwerkers om het leven komen (interview NGO 1). Naar aanleiding van deze ongelukken wordt een lijst met afspraken gepresenteerd. Deze afspraken worden de *“Health and Safety Action Points for Buyers sourcing from Bangladesh”* (cleanclothes.org, 2014b). De inhoud van deze afspraken is te vinden in bijlage 2. Deze *Health and Safety Action Points* eisen in de basis hetzelfde als het uiteindelijke Bangladesh akkoord: veiligheid van textiel fabrieken. In november 2012 breekt opnieuw een fabrieksbrand uit in Dhaka, in textiel fabriek Tazreen, waarbij 112 arbeiders om het leven komen. Enkele kledingbedrijven stellen in samenwerking met de NGO *Global Social Compliance Plan*, onder leiding van het *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) ook een lijst met afspraken op om misstanden in de Bengaalse kledingindustrie tegen te gaan.

Enkele vooruitstrevende kledingbedrijven, zoals Tchibo, Tommy Hilfiger en Gap ondertekenden de allereerste versie van het *Accord on Fire and Building Safety*, maar waren hierin nog uniek ten opzichte van andere grote kledingbedrijven, een kenmerk van de *emerging* fase. Daarnaast is het kenmerkend dat in deze fase kledingbedrijven al in dialoog waren met NGO's, in plaats van een defensieve houding hadden ten opzichte van veiligheid van textielarbeiders. Hoewel de vooruitstrevende kledingbedrijven andere grote kledingbedrijven aanspoorden om de afspraken ook te ondertekenen, vond er op dit moment nog geen grootschalige ondertekening plaats (cleanclothes.org, 2014b: 3; interview NGO 1).

### *Rol Nederlandse overheid*

In deze fase komt niet alleen de rol van de politiek in het algemeen, zoals de Europa-Azië top, maar ook die van de Nederlandse overheid specifiek aan bod. Vanaf november 2012 neemt minister Ploumen zitting in kabinet Rutte-II als minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. In deze maand vindt ook de fabrieksbrand in Dhaka plaats, waarbij 112 textielwerkers om het leven komen. De minister geeft aan te willen overleggen met de Nederlandse textielbranche, om zo te kijken hoe overheid en het bedrijfsleven kunnen samenwerken op dit gebied (Wiltjer, 2012). Het wordt duidelijk dat de minister een oplossing zoekt in samenwerking in het Nederlandse poldermodel en *private regulation* in plaats van het opleggen van wet- en regelgeving aan deze Nederlandse bedrijven, zoals ze ook benadrukt in een interview over het samengaan van handel en ontwikkelingssamenwerking (VNO NCW, 2013).

Een jaar hiervoor dient het GroenLinks Tweede Kamerlid Braakhuis al een motie in tot ketentransparantie. Deze motie had ten doel Nederlandse bedrijven te verplichten hun hele keten openbaar te maken, zodat consumenten meer inzicht zouden hebben in de duurzaamheid van de te kopen producten (Braakhuis, 2011; interview NGO 1). Deze motie wordt aangenomen, waarop de staatssecretaris toezegt met de textielbedrijven te spreken om tot oplossingen te komen tegen uitbuiting en kinderarbeid (Bleker, 2012). De brancheorganisaties zijn naar aanleiding van deze moties begonnen met het schrijven van het Plan van Aanpak, de start van een Nederlands convenant tussen kledingmerken, NGO's en de Nederlandse overheid om misstanden in de textielsector in ontwikkelingslanden aan te pakken (interviews NGO 1; NGO 2; Bedrijf 1; Bedrijfsleven 4; Overheid

1). De presentatie van dit Plan van Aanpak volgt echter pas in een latere fase, ná de uitwerking van het Bangladesh akkoord.

### 5.3.3 *Consolidating* fase (2013 – Heden): Instorting Rana Plaza en Bangladesh Akkoord

Een duidelijk omslagpunt van de *emerging* naar de *consolidating* fase kwam met de ramp waarbij de Rana Plaza fabriek op 24 april 2013 instortte. Bij het instorten van dit pand, waarin meerdere kledingfabrieken gevestigd waren, kwamen ruim 1100 textielwerkers om het leven. Beide initiatieven voor veiligere fabrieken in Bangladesh kwamen naar aanleiding van deze ramp al snel samen, en op 29 april 2013 vond er een meeting plaats met de stakeholders IndustriALL, GIZ, ILO, Ethical Trading Initiative (ETI), CCC, WRC en veel Amerikaanse en Europese kledingbedrijven. In deze bespreking kwamen de beide voorstellen van IndustriALL en GIZ samen tot wat uiteindelijk het *Accord on Fire and Building Safety* zou worden. Vanaf het moment dat kledingbedrijf H&M het uiteindelijke akkoord op 13 mei 2013 tekende, volgden er in de dagen erna nog 40 andere ondertekenaars. Op 23 mei 2013 werd het convenant officieel ondertekend door kledingbedrijven en nationale- en internationale vakbonden. De NGO's SKC, ILO, Maquila Solidarity Network en WRC tekenden het akkoord als getuigen (cleanclothes.org, 2014b). Het convenant was hiermee een samenwerking tussen enkel het bedrijfsleven en de *civil society*.

Typerend voor deze *consolidating* fase is de grote maatschappelijke interesse die leidt tot een sectorbrede aanpak. Waar eerdere fabrieksrampen in Bangladesh niet het grote nieuws haalden (interview Bedrijf 1), was dit bij de instorting van het Rana Plaza gebouw anders. Vele internationale media berichtten over de ramp. Zo kwam de zaak ook onder de aandacht bij de consument, die actie verwachtte van de kledingbedrijven. De sectorbrede aanpak hangt hiermee samen. Vele grote kledingbedrijven ondertekenden een maand na de ramp het akkoord (interview NGO 1). Dit is een vooruitgang wanneer teruggekeken wordt naar de *emerging* fase, waarin enkel de vooruitstrevende bedrijven het voorlopige akkoord wilden ondertekenen.

#### *Houding Nederlandse overheid*

In deze *emerging* fase neemt de Nederlandse overheid een actievere houding aan. In de eerste periode na de ramp leverde het ministerie van Buitenlandse Zaken 20.000 euro financiële steun als noodhulp, waarvoor jaarlijks een budget van 200 miljoen euro wordt gereserveerd (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013b; Rijksoverheid.nl, 2013b). Na een maand maakte de minister bovendien bekend zich te willen opstellen als coördinator voor veilige arbeidsomstandigheden in Bangladesh en dat het Nederlandse kabinet zichzelf ten doel had gesteld om alle kleding die in onveilige Bengaalse fabrieken geproduceerd werd, uit de Nederlandse kledingwinkels te bannen. Daarnaast werd een bedrag van 9 miljoen euro beschikbaar gesteld om de arbeidsomstandigheden in Bangladesh te verbeteren (Grutterink, 2013). Dit leidde tot een versnelling van het Plan van Aanpak, waarmee begonnen werd in de *emerging* fase. In mei 2013 begint de minister met het actief benoemen van Nederlandse kledingmerken die het akkoord nog niet hebben ondertekend (Pauw & Witteman, 2013; AD.nl, 2013). Waar de overheid met het Bangladesh akkoord officieel geen rol heeft gehad in de totstandkoming ervan, is dit anders in het geval van het Plan van Aanpak, dat in de volgende fase aan bod komt.

### 5.3.4 *Institutionalized* fase: Plan van Aanpak wordt MVO convenant textielsector

Naast het Bangladesh Accord, dat op initiatief van de *civil society* is opgesteld, is er ook een aantal MVO-initiatieven te onderscheiden dat geïnitieerd is door de Nederlandse kledingbranche zelf. Brancheorganisaties Modint, Inretail en VGT hebben in een multi-stakeholder proces een Plan van Aanpak geschreven voor MVO-convenanten in de textielsector. Het *governance network* kreeg vorm door het gebruik van werkgroepen waarin zowel overheid, NGO's en textielbedrijven vertegenwoordigd waren. Het uit dit *governance network* voortgekomen Plan van Aanpak dient in de

toekomst te leiden tot een MVO-convenant over de arbeidsomstandigheden in de textielsector dat verder gaat dan enkel veiligheid van fabrieken en de Bengaalse textielsector (Modint, Inretail & VGT, 2014; interviews NGO 1; Bedrijf 1; Bedrijfsleven 4; Overheid 1). Dit Plan van Aanpak is opgesteld naar aanleiding van zowel het SER-advies over internationale MVO-convenanten uit 2010 en de motie Braakhuis uit 2011, die tot doel had om ketentransparantie af te dwingen in de textielsector.

In april 2014 wordt aan minister Ploumen het SER-advies aangeboden over internationale MVO-convenanten. Hierin wordt het Bangladesh akkoord genoemd als een voorbeeld voor toekomstige MVO-convenanten, waarin concreet de volgende lessen uit het akkoord getrokken kunnen worden:

- Combinatie tussen overheidsbeleid en *private regulation*
- Onafhankelijke inspecties
- Aandacht voor inkoopgedrag afnemers
- *Capacity building*
- Verbeterprogramma's (SER, 2014)

Wanneer dit convenant afgerond is, wordt dit naar waarschijnlijkheid getekend door de Nederlandse overheid, betrokken NGO's en de diverse Nederlandse brancheorganisaties die de Nederlandse kledingmerken representeren (interview Bedrijf 1; Overheid 1). Wanneer dit gebeurt, is de hoop en verwachting van zowel de Nederlandse overheid als de branche dat over ongeveer vijf tot tien jaar grote stappen zijn gezet richting veiligheid en leefbare lonen in de textielsector in ontwikkelingslanden (interviews Bedrijf 1; Overheid 1). Niet alleen dit verwachte resultaat, maar ook het feit dat het akkoord door de verschillende Nederlandse brancheorganisaties getekend wordt, geeft aan dat dit past bij de *institutionalized fase*. Hoewel het nu niet te voorspellen is of deze afspraken uiteindelijk ook in wet- en regelgeving omgezet worden, wordt het Plan van Aanpak op dat moment wel opgenomen in de bedrijfsnormen van ieder Nederlands kledingmerk, doordat vrijwel ieder merk is aangesloten bij minstens één van de Nederlandse brancheorganisaties. De ontwikkeling van dit nieuwe convenant en de implementatie ervan door het Nederlandse bedrijfsleven zal de komende jaren moeten uitwijzen of de Nederlandse textielsector inderdaad in deze *institutionalized fase* terecht zal komen.

## 5.4 Motieven deelname stakeholders

In het onderzoek is respondenten gevraagd naar hun motieven om al dan niet bij te dragen aan de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety*. Omdat vrijwilligheid in deelname door het bedrijfsleven een verwachte positieve invloed heeft op het bereiken van een potentieel effectief convenant, is dit relevante informatie. Daarnaast worden ook de genoemde motieven van overheid en *civil society* in kaart gebracht, omdat deze als een verklaring voor hun handelen in de verschillende fasen van totstandkoming van het Bangladesh akkoord kunnen dienen.

### 5.4.1 Motieven Bedrijfsleven

Hoewel er in dit onderzoek gesproken is met zowel bedrijven die wél, als bedrijven die niet het Bangladesh akkoord hebben getekend, werden diverse motieven voor én tegen deelname door beiden genoemd, zoals te zien in onderstaande opsomming van genoemde motieven:

Motieven voor deelname aan *Accord on Fire and Building Safety*:

- Herstellen van reputatieschade na instorten Rana Plaza fabriek (interviews NGO 1; NGO 2; NGO 3; Bedrijf 1)

- Voorkomen van toekomstige reputatieschade (interviews NGO 3; Bedrijf 4), “*Als wij daarop aangesproken worden door onze klanten, produceren jullie ook in deze fabrieken, dan moeten we daar een goed antwoord op hebben*” (interview Bedrijf 4)
- Versterken van marktpositie door uitdragen MVO-beleid naar klanten, zowel consumenten als retailers (interviews NGO 3; Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 4)
- Persoonlijke betrokkenheid van het bedrijfsleven (interviews NGO 2; Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 3; Bedrijf 4), “*Oprecht gevoel dat die arbeidsomstandigheden onveilig zijn en je niet zo mensenlevens kunt riskeren als ze voor jou iets maken*” (interview Bedrijf 1)
- Gezamenlijk kunnen bedrijven het verschil maken en stimuleren elkaar daarmee om het akkoord te tekenen (interviews NGO 1; NGO 2; Bedrijf 1)
- Handelsrelatie met Bangladesh is belangrijk en dient in stand gehouden te worden, “*niet opnieuw het wiel uitvinden in andere landen want ik heb goede leveranciers in Bangladesh*” (interview Bedrijf 1)
- Vrijwilligheid zorgt ervoor dat bedrijven weten waarvoor ze kiezen en zich hiervoor verantwoordelijk voelen (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3)
- Bedrijven hebben zelf niet de expertise over bouwveiligheid om te kunnen beoordelen of fabrieken van leveranciers veilig zijn (interview Bedrijf 2)

#### Motieven tegen deelname aan *Accord on Fire and Building Safety*

- De kosten van deelname zijn onduidelijk en vormen daarmee een te groot financieel risico (interviews NGO 1; NGO 2; Bedrijf 2; Bedrijf 4)
- Voor consumenten speelt het issue onvoldoende of niet (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 4)
- Bedrijven willen geen lange termijn commitment vastleggen met leveranciers (interviews NGO 2; Bedrijf 1; Bedrijf 4)
- (Keten)transparantie is een gevaar voor concurrentie met andere bedrijven (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 4)
- Het convenant werd te veel opgelegd door de overheid (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3)
- Er moest binnen te korte tijd besloten worden of een bedrijf het akkoord zou tekenen of niet (interview Bedrijf 2)

De genoemde motieven voor deelname aan het Bangladesh akkoord komen sterk overeen met de veronderstelde motieven waarom het bedrijfsleven gebruik maakt van *private regulation*. Met name de persoonlijke betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven blijkt een belangrijk motief te zijn en is dan ook door alle respondenten uit het bedrijfsleven genoemd. Naast deze persoonlijke betrokkenheid en het gebruik van MVO als reputatiemechanisme, denken bedrijven zelf ook dat vrijwilligheid in het opstellen van *private regulation* de effectiviteit ervan ten goede komt.

De angst voor te hoge verwachtingen is niet concreet door bedrijven genoemd, maar deze lijkt wel naar voren te komen in de financiële onduidelijkheid waar bedrijven moeite mee hebben. Deze indirecte kosten vormen de grootste drempel om het Bangladesh akkoord te ondertekenen, maar daarnaast zorgde ook de druk vanuit de overheid om het akkoord te ondertekenen voor twijfel en irritatie (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 3). De opvatting dat consumenten bovendien niet gevoelig zijn voor de MVO-reputatie van een bedrijf verzwakt daarnaast het motief om uit reputatie-overwegingen het akkoord te tekenen.

#### 5.4.2 Motieven Overheid

In het gesprek met verschillende respondenten, waaronder ook de respondent namens het ministerie van Buitenlandse Zaken, werd duidelijk dat de Nederlandse overheid geen zeggenschap heeft gehad in de inhoud van het Bangladesh akkoord. Wel zijn er gesprekken geweest tussen

minister Ploumen en andere stakeholders over het stimuleren tot deelname aan dit convenant. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van het Plan van Aanpak van de Nederlandse retailorganisaties. Motieven voor meewerken aan beide akkoorden zijn als volgt:

- Een combinatie van de politieke agenda waarmee de minister zich wil profileren en de oprechte persoonlijke betrokkenheid van minister Ploumen (interviews NGO 1; NGO 2; Overheid 1), het akkoord wordt ook wel “*Ploumens stokpaardje*” genoemd (interview NGO 2).
- Wet- en regelgeving biedt geen oplossing voor het probleem van slechte arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector omdat de wet- en regelgeving daar niet veranderd kan worden door de Nederlandse overheid. Door wet- en regelgeving aan Nederlandse bedrijven op te leggen wordt het probleem enkel verschoven omdat de verwachting is dat bedrijven dan de grens overgaan (interviews Bedrijfsleven 1; Bedrijfsleven 2; Overheid 1).
- Een multi-stakeholder initiatief kan tot betere oplossingen leiden (interviews NGO 2; Overheid 1), maar het afdwingen hiervan is op gespannen voet met ondernemersvrijheid (interview Bedrijfsleven 2). De overheid ziet haar rol in dit proces als gelijk aan die van de *civil society* (interview Overheid 1).
- Bangladesh is een belangrijk land voor de Nederlandse textielsector, als minister van Buitenlandse Handel dient minister Ploumen er ook voor te zorgen dat de contacten goed blijven (interviews NGO 1; Overheid 1).
- De wet op ketentransparantie is een motivatie geweest om bedrijven aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, dit kan vooral via MVO (interview Overheid 1).
- Het is volgens het Ruggie *framework* niet aan de Nederlandse overheid om het bedrijfsleven aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om mensenrechten te beschermen, maar zij dient hen wel te kunnen wijzen op hun verantwoordelijkheid om deze te respecteren (interview Bedrijfsleven 1).
- De overheid heeft MVO nodig omdat de Europese mededingingswet het bedrijven verbiedt om prijsafspraken te maken en zo de stap naar duurzame productie eenvoudiger te maken. De belangen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken lopen hierin dan ook uiteen, maar door MVO kunnen ontwikkelingsdoelen alsnog behaald worden (interviews Bedrijfsleven 1; Overheid 1).

De handelsrelatie met Bangladesh zorgt voor een belangrijk motief voor het gebruik van *private regulation*. Het motief over de barrière die de Europese mededingingswet opwerpt, is vergelijkbaar met het eerdergenoemde voordeel dat *private regulation* niet onderhevig is aan regels van de WTO, die het overheden verbiedt om handel belemmerende wet- en regelgeving op te leggen. Bedrijven kunnen zelf voor MVO kiezen, maar afspraken over prijsverhoging zijn niet toegestaan. Het bedrijfsleven kan dus verder gaan dan de Nederlandse overheid, dit lijkt een motief te vormen voor het gebruik van *private regulation* door de Nederlandse overheid. Daarnaast zijn opvallende motieven de persoonlijke betrokkenheid en de politieke agenda van de minister.

#### 5.4.3 Motieven *Civil Society*

Zoals gezegd, is het de taak van de *civil society* om ervoor te zorgen dat de aandacht voor een onderwerp dusdanig toeneemt, dat bedrijven en overheid hierop reageren door het opstellen van MVO-beleid en uiteindelijk wet- en regelgeving. Naast deze waakhond-functie zijn er voor de NGO's ook andere motieven om deel te nemen in het multi-stakeholder proces van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord:

- Samenwerken in een multi-stakeholder proces levert meer oplossingen, het opleggen van eisen aan bedrijven levert eindeloze discussies op, “*je moet toch een gemene deler zoeken met elkaar, die voor maatschappelijke organisaties voldoende is, en voor bedrijven realistisch*” (interview NGO 3)
- Vrijwilligheid in het opstellen van MVO-beleid door bedrijven gaat te langzaam, een stimulerende invloed van *civil society* is nodig (interviews NGO 1; NGO 3)
- Vrijwilligheid en bedrijfs-gecontroleerde auditsystemen hebben in het verleden gefaald, waardoor een onafhankelijk systeem nodig is (interview NGO 1)
- Het is de taak van de *civil society* om consumenten en bedrijven bewust te maken van hun verantwoordelijkheden (interview NGO 1; NGO 3)
- Omdat minister Ploumen geld heeft vrijgemaakt voor de situatie in Bangladesh, ziet de *civil society* het als haar taak om de minister te adviseren in de kwestie (interview NGO 1)
- Wetgeving is niet altijd relevant en kan leiden tot teveel rompslomp. *Private regulation* is sneller en flexibeler (interview NGO 3)
- Het *Accord on Fire and Building Safety* is een juridisch bindend initiatief en heeft daarom steun van de *civil society* (interview NGO 2)

Voor zowel overheid als *civil society* gold het argument dat *private regulation* vaak *soft law* betreft als reden om de voorkeur te geven aan door de overheid opgelegde wet- en regelgeving. Door diverse stakeholders wordt de juridische afdwingbaarheid van het akkoord daarom als baanbrekend beschouwd (interviews NGO 1; NGO 2; Bedrijf 1; Overheid 1). Het motief van overheid en *civil society* om *private regulation* onwenselijk te vinden wegens het gebruik van *soft law* is hiermee dan ook weggenomen en één van de redenen van hun enthousiasme voor dit akkoord (interviews NGO 1; NGO 2; Overheid 1).

## 5.5 Invloed totstandkomingsproces op potentiële effectiviteit *Accord on Fire and Building Safety*

In de analyse van de potentiële effectiviteit van het convenant is gezien dat het convenant effectief is op procedurele voorwaarden, maar dat het zich thematisch enkel op de veiligheid van arbeidsomstandigheden richt en daarmee dus inhoudelijk een vrij beperkt convenant is. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de invloed van de stakeholders het bereiken van potentiële effectiviteit van het Bangladesh akkoord heeft beïnvloed. Hiervoor worden de drie hypothesen gebruikt die opgesteld zijn in het analysekader in paragraaf 4.3. Aan de hand van de reconstructie van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord en de genoemde motieven voor deelname van stakeholders kan gekeken worden of de houding van de verschillende stakeholders heeft bijgedragen aan het bereiken van een potentieel effectief convenant.

### 5.5.1 Indirecte en consensusgerichte sturing door de overheid?

Voor de overheid zijn er enkele voordelen aan het gebruik van *private regulation* ten opzichte van het opleggen van wet- en regelgeving: het vergroot de aanvaardbaarheid van beleid en is snel en tegen geringe kosten op te stellen. In het geval van het Bangladesh akkoord is het niet zo dat de Nederlandse overheid als onderhandelende partij betrokken geweest is bij de totstandkoming, maar kan zij wel als stakeholder worden beschouwd. De overheid heeft invloed gehad op de manier waarop het akkoord al dan niet door het Nederlandse bedrijfsleven ondertekend werd door op diverse manieren het bedrijfsleven te stimuleren het akkoord te ondertekenen en zich te willen opstellen als coördinator voor veilige arbeidsomstandigheden in Bangladesh.

De manier waarop de Nederlandse overheid zich heeft opgesteld in de totstandkoming van het Bangladesh akkoord, is te vergelijken met de houding van de *civil society* (interview Overheid 1).

Minister Ploumen heeft haar politieke agenda gevoerd door bedrijven meerdere malen in de media nadrukkelijk te stimuleren om het akkoord te ondertekenen. Het blijft enigszins onduidelijk waarom de minister deze manier van invloed kiest, al is de verwachting dat het een combinatie is tussen intrinsieke motivatie en politieke belangen (interviews Overheid 1; NGO 2). Dit sluit bovendien aan bij het argument dat met *private regulation* meer bereikt kan worden dan met wet- en regelgeving. Niet alleen zijn er tegengestelde belangen met het ministerie van Economische Zaken, ook vanwege de mededingingswet kunnen niet alle bedrijven gedwongen worden om het akkoord te ondertekenen, aangezien hun kosten hiermee verder zouden stijgen dan concurrerende kledingbedrijven in andere Europese landen. Afnemers kunnen namelijk bij concurrerende kledingbedrijven in andere Europese landen, die het akkoord niet hebben ondertekend, tegen lagere kosten inkopen dan bij ondertekenaars van het akkoord. Om hier iets tegen te doen, zouden alle leveranciers hun orders duurder moeten maken, om de hoogste mate van effectiviteit te behalen. Zowel door de Europese mededingingswet als door het ministerie van Economische Zaken zou dit tegengehouden worden (interviews Bedrijf 1; Overheid 1).

Het is echter de vraag of de houding van de Nederlandse overheid heeft geleid tot het bereiken van een potentieel effectief convenant. Voor effectieve *private regulation* dient de overheid enkel indirect te sturen en afspraken in consensus te maken. De houding van de overheid heeft in het midden gelegen tussen *network managing* door het concreet stimuleren voor deelname aan het akkoord en *network participation* omdat minister Ploumen niet direct betrokken geweest is bij de totstandkoming van het akkoord. Hoewel deze beide stijlen onder *hands-off metagovernance* vallen, geeft het bedrijfsleven desondanks aan zich gedwongen te hebben gevoeld het convenant te ondertekenen door de houding van minister Ploumen (interviews Bedrijf 2; Bedrijfsleven 3; NGO 2). De houding van minister Ploumen is daarmee mogelijk teveel *hands-on* geweest en heeft daarmee de vrijwilligheid voor deelname van het bedrijfsleven wellicht geschaad.

Over de dwingende houding van de overheid wordt door de *civil society* echter ook gezegd dat deze juist effectief kan zijn, omdat het heeft geleid tot een groter aantal ondertekenaars in de Nederlandse textielbranche (interviews NGO 1; NGO 2). Volgens het Ruggie-framework heeft minister Ploumen juist gehandeld, aangezien zij de verantwoordelijkheid heeft om mensenrechten te beschermen tegen invloeden van buitenaf, zoals de globalisering van het bedrijfsleven. Toch geeft het bedrijfsleven aan dat zij liever meer dialoog hadden gezien, in plaats van een vijandige campagne vanuit de minister, vanuit hun opvatting dat zij als minister van Buitenlandse Handel de internationale handel door de Nederlandse textielsector juist zou moeten steunen (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3; Bedrijf 4; NGO 2). Bovendien is er de vrees bij de *civil society* dat de houding van de minister de *goodwill* van bedrijven om deel te nemen heeft verminderd (interview NGO 2). Het ontbreken van dialoog tussen overheid en bedrijfsleven kan daarmee ook het bereiken van potentiële effectiviteit hebben geschaad. Ondertekening van het convenant is niet in consensus met het bedrijfsleven gebeurd, maar nog steeds in zekere mate opgelegd door de overheid, doordat zij het reputatie-mechanisme in het nadeel van het bedrijfsleven gebruikt heeft. Al betreft dit formeel geen wet- en regelgeving, de vrijwilligheid van ondertekening door het bedrijfsleven is hiermee wel geschaad omdat het zich onder druk gezet voelde door de Nederlandse overheid. De overheid geeft hierin zelf aan dat dit niet zozeer het beleid van minister Ploumen als bewindspersoon is, als wel het beleid van Ploumen als politicus (interview Overheid 1). Het ministerie van Economische Zaken zou bijvoorbeeld ook de Nederlandse overheidsactor kunnen vertegenwoordigen en heeft zoals gezegd een geheel andere visie op hoe het Nederlandse bedrijfsleven gestimuleerd had moeten worden om het convenant te ondertekenen (interview Overheid 1). Of dit convenant de aanvaardbaarheid van overheidsbeleid heeft vergroot, valt te betwisten.

### 5.5.2 Vrijwillige deelname van het bedrijfsleven?

Indien bedrijven zelf de toegevoegde waarde van deelname aan het akkoord inzien, wordt hun bereidheid tot ondertekening groter. De vrijwilligheid van het bedrijfsleven voor deelname aan het convenant is daarmee van invloed op het bereiken van een hoge mate van potentiële effectiviteit. Om deze vrijwilligheid te kunnen beoordelen, worden hun motieven voor deelname aan de totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety* naast mogelijke interne- en externe motieven gelegd die beoordeeld worden als vrijwillig:

<b>Interne motieven</b>	<b>Externe motieven</b>
<b>Ethiek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Persoonlijke betrokkenheid van het bedrijfsleven (interviews NGO 2; Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 3; Bedrijf 4)</li> </ul>	<b>Reputatie: onderscheiding van andere bedrijven</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken van marktpositie door uitdragen MVO-beleid naar klanten, zowel consumenten als retailers (interviews NGO 3; Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 4)</li> </ul>
<b>Verantwoordelijkheid</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vrijwilligheid zorgt ervoor dat bedrijven weten waarvoor ze kiezen en zich hiervoor verantwoordelijk voelen (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3)</li> </ul>	<b>Reputatie: MVO-reputatie als buffer tegen schandalen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorkomen van toekomstige reputatieschade (interviews NGO 3; Bedrijf 4)</li> </ul>
	<b>Reputatie: Reactie op crisis of schandaal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Herstellen van reputatieschade na instorten Rana Plaza fabriek (interviews NGO 1; NGO 2; NGO 3; Bedrijf 1)</li> </ul>
	<b>Anticipatie op wet- en regelgeving</b>

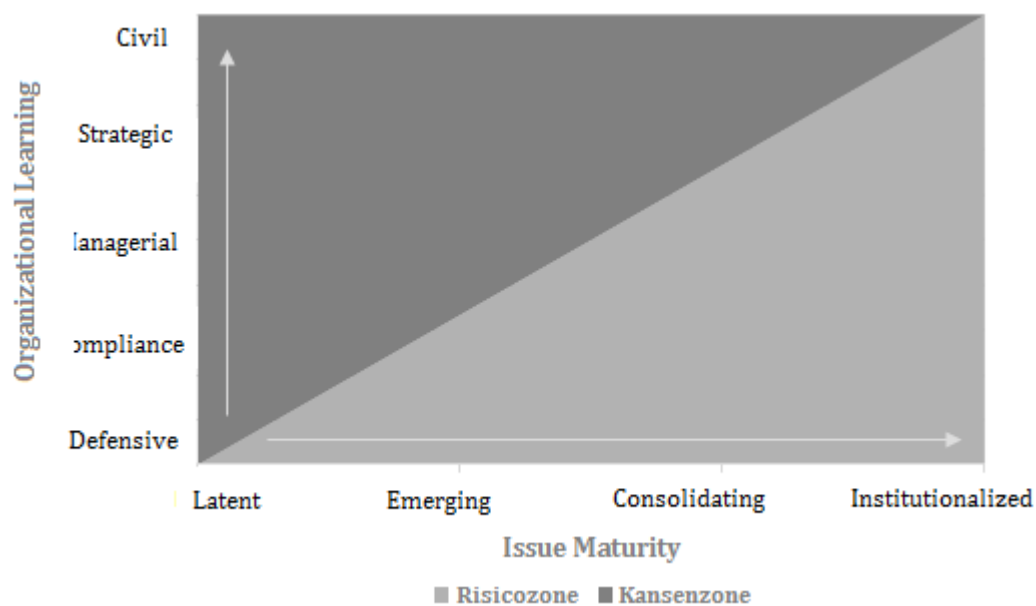
Zoals te zien in het schema, hebben bedrijven verschillende interne- en externe vrijwillige motieven genoemd voor deelname aan het *Accord on Fire and Building Safety*. Dit zou er toe geleid moeten hebben dat een hoge mate van potentiële effectiviteit bereikt is. Toch zijn er ook motieven genoemd door het bedrijfsleven waardoor hun vrijwilligheid en daarmee deelname aan het akkoord onder druk is komen te staan. Druk vanuit de Nederlandse overheid en onzekere, maar juridisch bindende en dus verplichtende financiële garantie zijn de belangrijkste redenen geweest waardoor de vrijwilligheid van het bedrijfsleven onder druk is komen te staan.

### 5.5.3 Succesvolle *issue maturing* door *civil society*?

Het doel van de *civil society* is om maatschappelijke aandacht voor een probleem te laten ontwikkelen en daarmee te zorgen voor actief maar vrijwillig handelen door het bedrijfsleven, de *organizational learning*. De vraag is of zij de *issue maturing* in de totstandkoming van het Bangladesh akkoord effectief hebben laten verlopen en er daarmee voor hebben gezorgd dat er een akkoord ligt dat “voor maatschappelijke organisaties voldoende is, en voor bedrijven realistisch” (interview NGO 3). Door *organizational learning* vordert namelijk de vrijwillige ontwikkeling van *private regulation* door het bedrijfsleven. Dit proces wordt in onderstaande grafiek nogmaals weergegeven.



Het beïnvloeden van *issue maturing* is in de totstandkoming van het Bangladesh akkoord op diverse manieren gedaan door de *civil society*. Allereerst is er het informeren van het Nederlandse publiek over arbeidsomstandigheden in de textielsector (interview NGO 1). Daarnaast is er de “bedrijven-weg”, waarbij NGO’s enerzijds druk op bedrijven uitoefenen door met hen in gesprek te gaan, of met campagnes het publieke domein betreden wanneer de bedrijven-weg niet de gewenste concrete resultaten oplevert (interview NGO 1). Tot slot is er de samenwerking met de Nederlandse overheid, waarbij er zowel met het ministerie gesprekken zijn over suggesties vanuit NGO’s, als dat er contact is met politieke partijen en voorstellen tot Kamervragen (interviews NGO 1; NGO 2; Bedrijf 1). Het vestigen van aandacht op problemen in de textielsector is met name in de *latente* en *emerging* fase gebeurd door onder andere de SKC, waarbij de *civil society* in de *emerging* fase ook succesvol de politiek bij het probleem heeft weten te betrekken (interviews NGO 1; NGO 3). Betrokken NGO’s geven aan dat de uiteindelijke afspraken in het akkoord met het bedrijfsleven opgesteld zijn, waarbij de



uiteindelijke clauses een compromis vormen tussen de *civil society* enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds (interview NGO 1; Overheid 1). Te verwachten is dus dat de doelstellingen van de NGO’s in de onderhandelfase het akkoord strenger hebben gemaakt, waar het bedrijfsleven deze heeft proberen af te zwakken. Deze invloedrijke houding van de *civil society* maakt het convenant zelf effectiever, maar zorgt er anderzijds wel voor dat bedrijven het akkoord minder snel tekenen, waardoor het uiteindelijke bereikte effect minder kan zijn door de kleinere omvang van ondertekenende bedrijven (interview NGO 2; Bedrijf 1; Bedrijf 4).

Dat het bedrijfsleven door de succesvolle invloed van de *civil society* op *issue maturing* inderdaad haar *organizational learning* heeft ontwikkeld, is te illustreren met enkele voorbeelden uit de reconstructie. Voorbeelden hiervan zijn C&A en Ikea die na campagnes in de *emerging* fase stoppen met de samenwerking met fabrieken waar kinderarbeid plaatsvindt. Het stoppen van het plaatsen van orders bij deze fabrieken is een gevolg van de campagnes van Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) en de SKC (Van Tulder & Van der Zwart, 2003: 167-171; Van Wezel, 1995). Het handelen van bedrijven is in de *compliance* fase van *organizational learning* dus nog niet intrinsiek. Enkele decennia later in deze zelfde *emerging* fase van *issue maturing* begint de kledingbranche zich *managerial* op te stellen, als in 2012 de brancheorganisaties samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken beginnen met het opstellen van een Plan van Aanpak voor convenanten in de textielsector (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 4; Overheid 1). De houding van het

Nederlandse bedrijfsleven ontwikkelt zich dus mee met de toename van maatschappelijke aandacht vanuit de *civil society* voor misstanden in de textielbranche in onder andere Bangladesh. Met het overgaan van *compliance* naar *managerial organizational learning* door het bedrijfsleven is een verschuiving van motieven te zien. Waar gedurende de *compliance* houding er nog duidelijk een reputatie-motief ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen te zien was, heeft bij het initiatief voor het Plan van Aanpak ook een intrinsieke, ethische motivatie een grote rol gespeeld voor het bedrijfsleven (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 2).

In de *consolidating* fase van *issue maturing* komt het Bangladesh akkoord officieel tot stand. Enkele bedrijven nemen al snel een *strategic* houding aan van *organizational learning* en tekenen in de eerste weken na de totstandkoming van het Bangladesh akkoord de verklaring al. Andere bedrijven wachten langer af of zijn überhaupt niet van plan het akkoord te tekenen. Onder de bedrijven die niet tekenden, was hun houding verschillend. Zo reageerde het kledingmerk Coolcat in een *defensive* houding van *organizational learning* nadat zij genoemd werden als bedrijf dat het akkoord niet ondertekend had. Dit bleek in deze *consolidating* fase van *issue maturing* niet effectief te zijn voor dit bedrijf, dat beweert door de situatie een half miljoen minder omzet gedraaid te hebben (NOS, 2014b). Hoewel dit bedrijf beweert dat deze daling in omzet door de aandacht van de minister komt, zijn zij niet het enige kledingmerk dat door de Nederlandse overheid genoemd is als bedrijf dat niet heeft ondertekend (interviews Bedrijf 2; Bedrijf 3). Deze andere bedrijven reageerden echter vanuit een *strategic* houding van *organizational learning*, bijvoorbeeld door het akkoord alsnog te ondertekenen. Hierdoor is hun houding in deze fase effectiever gebleken dan die van Coolcat. Deze houding gaat dan enkel het beschermen van de bedrijfsreputatie en sluit dan ook aan bij motieven waarom bedrijven het akkoord juist wel hebben ondertekend: zo menen bedrijven dat ze mensenlevens niet kunnen riskeren wanneer zij voor hun bedrijf kleding maken, een intrinsieke en ethische motivatie (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 3). Toen de grote kledingmerken in deze fase het akkoord ondertekenden, ontstond al snel het idee dat alle bedrijven samen de veiligheid van arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector positief konden veranderen (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 2; Bedrijf 3). Dit komt niet overeen met het verwachte motief dat bedrijven zich graag willen onderscheiden om iets unieks te doen in hun MVO-beleid, integendeel. Bedrijven spreken zelfs elkaar aan op hun verantwoordelijkheid om het akkoord te ondertekenen of in ieder geval iets te doen tegen de misstanden in de Bengaalse textielsector (interviews Bedrijf 1; Bedrijf 2).

Hoe bedrijven zich zullen opstellen in de toekomstige *institutionalized* fase van *issue maturing* is moeilijk te voorspellen. De verwachting is dat er altijd bedrijven zijn die achterlopen op de rest en dus niet in de *strategic* of *civil* fase zullen komen in de aankomende jaren (interview Bedrijf 1). Toch is er een verschuiving zichtbaar: waar het Bangladesh akkoord nog op initiatief van NGO's werd opgesteld, werd het Nederlandse Plan van Aanpak voor verduurzaming in de textielsector op eigen initiatief van de kledingbranche opgesteld. Hier komt ook een veelgenoemd motief terug van het bedrijfsleven om dergelijke MVO-convenanten te ondertekenen, namelijk de gezamenlijke actie. MVO wordt in deze fase dus niet meer als *marketingtool* gezien (interview Bedrijf 2), maar daadwerkelijk als een intrinsiek doel. De potentiële effectiviteit van dit uiteindelijke overkoepelende convenant zal voor het bedrijfsleven de komende jaren dan ook blijken in zowel het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de producerende landen als een mogelijke verbetering van imago en daarmee omzet van de Nederlandse kledingbranche.

Verondersteld wordt ook dat de *civil society* er baat bij heeft om *private regulation* bij het bedrijfsleven te stimuleren omdat het *California Effect* zo geprivatiseerd kan worden. Dit houdt in dat de overheid de door veel bedrijven geïmplementeerde *private regulation* overneemt in nationale wet- en regelgeving, een ontwikkeling die plaats kan vinden in de *institutionalized* fase van *issue maturing*. Enkele NGO's geven inderdaad aan die wens te hebben, omdat MVO op vrijwillige basis

volgens hen niet snel genoeg gaat (interviews NGO 1; NGO 3). Het bedrijfsleven en de overheid geven echter aan dat dit niet het beoogde effect zou hebben. Het zou er mogelijk voor zorgen dat de in Nederland gevestigde kledingmerken het akkoord verplicht ondertekenen, maar vooral dat bedrijven die het akkoord niet willen ondertekenen, de grens over gaan. Het uiteindelijke beoogde effect wordt dan niet behaald, namelijk een daadwerkelijke toewijding van het bedrijfsleven om arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector te verbeteren. Juist doordat de focus van de *civil society* in de totstandkoming van het akkoord geweest is om consument, bedrijfsleven en politiek te informeren, heeft hun houding bijgedragen aan de potentiële effectiviteit van het *Accord on Fire and Building Safety*. Het bedrijfsleven heeft door het ontwikkelen van *organizational learning* immers vrijwillig bijgedragen aan de verbetering van arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector, een factor voor het bereiken van potentieel effectieve *private regulation*.

## 6. Conclusies & Discussie

In het onderzoek naar het *Accord on Fire and Building Safety* is gezocht naar een antwoord op de volgende twee hoofdvragen, aan de hand van de casus van de totstandkoming en inhoud van het Bangladesh akkoord:

1. **Aan welke voorwaarden moet een convenant als vorm van *private regulation* ter verbetering van arbeidsomstandigheden voldoen om potentieel effectief te zijn?**
2. **Wat is de invloed van stakeholders tijdens het proces van totstandkoming van een convenant op de potentiële effectiviteit van dat convenant?**

Met de beantwoording van deze twee hoofdvragen kunnen nu uitspraken gedaan worden over de potentiële effectiviteit van het *Accord on Fire and Building Safety* en of het handelen van de stakeholders in het totstandkomingsproces heeft bijgedragen aan het bereiken van deze effectiviteit.

### 6.1 Baanbrekend, maar beperkt

Om uitspraken te kunnen doen over de potentiële effectiviteit van het *Accord on Fire and Building Safety*, is gebruik gemaakt van de volgende voorwaarden waar een convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden aan zou moeten voldoen om potentieel effectief te zijn. Deze zijn te zien in onderstaand schema:

Inhoudelijke voorwaarden	Procedurele voorwaarden
Recht op organisatie en collectief handelen	Duidelijke beoogde resultaten
Verbod op discriminatie	Duidelijke mate van (juridische) afdwingbaarheid
Verbod op dwang- en kinderarbeid	Begin- en eindtermijn met tussentijdse evaluaties
Leefbaar loon	Sancties indien ondertekenende partijen afspraken schenden
Veilige arbeidsomstandigheden	Onafhankelijke arbitrage
Maximale werkweek van 48 uur	Mogelijkheid tot toetreding convenant

Aan de hand van deze voorwaarden zijn de clausules geanalyseerd zoals deze zijn opgenomen in het uiteindelijke convenant. In onderstaand schema is te zien aan welke voorwaarden voldaan is:

Inhoudelijke voorwaarden	Voldaan?	Procedurele voorwaarden	Voldaan?
Recht op organisatie en collectief handelen	Indirect	Duidelijke beoogde resultaten	Deels
Verbod op discriminatie	Nee	Duidelijke mate van (juridische) afdwingbaarheid	Ja
Verbod op dwang- en kinderarbeid	Nee	Begin- en eindtermijn met tussentijdse evaluaties	Deels
Leefbaar loon	Nee	Sancties indien ondertekenende partijen afspraken schenden	Ja
Veilige arbeidsomstandigheden	Ja	Onafhankelijke arbitrage	Ja
Maximale werkweek van 48 uur	Nee	Mogelijkheid tot toetreding convenant	Ja

Uit het schema wordt duidelijk dat het akkoord vooral procedureel een potentieel effectief convenant genoemd mag worden, aangezien aan alle procedurele voorwaarden deels of geheel voldaan is. De potentiële effectiviteit betreffende de procedurele voorwaarden komt met name doordat de plannen in het akkoord juridisch afdwingbaar zijn voor de ondertekenende partijen, een clause die door diverse stakeholders als succesvol en baanbrekend wordt beschouwd. Deze clause hangt samen met de voorwaarden voor sancties indien ondertekenaars de gemaakte afspraken schenden en de onafhankelijke arbitrage, die nodig is bij het oplossen van geschillen. Over de inhoudelijke thema's kan gezegd worden dat het convenant niet aan alle voorwaarden voldoet zoals de ILO deze heeft opgesteld voor een potentieel effectief MVO-convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden. Daarentegen moet gezegd worden dat dit akkoord specifiek gericht is op preventie van bouwtechnische- en overige veiligheidsongevallen in fabrieken en andere (humanitaire) thema's daarom ook geen of minder aandacht hebben gekregen in dit convenant. Het *Accord on Fire and Building Safety* is als convenant ter verbetering van arbeidsomstandigheden dus potentieel effectief, maar wel op een heel klein gebied.

## 6.2 *Hands-on metagovernance* schaadt vrijwilligheid bedrijfsleven

Om de invloed van het totstandkomingsproces van een convenant op de uiteindelijke potentiële effectiviteit te kunnen beoordelen, is er in het onderzoek een drietal hypothesen opgesteld voor het bereiken van potentieel effectieve *private regulation*. Deze hypothesen zijn als volgt:

1. Vrijwilligheid in het opstellen van *private regulation* door het bedrijfsleven draagt bij aan het bereiken van een potentieel effectief convenant
2. Indirecte en consensusgerichte sturing door de overheid leidt tot een effectief totstandkomingsproces, omdat het de vrijwilligheid voor deelname door het bedrijfsleven bevordert
3. Als de *civil society* de *issue maturing* van een probleem succesvol weet te beïnvloeden, draagt dit bij aan *organizational learning* van het bedrijfsleven en zorgt er daarmee voor dat het bedrijfsleven vrijwillig meewerkt aan het opstellen van potentieel effectieve *private regulation*

In het hoofdstuk waarin de inhoud en het totstandkomingsproces van het Bangladesh akkoord is behandeld, is een reconstructie gemaakt van het proces van totstandkoming van het *Accord on Fire and Building Safety*. Deze reconstructie is gedaan aan de hand van de fasen van *issue maturing*, welke beïnvloed worden door de *civil society*. In onderstaand schema wordt nogmaals kort samengevat hoe het totstandkomingsproces van het convenant vorderde per fase van *issue maturing*.

Fase	<i>issue</i>	Periode	Gebeurtenissen proces
<i>maturing</i>			
Latente fase		Tot 1992	Aandacht van Schone Kleren Campagne voor misstanden textielsector. Bedrijven en overheid hebben nog geen specifiek beleid gericht op het tegengaan van deze misstanden en ontkennen hun verantwoordelijkheid bij aandacht van <i>civil society</i> voor problemen in de sector.

<b>Emerging fase</b>	1993 – 2013	Eerste Europa-Azië top naar aanleiding van media-aandacht voor schuldvraag bij misstanden in de textielsector. Enkele bedrijven die als koploper gezien worden in MVO-beleid nemen de gedragscode voor bedrijven over van de Schone Kleren Campagne. MVO krijgt in het algemeen meer aandacht in zowel politiek als <i>civil society</i> . Naar aanleiding van enkele relatief kleine rampen in Bangladesh wordt een eerste versie opgesteld van het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> door bedrijven en <i>civil society</i> .
<b>Consolidating fase</b>	2013 - Heden	De consolidating fase begint met het instorten van Rana Plaza. Deze crisis heeft het MVO proces van de totstandkoming van het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> in een versnelling gebracht, met medewerking van alle drie verschillende soorten stakeholders. Enkele weken na de ramp werd het definitieve convenant getekend door zowel <i>civil society</i> organisaties als kledingbedrijven en sprak de Nederlandse overheid haar steun uit voor dit plan, waarin zij haar rol als gelijk aan die van de stakeholders <i>civil society</i> zag. Daarnaast komt ook het Nederlandse Plan van Aanpak in een versnelling door de gevorderde fase van <i>issue maturing</i> , waarin de Nederlandse overheid wel een daadwerkelijke stakeholderrol heeft.
<b>Institutionalized fase</b>	Toekomst	Het is nu nog niet te zeggen of de arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielindustrie ooit de <i>institutionalized</i> fase zullen bereiken, aangezien dit nu in ieder geval nog niet het geval is. Wanneer alle Westerse kledingmerken zich aansluiten bij het <i>Accord on Fire and Building Safety</i> , of mogelijk handelen naar het Nederlandse convenant dat Plan van Aanpak Verduurzaming Textielsector wordt genoemd, is de verwachting dat de misstanden in de Bengaalse textielsector zullen verdwijnen. De maatschappij – zowel <i>civil society</i> als consument – zal het dan vanzelfsprekend vinden dat er geen misstanden in de kledingsector zijn en dat zowel bedrijfsleven, overheid als <i>civil society</i> hieraan bijdragen.

Wat door *civil society* en overheid vaak wordt gezien als reden om *private regulation* minder wenselijk te vinden dan opgelegde wet- en regelgeving, is het feit dat het *soft law* betreft en daarom niet afdwingbaar is. Hun invloed bij het opstellen van dit convenant heeft ertoe geleid dat dit niet aan de orde is bij het *Accord on Fire and Building Safety*, dat juridisch afdwingbaar is voor de ondertekenaars. De invloed van deze stakeholders heeft hiermee bijgedragen aan het bereiken van potentieel effectieve procedurele voorwaarden.

Ondanks het bereiken van een hoge mate van potentiële effectiviteit wat betreft de procedurele voorwaarden van het convenant, zijn er vraagtekens te zetten bij het totstandkomingsproces van het Bangladesh akkoord. Ondertekening van het convenant door het bedrijfsleven is in veel gevallen uit ethische, intrinsieke motivatie gedaan. Zoals gezegd leidt een crisis, zoals de ramp in Rana Plaza beschouwd kan worden, tot reactie van het bedrijfsleven in de

vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Mede doordat het convenant clausules bevat die het juridisch bindend maken, hebben veel bedrijven dit niet binnen de officieel gegeven tijd getekend. Dit leidde tot inmenging van de stakeholder overheid, doordat minister Ploumen enkele van deze bedrijven bij naam noemde. Enerzijds lijkt dit effectief te zijn geweest, immers hebben de betreffende bedrijven het akkoord hierna alsnog getekend en zijn zij door de juridische afdwingbaarheid verplicht om ook daadwerkelijk naar de gemaakte afspraken te handelen. Anderzijds heeft dit het bedrijfsleven beperkt in de vrijwillige deelname aan de totstandkoming van het convenant. Deze *hands-on* manier van *metagovernance*, de sturing van het multi-stakeholder proces, was niet nodig doordat het bedrijfsleven al uit eigen, intrinsieke overweging mee onderhandelde over het al dan niet tekenen van het akkoord. Of de ondertekening door de genoemde bedrijven nog als vrijwillig te beschouwen valt na het schaden van hun reputatie door minister Ploumen, is twijfelachtig. De houding van de overheid heeft ervoor gezorgd dat de vrijwilligheid voor deelname door het bedrijfsleven onder druk is komen te staan, waardoor het convenant mogelijk beperkter is geworden dan nodig. De overheid heeft in dezen niet indirect gestuurd en gezocht naar consensus, maar daadwerkelijk druk uitgeoefend op het bedrijfsleven, waar deze rol eigenlijk voor de *civil society* weggelegd is. Dit komt ook overeen met de opvatting van de stakeholder overheid, die aangaf haar rol als gelijk aan die van de *civil society* te zien. Van deze stakeholder kan juist gezegd worden dat het handelen effectief is geweest in het proces, door de focus van organisaties als de Schone Kleren Campagne op de arbeidsomstandigheden in de Bengaalse textielsector is de aandacht van het westen voor deze problematiek vergroot en hebben bedrijven vrijwillig en vaak zelfs intrinsiek actie ondernomen om door *private regulation* een oplossing aan deze problemen te bieden. Het Plan van Aanpak van de Nederlandse branche organisaties is hier een goed voorbeeld van.

Niet alleen de bereidheid van het bedrijfsleven om het *Accord on Fire and Building Safety* vrijwillig te ondertekenen is geringer geworden, ook de inzet op het uitbreiden van het convenant naar andere sectoren is onder druk komen te staan. De gevolgen hiervoor worden mogelijk duidelijk bij de uiteindelijke uitwerking van het Plan van Aanpak van de branche organisaties.

De juridische afdwingbaarheid van het *Accord on Fire and Building Safety*, die door veel stakeholders als een baanbrekend punt genoemd werd, is in het licht van de beschadigde vrijwilligheid van het bedrijfsleven ook om te draaien naar een factor die het convenant minder potentieel effectief gemaakt heeft. Wanneer de procedurele voorwaarden minder streng waren, waren de onderwerpen waar het convenant aandacht aan besteed mogelijk verder uitgebreid.

De twee belangrijkste conclusies in dit onderzoek naar het *Accord on Fire and Building Safety* zijn als volgt: (1) Het convenant is een baanbrekend convenant op het gebied van veilige arbeidsomstandigheden en juridische afdwingbaarheid te noemen en op die vlakken absoluut effectief geworden in het proces van totstandkoming. Een grotere mate van potentiële effectiviteit had bereikt kunnen worden wanneer de motieven van het bedrijfsleven van groter belang geweest waren in het proces van totstandkoming. De opstelling van het convenant is in een fase van aandacht voor arbeidsomstandigheden in Bangladesh gedaan, waarin het bedrijfsleven vrijwel niet anders kon dan meewerken. De ethische, intrinsieke motivatie in combinatie van het behouden van een goede reputatie op MVO-gebied had de vrijwilligheid van participeren voor deze stakeholder groter gemaakt en het convenant daarmee effectiever. (2) De potentiële effectiviteit had groter kunnen zijn wanneer de Nederlandse overheid minder druk had gelegd op het bedrijfsleven voor het ondertekenen van het convenant. De bereidwilligheid van het bedrijfsleven om ten eerste het convenant te tekenen, maar daarnaast ook om verder te onderhandelen over het uitbreiden van MVO-convenanten is hiermee onder druk komen staan.

### 6.3 Discussie

In deze paragraaf wordt besproken of de gekozen onderzoeksmethode voldoende handvatten biedt voor het bekijken van potentiële effectiviteit van het Bangladesh akkoord en de invloed van het totstandkomingsproces hierop. Daarnaast roept het onderzoek en de hieruit getrokken conclusies ook nieuwe vraagtekens op, dit in verder onderzoek beantwoord zouden kunnen worden. Deze mogelijkheden worden in deze paragraaf besproken.

In het onderzoek is geconcludeerd dat de Nederlandse overheid de vrijwilligheid bij het opstellen van dit MVO-convenant onder druk heeft gezet en dat het daarmee een beperkende invloed heeft gehad op de potentiële effectiviteit. Deze conclusie kan in vervolgonderzoek verder onderzocht worden, door de selectie van respondenten in het onderzoek en het bekijken van hoe realistisch de kans in het opstellen van nieuwe convenanten is. Niet alleen is er in dit onderzoek gesproken met een beperkt aantal van 8 respondenten, van deze respondenten zijn er vier die namens het bedrijfsleven spreken en slechts één respondent die de motieven van de overheid heeft toegelicht. Dat de overheid de potentiële effectiviteit van het convenant heeft geschaad door de vrijwilligheid van het bedrijfsleven onder druk te zetten, is dus mogelijk vooral de visie van het bedrijfsleven, dat hier meerdere uitspraken over heeft gedaan. Wanneer er meerdere overheidsactoren waren gesproken die betrokken waren bij het opstellen van dit convenant, was de uitkomst wellicht milder geweest. Wel moet hierbij gezegd worden dat wanneer het ministerie van Economische Zaken ook als overheidsactor in dit onderzoek beschouwd was, het beeld van het bedrijfsleven waarschijnlijk juist bevestigd zou zijn. Verder onderzoek naar de doelstellingen van de Nederlandse overheid zou meer inzicht bieden in de reden achter bepaalde keuzes van de stakeholder overheid.

Een ander punt van discussie is de gekozen onderzoeksmethode. In het kwalitatieve onderzoek is de reconstructie van de totstandkoming van het Bangladesh akkoord volgens de fasen van *issue maturing* van Zadek gedaan. De fasen van *organizational learning* waren in het onderzoek van Zadek opgesteld naar aanleiding van analyse van slechts één bedrijf. De theorie die naar aanleiding van dit onderzoek is opgesteld is dan ook bedoeld voor de analyse van één bedrijf, in plaats van een gehele tak van het bedrijfsleven. In dit onderzoek is deze *organizational learning* breder getrokken, naar het hele Nederlandse bedrijfsleven. Of de voorwaarden voor effectieve samengang van *organizational learning* en *issue maturing* daarmee ook opgaat, is niet bewezen. Mogelijk zou een ander analysekader dan ook tot andere uitkomsten over effectiviteit van het convenant hebben geleid.

Naast de selectie van respondenten en het *frame* van analyse is, enkele maanden na de start van het onderzoek, ook een verdere ontwikkeling te zien in het opstellen van multi-stakeholder MVO-convenanten tussen bedrijfsleven, overheid en *civil society*. Een belangrijk convenant is het in het onderzoek al genoemde Plan van Aanpak ter verduurzaming van de textielsector, geïnitieerd door de Nederlandse textielbranche organisaties. Dit Plan van Aanpak behelst onder andere veiligheid van arbeidsomstandigheden in Bangladesh, maar is veel breder dan het *Accord on Fire and Building Safety* doordat het ook andere misstanden bespreekt in meerdere textiellanden dan alleen Bangladesh. Waar in dit onderzoek geconcludeerd werd dat de vrijwilligheid van het bedrijfsleven onder druk heeft gestaan van de Nederlandse overheid, waardoor het gemaakte convenant minder breed is geworden en minder potentieel effectief, laat dit convenant iets anders zien. Geïnitieerd door de brancheorganisaties, laat het een grote bereidheid van het bedrijfsleven zien om mee te werken aan dergelijke initiatieven en met constructieve oplossingen te komen door onderhandeling met de maatschappelijke driehoek.

Deze paradox biedt ruimte voor verder onderzoek, bijvoorbeeld naar waarom het bedrijfsleven wel bereid is om mee te onderhandelen met het Plan van Aanpak, waar de Nederlandse



overheid actiever bij betrokken is dan het *Accord on Fire and Building Safety*, maar met enige tegenzin het veiligheidsakkoord heeft getekend. Daarnaast zou een onderzoek naar hetzelfde onderwerp, met mogelijk meer respondenten of zelfs een uitgebreider spectrum aan stakeholders mogelijk andere inzichten bieden. Zo zouden bijvoorbeeld consumenten als stakeholder in het proces ook een rol kunnen spelen. Daarnaast kan ook gekeken worden naar het “Bengaalse spiegelbeeld” van de Nederlandse stakeholders, waarbij het Bengaalse bedrijfsleven, *civil society* en overheid ook hun visie op het akkoord, de totstandkoming en potentiële effectiviteit ervan zouden kunnen vertellen.

Tot slot ligt de grootste mogelijkheid voor onderzoek naar de potentiële effectiviteit van dit convenant over drie jaar. De doelstellingen van het *Accord on Fire and Building Safety* zouden op dat moment doorgevoerd moeten zijn, aangezien de beoogde looptijd van het convenant dan bereikt is. Er kan op dat moment een effectmeting plaatsvinden om te zien of de veiligheid van textielarbeiders in de Bengaalse fabrieken daadwerkelijk verbeterd is. De conclusies uit de effectmeting kunnen gelegd worden naast de conclusies over de potentiële effectiviteit van het convenant, om te zien of de gebruikte hypothesen voor een potentieel effectief convenant juist zijn.

## 7. Bronnen

### 7.1 Literatuur

- Abott, K. & Snidal, D. (2000). *The governance triangle: regulatory standards institutions and the shadow of the state*. Working Paper Global Governance Project. Oxford: Oxford University
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies, explanatory approaches in small-N research*. Hampshire: Palgrave Macmillan
- Bleker, H. (2012). *Ketentransparantie en uitbannen kinderarbeid in de textielindustrie*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
- Braakhuis, B.A.M. (2011). *Motie van het lid Braakhuis, 33 000 XIII*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal
- Brown, T. J. & Dacin, P.A. (1997). The Company and the Product: Corporate Associations and Consumer Product Responses. *Journal of Marketing*, 61(1), p. 68-84
- Christern, M. (1996, 29 februari). Aziaten zien EU als tegenwicht tegen VS en Japan. *NRC Handelsblad*, p. 23
- Coerver, H. (1995, 13 februari). FNV wil afrekenen met kinderarbeid. *De Gelderlander*, p. 2
- De Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (1995). *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma
- Freeman, R.E. (1983). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gruiters, J. (2000). MVO: een vanzelfsprekende zaak. In H. Noordegraaf & J. van Workum (red.), *De stille revolutie, Internationale ondernemingen en mensenrechten* (p. 140-153). Den Haag: Uitgeverij Kok – Kampen
- Grutterink, B. (2013, 16 mei). Ploumen bindt strijd aan tegen foute kleding. *Algemeen Nederlands Persbureau*.
- Hamers, J.J.A., Schwarz, C.A., Steins Bisschop, B.T.M. (2005). MVO: juridisering van een relatief vaag normenkader. In J.J.A. Hamers, C.A. Schwarz en B.T.M. Steins Bisschop (red.), *Noodzaak, plicht of wenselijkheid van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, een multidisciplinaire verkenning* (p. 27-38). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Handelingen II 2014/2015 (2014, 19 november). 26 485, *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal
- Herrmann, K. (2004). Corporate social responsibility and sustainable development: The European Union initiative as a case study. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 11, p. 205-322
- Kalma, P. (2000). Politieke partijen en de *civil society*. Een onderbelicht representatie-probleem. *Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Jaarboek 2000, Groningen*, p. 101-113
- Klamer, H. & Van der Loeff, B.R. (2001). *Maatschappelijk ondernemen, een handreiking*. Rijswijk: VNO-NCW en AWWN

- Knill, C. & Lehmkuhl, D. (2002). Private actors and the state: Internationalization and changing patterns of governance. *Governance*, 15, p. 41-63
- Micheletti, M. (2003). *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*. Hampshire: Palgrave Macmillan
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013a, 9 oktober). *Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context*. Den Haag: Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013b). *Nota: Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. Den Haag: Buitenlandse Zaken
- Modint, Inretail & VGT (2014). *Plan van Aanpak verduurzaming Nederlandse textiel- en kledingsector 1.0*. Zeist: Modint
- Moratis, L. & Van der Veen, M. (2010). *Basisboek MVO*. Assen: Van Gorcum
- Noordegraaf H. & Van Workum J. (red.). (2000). *Maatschappelijk verantwoord ondernemen, een nieuwe fase in het kapitalisme*. Den Haag: Uitgeverij Kok – Kampen
- Platschorre, R. & Klamer, H. (2000). De onderneming is een ‘common good’. De maatschappelijke betrokkenheid van de onderneming. In H. Noordegraaf & J. van Workum (red.), *Maatschappelijk verantwoord ondernemen, een nieuwe fase in het kapitalisme* (p. 114-125). Den Haag: Uitgeverij Kok – Kampen
- Salm, H. (1995, 9 juli). Kinderen als slaven van de Bengaalse kledingindustrie. *Trouw*
- Sociaal Economische Raad (2014). *IMVO-convenanten*. Den Haag: Sociaal Economische Raad
- Sociaal Economische Raad (2000). *De winst van waarden*. Den Haag: Sociaal Economische Raad
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), p. 234-253
- Sutton, R.I. & Staw B.M. (1995). What theory is not. *Administrative Science Quarterly*, 40(3), p. 371-384
- Van den Heuvel, J.H.J. (2005). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma
- Van de Loo, E.L.H.M. (2005). Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen: vrijwillig of verplicht? Een change management verkenning. In J.J.A. Hamers, C.A. Schwarz en B.T.M. Steins Bisschop (red.), *Noodzaak, plicht of wenselijkheid van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, een multidisciplinaire verkenning* (p. 27-38). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Van Luijk, H. (2000). Een stap verder dan ethiek, maatschappelijk verantwoord ondernemen. In H. Noordegraaf & J. van Workum (red.), *Maatschappelijk verantwoord ondernemen, een nieuwe fase in het kapitalisme* (p. 52-65). Den Haag: Uitgeverij Kok – Kampen
- Van Straaten, F. (2014, 23 april). Ook na de ramp mag kleding niks kosten. *NRC Handelsblad*, p. 10-11
- Van Thiel, S. (2009). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

- Van Tulder, R. & Van der Zwart (2003). *Reputaties op het spel, maatschappelijk verantwoord ondernemen in een onderhandelingsamenleving*. Nieuwegein: Het Spectrum
- Van Wezel (1995, 15 september). Kledingkeurmerk helpt tegen misbruik van armoede. *De Volkskrant*, p. 11
- VNO NCW (2013). 'Hulp en handel gáán samen'. *Forum*, 2, Den Haag: VNO NCW
- Vogel, D. (1995). *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vogel, D. (2008). Private Global Business Regulation. *Annual Review of Political Science*, 2008(11), p. 261-282
- Vogel, D. (2010). The Private regulation of Global Corporate Conduct, Achievements and Limitations. *Business & Society*, 49(1), p. 68-87
- Wagenmans, W. (2000). MVO: een vanzelfsprekende zaak. In H. Noordegraaf & J. van Workum (red.), *Maatschappelijk verantwoord ondernemen, een nieuwe fase in het kapitalisme* (p. 126-139). Den Haag: Uitgeverij Kok – Kampen
- Wiltjer, H. (2012, 27 november). *Ploumen praat met textielbranche na brand*. Algemeen Nederlands Persbureau
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research, Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications
- Zadek, S. (2004). The Path to Corporate Responsibility. *Harvard Business Review*, 82(12), p. 125-132

## 7.2 Internetbronnen

- Algemeen Dagblad (2013, 25 november). *Ploumen zet CoolCat, Wibra en Prénatal op zwarte lijst*. Geraadpleegd op 20 februari 2015 via <http://www.ad.nl/ad/nl/5597/Economie/article/detail/3550833/2013/11/25/Ploumen-zet-Coolcat-Wibra-en-Prenatal-op-zwarte-lijst.dhtml>
- Balitha.ph (2010, 23 juli). *Bangladesh ranks 4<sup>th</sup> largest clothing exporter in the world*. Geraadpleegd op 10 maart 2014 via <http://balitha.ph/2010/07/23/bangladesh-ranks-4th-largest-clothing-exporter-in-world/>
- Bangladesh Accord Foundation (2014a). *Signatories*. Geraadpleegd op 2 april 2014 via <http://www.bangladeshaccord.org/signatories/>
- Bangladesh Accord Foundation (2014b). *Annual Report 2013*. Geraadpleegd op 9 oktober 2014 via <http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/Annual-report-Bangladesh-Accord-Foundation-2013.pdf>
- Bangladesh Accord Foundation (2014c). *Accord on Fire and Building Safety Bangladesh*. Geraadpleegd op 16 november 2014 via [http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/2013/10/the\\_accord.pdf](http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/2013/10/the_accord.pdf)
- Bangladesh Accord Foundation (2015). *Bangladesh Accord, Guide for potential signatories*. Geraadpleegd op 20 februari 2015 via <http://bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/Bangladesh-Accord-Guide-for-Potential-Signatories1.pdf>

Clean Clothes Campaign (2014a). *Who we are*. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via <http://www.cleanclothes.org/about/who-we-are>

Clean Clothes Campaign (2014b). *History of the Bangladesh Safety Accord*. Geraadpleegd op 16 oktober 2014. <http://www.cleanclothes.org/resources/background/history-bangladesh-safety-accord>

Dobber, L. & De Weerd, F. (2014, 23 april). Bangladesh: wat kan Nederland hier nou aan doen? 'Heel veel dus.'. *Trouw*. Geraadpleegd op 10 mei 2014 via <http://www.trouw.nl/>

Fair Wear Foundation (2014). *About – Organisation*. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via <http://www.fairwear.org/512/about/organisation/>

Financieel Dagblad (2014, 20 juni). *Update: 'Half miljoen minder winst door Ploumen'*. Geraadpleegd op 8 december 2014 via <http://fd.nl/ondernemen/89406/update-half-miljoen-minder-winst-door-ploumen>

Initiatief Duurzame Handel (2014). *IDH, the sustainable trade initiative*. Geraadpleegd op 12 april 2014 via <http://www.idhsustainabletrade.com/nederlands>

Industrial Union (2013). *Global brands pull together on Bangladesh safety deal*. Geraadpleegd op 22 februari 2014 via <http://www.industrialunion.org/global-brands-pull-together-on-bangladesh-safety-deal>

NCDO (2013). *Nederlanders en de textielindustrie in Bangladesh*. Geraadpleegd op 22 februari 2014 via <http://www.ncdo.nl/sites/default/files/Factsheet%20Nederlanders%20en%20Bangladesh.pdf>

NOS.nl (2014a, 25 januari). *Afspraken Bangladesh missen doel*. Geraadpleegd op 10 maart 2014 via <http://nos.nl/artikel/601964-afspraken-bangladesh-missen-doel.html>

NOS.nl (2014b, 20 juni). *Coolcat: winst lager door Ploumen*. Geraadpleegd op 9 november 2014 via <http://nos.nl/artikel/663962-coolcat-winst-lager-door-ploumen.html>

Pauw & Witteman (2013, 16 mei). *Uitzending Pauw & Witteman 16 mei 2013*. Geraadpleegd op 20 februari 2015 via [http://www.npo.nl/pauw-witteman/16-05-2013/VARA\\_101306520](http://www.npo.nl/pauw-witteman/16-05-2013/VARA_101306520)

Rijksoverheid.nl (2014, 17 november). *Convenant ten aanzien van de verbeteringen in de steenkolenketen*. Geraadpleegd op 1 december 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2014/11/17/convenant-ten-aanzien-van-de-verbeteringen-in-de-steenkolenketen.html>

Rijksoverheid.nl (2013a, 20 juni). *Ploumen: actieplan textielsector is belangrijke stap*. Geraadpleegd op 21 april 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/20/ploumen-actieplan-textielsector-is-belangrijke-stap.html>

Rijksoverheid.nl (2013b, 28 april). *Ploumen geeft geld voor slachtoffers instorten fabriek Bangladesh*. Geraadpleegd op 20 oktober 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/04/28/ploumen-geeft-geld-voor-slachtoffers-instorten-fabriek-bangladesh.html>

Schone Kleren Campagne (2014a). *Het Bangladesh veiligheidsakkoord een baanbrekend initiatief voor veilige fabrieken*. Geraadpleegd op 12 april 2014 via <http://www.schonekleren.nl/nieuws/het-bangladesh-veiligheidsakkoord-een-baanbrekend-initiatief-voor-veilige-fabrieken>

Schone Kleren Campagne (2014b). *Over ons*. Geraadpleegd op 14 oktober 2014 via <http://www.schonekleren.nl/over-ons/over-ons>

United Nations (2008, 7 april). *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie*. Geraadpleegd op 18 september 2014 via <http://www.reports-and-materials.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>

United Nations (2010, september). *The UN "Protect, Respect and Remedy" Framework for Business and Human Rights*. Geraadpleegd op 18 september 2014 via <http://198.170.85.29/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>

Van Dale.nl (2014). *Betekenis 'convenant'*. Geraadpleegd op 4 mei 2014 via [http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=convenant&lang=nn#.U2Y77\\_1\\_uX8](http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=convenant&lang=nn#.U2Y77_1_uX8)

Volkskrant (2014a, 29 januari). *Pijnlijke draai van Ploumen, CoolCat is eigenlijk best cool*. Geraadpleegd op 10 maart 2014 via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3585776/2014/01/29/Pijnlijke-draai-van-Ploumen-CoolCat-is-eigenlijk-best-cool.dhtml>

Volkskrant (2014b, 11 maart). *Nog veel mis in Bengaalse naaiateliers*. Geraadpleegd op 2 januari 2015 via <http://www.volkskrant.nl/dossier-archief/nog-veel-mis-in-bengaalse-naaiateliers~a3610792/>

## 8. Bijlagen

### 8.1 Bijlage 1: *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*

The undersigned parties are committed to the goal of a safe and sustainable Bangladeshi ReadyMade Garment ("RMG") industry in which no worker needs to fear fires, building collapses, or other accidents that could be prevented with reasonable health and safety measures.

The signatories to this Agreement agree to establish a fire and building safety program in Bangladesh for a period of five years.

The programme will build on the National Action Plan on Fire Safety (NAP), which expressly welcomes the development and implementation by any stakeholder of any other activities that would constitute a meaningful contribution to improving fire safety in Bangladesh. The signatories commit to align this programme and its activities with the NAP and to ensure a close collaboration, including for example by establishing common programme, liaison and advisory structures.

The signatories also welcome a strong role for the International Labour Organization (ILO), through the Bangladesh office as well as through international programmes, to ensure that both the National Action Plan, and the programme foreseen by the signatories of this Agreement, get implemented.

The signatories shall develop and agree an Implementation Plan within 45 days of signing this Agreement. The nongovernmental organisations which are signatories to the Joint Memorandum of Understanding on Fire and Building Safety (dated March 15, 2012), having stated their intention to support the implementation of this programme, shall, at their own election, be signed witnesses to this Agreement.

This Agreement commits the signatories to finance and implement a programme that will take cognizance of the Practical Activities described in the NAP involving, at minimum, the following elements:

**SCOPE:** The agreement covers all suppliers producing products for the signatory companies. The signatories shall designate these suppliers as falling into the following categories, according to which they shall require these supplier to accept inspections and implement remediation measures in their factories according to the following breakdown:

1. Safety inspections, remediation and fire safety training at facilities representing, in the aggregate, not less than 30%, approximately, of each signatory company's annual production in Bangladesh by volume ("Tier 1 factories").
2. Inspection and remediation at any remaining major or long-term suppliers to each company ("Tier 2 factories"). Together, Tier 1 and Tier 2 factories shall represent not less than 65%, approximately, of each signatory company's production in Bangladesh by volume.
3. Limited initial inspections to identify high risks at facilities with occasional orders, onetime orders or those for which a company's orders represent less than 10% of the factory's production in Bangladesh by volume ("Tier 3 factories"). Nothing in this paragraph shall be deemed to alleviate the obligation of each signatory company to ensure that those factories it designates as Tier 3 represent, in the aggregate, no more than 35%, approximately, of its production in Bangladesh by volume. Facilities determined, as a result of initial inspection, to be high risk shall be subject to the same treatment as if they were Tier 2 factories.

**GOVERNANCE:**

4. The signatories shall appoint a Steering Committee (SC) with equal representation chosen by the trade union signatories and company signatories (maximum 3 seats each) and a representative from and chosen by the International Labour Organization (ILO) as a neutral chair. The SC shall have responsibility for the selection, contracting, compensation and review of the performance of a Safety Inspector and a Training Coordinator; oversight and approval of the programme budget; oversight of financial reporting and hiring of auditors; and such other management duties as may be required. The SC will strive to reach decision by consensus, but, in the absence of consensus, decisions will be made by majority vote. In order to develop the activity of the SC, a Governance regulation will be developed.

5. Dispute resolution. Any dispute between the parties to, and arising under, the terms of this Agreement shall first be presented to and decided by the SC, which shall decide the dispute by majority vote of the SC within a maximum of 21 days of a petition being filed by one of the parties. Upon request of either party, the decision of the SC may be appealed to a final and binding arbitration process. Any arbitration award shall be enforceable in a court of law of the domicile of the signatory against whom enforcement is sought and shall be subject to The Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (The New York Convention), where applicable. The process for binding arbitration, including, but not limited to, the allocation of costs relating to any arbitration and the process for selection of the Arbitrator, shall be governed by the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration 1985 (with amendments as adopted in 2006).

6. The signatories shall appoint an Advisory Board involving brands and retailers, suppliers, government institutions, trade unions, and NGOs. . The advisory board will ensure all stakeholders, local and international, can engage in constructive dialogue with each other and provide feedback and input to the SC, thereby enhancing quality, efficiency, credibility and synergy. The SC will consult the parties to the NAP to determine the feasibility of a shared advisory structure.

7. Administration and management of the programme will be developed by the SC in consultation with the 'High-Level Tripartite Committee' established to implement and oversee the National Action Plan on Fire Safety, as well as with the Ministry of Labour and Employment of Bangladesh (MoLE), the ILO and the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), to maximize synergy at operational level; and the SC may make use of the offices of GIZ for administrative coordination and support.

#### CREDIBLE INSPECTIONS:

8. A qualified Safety Inspector, with fire and building safety expertise and impeccable credentials, and who is independent of and not concurrently employed by companies, trade unions or factories, shall be appointed by the SC. Providing the Chief Inspector acts in a manner consistent with his or her mandate under the provisions of this Agreement, and unless there is clear evidence of malfeasance or incompetence on his or her part, the SC shall not restrict or otherwise interfere with the Chief Inspector's performance of the duties set forth in the Agreement as he or she sees fit, including the scheduling of inspections and the publishing of reports.

9. Thorough and credible safety inspections of Tier 1, 2 and 3 factories shall be carried out by skilled personnel selected by and acting under the direction of the Safety Inspector, based on internationally recognized workplace safety standards and/or national standards (once the review foreseen under the NAP is completed in June 2013). The Safety Inspector shall make all reasonable efforts to ensure that an initial inspection of each factory covered by this Agreement shall be carried out within the first two years of the term of this Agreement. The Safety Inspector will be available to provide input



into the NAP legislative review and to support capacity building work regarding inspections by the MoLE foreseen under the NAP.

10. Where a signatory company's inspection programme, in the opinion of the Safety Inspector, meets or exceeds the standards of thorough and credible inspections, as defined by the Safety Inspector, it will be considered an integral part of the programme activities set forth in this Agreement. Signatory companies wishing to have their inspection programme so considered shall provide the Safety Inspector full access to the findings of their inspections and he or she will integrate these into reporting and remediation activities. Notwithstanding this provision, all factories within the scope of this Agreement shall still be subject to all the provisions of this Agreement, including but not limited to a least one safety inspection carried out by personnel acting under the direction of the Safety Inspector.

11. Written Inspection Reports of all factories inspected under the programme shall be prepared by the Safety Inspector within two (2) weeks of the date of inspection and shared upon completion with factory management, the factory's health and safety committee, worker representatives (where one or more unions are present), signatory companies and the SC. Where, in the opinion of the Safety Inspector, there is not a functioning health and safety committee at the factory, the report will be shared with the unions which are the signatories to this Agreement. Within a timeline agreed by the SC, but no greater than six weeks, the Safety Inspector shall disclose the Inspection Report to the public, accompanied by the factory's remediation plan, if any. In the event that, in the opinion of the Safety Inspector, the inspection identifies a severe and imminent danger to worker safety, he or she shall immediately inform factory management, the factory's health and safety committee, worker representatives (where one or more unions are present), the Steering Committee and unions which are signatories to this Agreement, and direct a remediation plan.

#### REMEDIATION:

12. Where corrective actions are identified by the Safety Inspector as necessary to bring a factory into compliance with building, fire and electrical safety standards, the signatory company or companies that have designated that factory as a Tier 1, 2, or 3 supplier, shall require that factory to implement these corrective actions, according to a schedule that is mandatory and time-bound, with sufficient time allotted for all major renovations.

13. Signatory companies shall require their supplier factories that are inspected under the Program to maintain workers' employment relationship and regular income during any period that a factory (or portion of a factory) is closed for renovations necessary to complete such Corrective Actions for a period of no longer than six months. . Failure to do so may trigger a notice, warning and ultimately termination of the business relationship as described in paragraph 21.

14. Signatory companies shall make reasonable efforts to ensure that any workers whose employment is terminated as a result of any loss of orders at a factory are offered employment with safe suppliers, if necessary by actively working with other suppliers to provide hiring preferences to these workers.

15. Signatory companies shall require their supplier factories to respect the right of a worker to refuse work that he or she has reasonable justification to believe is unsafe, without suffering discrimination or loss of pay, including the right to refuse to enter or to remain inside a building that he or she has reasonable justification to believe is unsafe for occupation.

#### TRAINING:

16. The Training Coordinator appointed by the SC shall establish an extensive fire and building safety training program. The training program shall be delivered by a selected skilled personnel by the Training Coordinator at Tier 1 facilities for workers, managers and security staff to be delivered with involvement of trade unions and specialized local experts. These training programmes shall cover basic safety procedures and precautions, as well as enable workers to voice concerns and actively participate in activities to ensure their own safety. Signatory companies shall require their suppliers to provide access to their factories to training teams designated by the Training Coordinator that include safety training experts as well as qualified union representatives to provide safety training to workers and management on a regular basis.

17. Health and Safety Committees shall be required by the signatory companies in all Bangladesh factories that supply them, which shall function in accordance with Bangladeshi law, and be comprised of workers and managers from the applicable factory. Worker members shall comprise no less than 50% of the committee and shall be chosen by the factory's trade union, if present, and by democratic election among the workers where there is no trade union present.

#### COMPLAINTS PROCESS:

18. The Safety Inspector shall establish a worker complaint process and mechanism that ensures that workers from factories supplying signatory companies can raise in a timely fashion concerns about health and safety risks, safely and confidentially, with the Safety Inspector. This should be aligned with the Hotline to be established under the NAP.

#### TRANSPARENCY AND REPORTING:

19. The SC shall make publicly available and regularly update information on key aspects of the programme, including:

a. a single aggregated list of all suppliers in Bangladesh (including sub-contractors) used by the signatory companies, based on data which shall be provided to the SC and regularly updated by each of the signatory companies, and which shall indicate which factories on this list have been designated by that company as Tier 1 factories and which have been designated by that company as Tier 2 factories, however volume data and information linking specific companies to specific factories will be kept confidential,

b. Written Inspection Reports, which shall be developed by the Safety Inspector for all factories inspected under this programme, shall be disclosed to interested parties and the public as set forth in paragraph 11 of this Agreement.

Public statements by the Safety Inspector identifying any factory that is not acting expeditiously to implement remedial recommendations.

c. Quarterly Aggregate Reports that summarize both aggregated industry compliance data as well as a detailed review of findings, remedial recommendations, and progress on remediation to date for all factories at which inspections have been completed.

20. The signatories to this Agreement shall work together with other organizations such as ILO and the High-Level Tripartite Committee and the Bangladeshi Government to encourage the establishment of a protocol seeking to ensure that suppliers which participate fully in the inspection and remediation activities of this Agreement shall not be penalised as a result of the transparency provisions of this Agreement. The objectives of the protocol are to (i) support and motivate the employer to take remediation efforts in the interest of the workforce and the sector and (ii) expedite

prompt legal action where the supplier refuses to undertake the remedial action required to become compliant with national law.

#### SUPPLIER INCENTIVES:

21. Each signatory company shall require that its suppliers in Bangladesh participate fully in the inspection, remediation, health and safety and, where applicable, training activities, as described in the Agreement. If a supplier fails to do so, the signatory will promptly implement a notice and warning process leading to termination of the business relationship if these efforts do not succeed.

22. In order to induce Tier 1 and Tier 2 factories to comply with upgrade and remediation requirements of the program, participating brands and retailers will negotiate commercial terms with their suppliers which ensure that it is financially feasible for the factories to maintain safe workplaces and comply with upgrade and remediation requirements instituted by the Safety Inspector. Each signatory company may, at its option, use alternative means to ensure factories have the financial capacity to comply with remediation requirements, including but not limited to joint investments, providing loans, accessing donor or government support, through offering business incentives or through paying for renovations directly.

23. Signatory companies to this agreement are committed to maintaining long-term sourcing relationships with Bangladesh, as is demonstrated by their commitment to this five-year programme. Signatory companies shall continue business at order volumes comparable to or greater than those that existed in the year preceding the inception of this Agreement with Tier 1 and Tier 2 factories at least through the first two years of the term of this Agreement, provided that (a) such business is commercially viable for each company and (b) the factory continues to substantially meet the company's terms and comply with the company's requirements of its supplier factories under this agreement.

#### FINANCIAL SUPPORT:

24. In addition to their obligations pursuant to this Agreement, signatory companies shall also assume responsibility for funding the activities of the SC, Safety Inspector and Training Coordinator as set forth in this Agreement, with each company contributing its equitable share of the funding in accordance with a formula to be established in the Implementation Plan. The SC shall be empowered to seek contributions from governmental and other donors to contribute to costs. Each signatory company shall contribute funding for these activities in proportion to the annual volume of each company's garment production in Bangladesh relative to the respective annual volumes of garment production of the other signatory companies, subject to a maximum contribution of \$500,000 per year for each year of the term of this Agreement. A sliding scale of minimum contributions based on factors such as revenues and annual volume in Bangladesh will be defined in the Implementation Plan with annual revisions, while ensuring sufficient funding for the adequate implementation of the Accord and the Plan.

25. The SC shall ensure that there are credible, robust, and transparent procedures for the accounting and oversight of all contributed funds.

Trade Union Signatories



Jyrki Raina

General Secretary

IndustriAll Global Union

15.5.2013

Geneva, Switzerland



Philip Jennings

General Secretary

UNI Global Union

15.5.2013

Geneva, Switzerland

Company Signatory

-----

## 8.2 Bijlage 2: *Health and Safety Action Points for Buyers sourcing from Bangladesh*

1) Apparel buyers should press the government of Bangladesh and the BGMEA to:

a) Undertake an urgent review of all multi-story buildings currently housing garment production facilities to ensure they may be safely used for this purpose. This review should be conducted by a committee consisting of representatives from all government departments directly involved in the observance of the relevant laws and regulations, labor groups, and international buyers.

Ensure that the factory inspectorate is equipped with the necessary resources to conduct regular inspections for adherence to workplace safety and labor legislation, including Bangladesh's National Building Code and Factory Act.

b) Such inspections must ensure that each factory:

Has a sufficient number of emergency exits and keeps such exits unlocked and unobstructed during working hours, so that workers can swiftly and safely evacuate in case of emergency and rescue and firefighting teams and equipment can quickly enter.

Meets regulations for gas lines and electrical wiring, fire retardant materials in walls and roofs, the safe use in multistory buildings of the machinery being operated, and maintenance of working public address systems, emergency lighting, and other warning and response mechanisms.

Has a professionally-developed fire emergency policy, which is tested through regular, monthly fire drills with all workers.

Has a designated manager responsible for structural and fire safety, and an adequate number of employees who are trained to respond appropriately to fires and other emergency situations.

Has well-maintained fire prevention materials and fire fighting equipment on the premises.

Has a factory health and safety committee comprised of representatives of management and workers, which meets regularly to review and address health and safety issues, including fire safety.

In the case of factories operating in buildings housing more than one enterprise, in addition to the measures outlined above, has a coordinated fire emergency policy and procedures, accessible fire fighting equipment, designated and trained personnel, and a program of regular fire drills for the entire building.

c) Issue – on a quarterly basis – a public list of all factories that do not meet the standards outlined above and revoke the export license and BGMEA membership of each factory on this list until compliance is demonstrated.

d) Set up a high-level investigative committee to conduct inquiries into accidents at factories involving worker fatalities or multiple serious injuries. Such a committee should conduct a thorough investigation into the causes of each such incident and issue a public report of its investigation. The government should pursue all applicable criminal charges against the employer in the case of negligence.

e) Provide emergency short-term compensation and adequate disability or survivors' benefits to the families of workers who are killed or permanently disabled because of workplace accidents. Provide free medical treatment to workers injured in such incidents. The amount of compensation should be determined through negotiations with worker rights organisations, including the unions representing the workers.

In the case that factories are closed due to accidents or a failure to meet safety standards, ensure workers are provided income support, equivalent to their former average earnings, for the duration of the closure or, in cases where factories are closed permanently or for an extended time, a reasonable period in which to secure alternative employment.

Ensure respect for workers' internationally recognised rights of freedom of association and collective bargaining. Trade unions can and should play a central role in promoting workplace health and safety by ensuring workers a voice in identifying and addressing hazards, and providing collective representation to workers who are injured in workplace accidents. Government (in particular the Joint Director of Labor) and factory management should ensure the removal of all unlawful or unreasonable obstacles to the registration of factory-level unions.

2) Buyers should do the following with respect to each of their own supplier factories:

a) Conduct regular audits of factories to ensure the facilities are compliant with applicable structural and fire safety standards, including in each area discussed in item 1.C above.

b) Develop a system that includes meaningful engagement with labor groups at each stage of the audit process, including pre-audit planning, arrangements for labor groups to accompany brand representatives to observe inspections at certain facilities, and review of audit findings.

c) Notify the Bangladesh government and BGMEA when factory audits identify health and safety hazards, and publicly disclose the results of such audits.

d) Ensure that workers have information about and access to credible grievance mechanisms in order to report information about health and safety hazards.

e) Ensure respect for workers' internationally recognised rights of freedom of association and collective bargaining. As discussed above, trade unions can and should play a central role in promoting workplace health and safety.

## 8.3 Bijlage 3: Topiclijsten

### 8.3.1 Topiclijst NGO

#### Achtergrond

- Hoe lang actief?
- Op welke gebieden actief?
- In welke vorm biedt NGO hulp?
- Budget?
- Financiering?
- Partners in Nederland
- Vergelijkbare organisaties

#### Motief

- Waarom private regulation / convenant?
- Liever convenant dan van bovenaf opgelegde wetgeving?
- Functie convenant?
- Wat is volgens u motief overheid om te stimuleren?
- Wat is volgens u motief bedrijfsleven om zichzelf regels op te leggen?

#### Doelstelling

- Wat willen jullie bereiken met convenant?
- Welke termijn?
- Wanneer "tevreden"?
- Wat denkt u dat doelstelling overheid is?
- Wat denkt u dat doelstelling bedrijven is?

#### Conditie totstandkoming NGO

- Onder welke condities kan een convenant volgens jullie tot stand komen?
- Is reactie op een crisis een goede conditie? Waarom wel of niet?
- Overige condities?
- Naast markt en staat: wat zijn andere betrokken partijen?

### 8.3.2 Topiclijst Overheid

#### Achtergrond

- In welke vorm biedt overheidsinstantie hulp?
- Budget?
- Financiering?
- Hoe gaan jullie om met politiek klimaat?

#### Motief

- Waarom private regulation / convenant?
- Liever convenant dan van bovenaf opgelegde wetgeving?
- Functie convenant?
- Wat is volgens u motief NGO's om *private regulation* te stimuleren?
- Wat is volgens u motief bedrijfsleven zichzelf regels op te leggen?

#### Doelstelling

- Wat willen jullie bereiken met convenant?
- Welke termijn?
- Wanneer "tevreden"?
- Wat denkt u dat doelstelling NGO is?
- Wat denkt u dat doelstelling bedrijven is?

#### Conditie totstandkoming NGO

- Onder welke condities kan een convenant volgens jullie tot stand komen?
- Is reactie op een crisis een goede conditie? Waarom wel of niet?
- Overige condities?
- Naast markt en NGO's: wat zijn andere betrokken partijen?



### 8.3.3 Topiclijst Bedrijven

#### Achtergrond

- Wat voor soort bedrijf?
- Doet uw bedrijf aan MVO?
- Zo ja: op welke manier doet uw bedrijf aan MVO?

#### Motief

- Waarom private regulation / convenant?
- Liever convenant dan van bovenaf opgelegde wetgeving?
- Functie convenant?
- Wat is volgens u motief overheid om MVO te stimuleren?
- Wat is volgens u motief NGO's om *private regulation* te stimuleren?
- Wat is volgens u motief van overige bedrijven om zichzelf regels op te leggen?
- Waarom denkt u dat bedrijven ervoor kiezen om níet aan MVO en/of *private regulation* te doen?

#### Doelstelling

- Wat willen jullie bereiken met (wel of niet tekenen van) convenant?
- Welke termijn?
- Wanneer "tevreden"?
- Wat denkt u dat doelstelling overheid is?
- Wat denkt u dat doelstelling NGO's is?

#### Conditie totstandkoming NGO

- Onder welke condities kan een convenant volgens jullie tot stand komen?
- Is reactie op een crisis een goede conditie? Waarom wel of niet?
- Overige condities?
- Naast NGO's en overheid: wat zijn andere betrokken partijen?