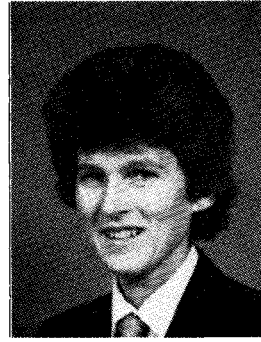


Drs. M.E. Witte-Rang

# Gedragscodes voor het bedrijfsleven: wenselijk en werkbaar?



*Het is wat al te optimistisch te verwachten dat het bedrijfsleven uit zichzelf een grote rol zal spelen in de naleving van gedragscodes. Codes moeten daarom voortdurend worden gecontroleerd, bijgesteld en onder de aandacht gebracht.*

'We zitten nog steeds op het niveau van de wetten van de jungle. Er zijn geen wereldwijd aanvaarde regels over wat goed en wat verkeerd is voor transnationale ondernemingen, geen besef van wereldwijde verantwoordelijkheid om het hoofd te bieden aan het wereldwijde bereik van ondernemingen'.<sup>1</sup> Aan het woord is Peter Hansen, directeur van het *United Nations Centre on Transnational Corporations*, het Centrum van de Verenigde Naties (VN) dat zich bezighoudt met Transnationale Ondernemingen (TNO's).<sup>2</sup> Hansen omschrijft de taak van het Centrum als volgt: 'het minimaliseren van de negatieve gevolgen die de activiteiten van TNO's hebben en het maximaliseren van de positieve bijdrage die zij kunnen leveren.' Daartoe verricht het Centrum onderzoek naar het effect van TNO's op de gast- en moederlanden, geeft het – vooral aan ontwikkelingslanden – informatie over bepaalde TNO's en traint het ambtenaren uit ontwikkelingslanden zodat zij sterker staan in de onderhandelingen met buitenlandse bedrijven die activiteiten in hun land willen ondernemen. Sinds 1977

is het UNCTC bezig met het opstellen van een gedragscode die de relaties tussen staten en TNO's moeten regelen.

## Gedragscodes

In dit artikel gaat het over gedragscodes. Er zal een overzicht gegeven worden van de belangrijkste codes. Enkele codes worden uitvoerig besproken, en aan de hand van de effecten van deze codes zal een poging worden gedaan in te gaan op de vraag of codes wel zin hebben, én op de vraag of het een goede zaak zou zijn wanneer er codes zouden komen op het gebied van milieubehoud.

Een gedragscode is een geheel van principes en normen, dat door internationale organisaties aangenomen wordt om internationale standaarden voor het ge-

---

Drs. M.E. Witte-Rang (1954) is stafmedewerkster van het Oecumenisch Studie- en Actiecentrum voor Investerings in Utrecht.

1. Tracking Transnationals, artikel van Richard Caplan in *Multinational Monitor*, july/august 1989.
2. We gebruiken bewust het woord Transnationale Ondernemingen (TNO's), om twee redenen; in de eerste plaats is dit het woord dat in VN-verband gebezigd wordt om de bedrijven aan te duiden die in de volksmond 'multinationals' genoemd worden; in de tweede plaats omdat dit woord, beter dan het woord 'multinationals' aangeeft dat het hier bedrijven betreft die niet zozeer vele nationaliteiten hebben, als wel grenzen overschrijden bij hun activiteiten. In die hoedanigheid ligt direct ook besloten de problematiek die de inzet is van dit artikel; de bedrijven overschrijden grenzen van staten, terwijl de wetgeving daar niet toe in staat is.

drag van transnationale ondernemingen vast te stellen en dat beperkingen oplegt aan het gedrag van deze ondernemingen, zo zegt De Kemp<sup>3</sup> die studie heeft gemaakt van bestaande codes. Daaraan moet worden toegevoegd dat een dergelijke code niet (juridisch) afdwingbaar is, maar, voegt Adriaansen toe, de code 'legt wel een morele verplichting op die van belang kan zijn door de autoriteit van internationale organisaties en steun van de publieke opinie'.<sup>4</sup>

Codes kennen geen juridische sancties, tenzij de code wordt omgezet in nationale wetgeving. De geschiedenis van de gedragscodes voor TNO's is – begrijpelijk – jong: na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een enorme groei van de activiteiten van de TNO's, en pas na verloop van tijd, aan het eind van de jaren zestig, werden er vragen gesteld over de effecten daarvan. Vond er niet een te grote export van banen plaats? En werden niet zowel arbeiders als overheden onderling tegen elkaar uitgespeeld door bedrijven die veel konden bieden maar ook veel konden nalaten? Nationale controle van deze bedrijven is niet voldoende aangezien ze over grenzen heen opereren en daarom eenvoudig het beleid van een overheid kunnen doorkruisen. Van verschillende kanten werden zo onderwerpen aangereikt die in een code verwerkt zouden kunnen worden, ook van de kant van het bedrijfsleven zelf. In een document dat op EEG-niveau hierover circuleerde<sup>5</sup>, worden de volgende velden genoemd waarop actie nodig is om de ontwikkeling van multinationale ondernemingen in goede banen te leiden: de bescherming van het algemeen belang en van de belangen van de werknemers, de handhaving van de concurrentie, de wijzen van overname van ondernemingen, de gelijkheid in de vestigingsvoorwaarden, de bescherming van de ontwikkelingslanden en de verbetering van de voorlichting.

De aanleiding voor het opstellen van een gedragscode is meestal een negatieve: er wordt een misstand geconstateerd

die bestreden dient te worden. Zo zou het kunnen lijken alsof gedragscodes er vooral in het belang van degenen zijn die de gevolgen van de activiteiten van een TNO ondervinden. Toch is dat niet juist. Ook bedrijven hebben belang bij gedragscodes; door de codes weten zij waar zij aan toe zijn, waar ze wel en niet op aangesproken kunnen worden. Codes kunnen een bedrijf de stabiliteit verschaffen waarbinnen zij gemakkelijker kunnen werken. Dat verklaart ook waarom in verschillende bedrijfstakken door bedrijven onderling codes zijn afgesproken. Dit is een poging te voorkomen dat enkele bedrijven de bedrijfstak in diskrediet brengen en dat bedrijven die zich 'netter' gedragen oneerlijke concurrentie ondervinden doordat andere bedrijven dat niet doen. Dat bedrijven over het algemeen zo lang mogelijk proberen gedragscodes tegen te houden getuigt ten dele dan ook van kortzichtigheid.

### Ontstaan van enkele gedragscodes

Toen de roep om gedragscodes sterker werd, kwamen vrij snel enkele codes tot stand. Dit waren codes geformuleerd door organisaties waarvan de leden niet al te uiteenlopende belangen hadden. Zo formuleerden de OESO en de Internationale Kamer van Koophandel ieder een code, beide met de opzet een voorbeeld te geven voor gedragscodes die geformuleerd zouden moeten gaan worden in andere verbanden, zoals de VN.<sup>6</sup> Belangrijke doelstelling van beide codes is de verbetering van het investeringsklimaat voor het bedrijfsleven door het opleggen van verplichtingen aan staten. Ook de internationale vakbeweging (IVVV) formuleerde een

3. 'Gedragscodes voor multinationale ondernemingen' door Antonie de Kemp, *Internationale Spectator*, juni 1986.

4. *Overheid en multinationale onderneming*, Dr. W.L.M. Adriaansen, Leiden 1978.

5. Commissie van de Europese Gemeenschappen 'De multinationale ondernemingen en de EEG-voorschriften' (bericht aan de Raad van de Europese Gemeenschappen) geciteerd in Rainer Hellman *Controle op multinationale ondernemingen* Utrecht, 1976.

6. Zie noot 3.

code; daarin stond de publieke controle op TNO's centraal. De ILO verwerkte de OESO-code in haar eigen code en gaf daaraan een uitbreiding op de terreinen van werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen; bovendien besteedt deze code ook aandacht aan de positie van de Derde Wereld. En de UNCTAD stelde een *'Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices'*, de zogenaamde RBP-code op.

Na 1980 lijkt het wel of alle overleg over codes in een impasse is geraakt. De onderhandelingen over de VN-code, die toch verreweg de belangrijkste code zou moeten worden, lijken eindeloos lang te gaan duren. Er zijn verschillende oorzaken aan te geven voor deze impasse. De stroom van buitenlandse investeringen in de Derde Wereld is heel duidelijk afgenomen en is van karakter veranderd. Voorts heeft de economische conjunctuur ertoe geleid dat vakbonden (belangrijke stimulans achter de code) hun tijd en energie hard nodig hebben voor andere zaken. Diezelfde conjunctuur leidde ook tot een versterkt geloof in economische groei en de rol van TNO's daarin, en iedere poging tot regulering werd beschouwd als daarmee strijdig. Ook de Derde Wereld biedt, onder andere als gevolg van de schulden crisis, geen sterk tegenspel meer, te meer daar haar eenheid steeds verder afbrokkelt.

De Kemp zegt over het ontstaan van de codes: 'Westerse landen en de werkgeversorganisaties hebben de ontwikkeling van gedragscodes geaccepteerd om de vakbonden en de ontwikkelingslanden van ambitieuzere plannen af te houden. Wanneer men naar de uitkomsten van de onderhandelingen kijkt, dan blijken zij hierin bijzonder goed geslaagd. Ten aanzien van hun centrale eisen hebben zij geen enkele concessie gedaan of hoeven doen.'

### Conflictstof

De onderhandelingen rond de VN-code geven een goede indruk van de (belan-

gen- en ideologische) conflicten die op wereldschaal de formulering van een code bemoeilijken. Deze onderhandelingen (tussen vertegenwoordigers van de geïndustrialiseerde en de Derde Wereldlanden) begonnen in 1977 en zijn nog steeds niet afgerond. Allerlei zaken leverden problemen op: de definitie van wat TNO's zijn (de socialistische landen stelden dat bedrijven in staatseigendom daar niet bij hoorden), de vraag of nationale bedrijven bevoorreed mogen worden boven TNO's (een – begrijpelijk – verlangen van de ontwikkelingslanden), de vraag of de code bindend wordt of vrijwillig (de arme landen kozen voor het eerste, de rijke voor het tweede), kwesties rond nationalisatie en de daaraan verbonden compensatie, en de doelstelling van de code (de vestiging van een nieuwe internationale economische orde, die de ontwikkelingslanden voorstaan of het scheppen van een goed investeringsklimaat waar de rijke landen aan denken).

In de VN-code zijn grote delen van bestaande codes overgenomen. Al met al is men het nu eens over ongeveer 80% van de code, maar over de rest verlopen de gesprekken moeizaam. In het Huis van Afgevaardigden in de VS werd er daarom aan de code een hoorzitting gewijd, waarin vertegenwoordigers van allerlei belangengroepen het woord voerden. Onder hen een vertegenwoordigster van de internationale consumentenorganisatie IOCU. Zij benadrukte sterk het belang van de VN-code voor het milieu, voor consumenten en voor de Derde Wereld en ze verzette zich tegen de gedachte dat de code 'anti-bedrijfsleven' zou zijn, want, zei ze, de code vraagt van bedrijven niet meer dan ze nu al in de VS verplicht zijn te doen.<sup>7</sup>

Hoe verschillend de belangen bij het formuleren van een code liggen blijkt uit een artikel van M. Weisglas van enkele jaren geleden.<sup>8</sup> De heer Weisglas woonde

7. In: *CTC-Reporter* no. 24, herfst 1987.

8. 'De Verenigde Naties en transnationale ondernemingen' door Dr. M. Weisglas in *ESB* 15-8-1984.

lange tijd namens de Internationale Kamer van Koophandel (IKK) de zittingen bij van de Commissie van de VN inzake Transnationale Ondernemingen. Hij was in die tijd economisch adviseur van Unilever. Uit de woorden van Weisglas blijkt heel duidelijk dat de IKK er bij de formulering van de code vooral op uit is een positief investeringsklimaat te scheppen. Aan de bescherming die de code (ontwikkelings)landen moet bieden tegenover de vaak zeer invloedrijke TNO's wijdt hij geen woord. De heer Weisglas beschrijft het moeizame verloop van de discussie over de code, en vraagt zich af of die er ooit zal komen. 'Het is niet uit te sluiten dat men tot de slotsom komt ervan af te zien om binnen de VN vooralsnog tot een Code te komen. Misschien dat men het in de huidige impasse belangrijker zal vinden het investeringsklimaat te bevorderen door in het kader van de Wereldbank tot een multilaterale garantieregeling voor internationale investeringen te komen.' De genoemde instelling is er inderdaad gekomen, in de vorm van de MIGA, die werkt onder auspiciën van de Wereldbank en die niet-commerciële risico's van investeringen (zoals naasting, schade door oorlog) dekt. De code is er nog steeds niet. En de vraag is of hij er ooit komt nu – met de komst van de MIGA – voor het bedrijfsleven een belangrijk argument voor de code is weggevallen.

### **Uitvoering gedragscodes**

Codes brengen weliswaar een morele verplichting mee in de richting van bedrijven en overheden, maar het handelen in overeenstemming met de code is niet juridisch afdwingbaar. De vakbeweging en de ontwikkelingslanden beoogden bij de vaststelling van de codes wel een verplichtend karakter; dat werd echter nergens bereikt. Wel is bij de meeste codes vastgelegd wie nagaat of de codes worden uitgevoerd, bij wie men met klachten terecht kan en wie wanneer bekijkt of de code bijstelling behoeft. Dit verschilt per code. De code van de Wereldgezondheidsorganisatie (zie

verderop) met betrekking tot babyvoeding verwijst klagers naar de afzonderlijke staten. Maar er zijn ook codes waarvoor internationale commissies voor de naleving ervan in het leven geroepen worden. Een bureau in Parijs doet onderzoek naar de naleving van de OESO-code. Dit verloopt via de rapportage door nationale overheden. In Nederland fungeert het ministerie van Economische Zaken als nationaal contactpunt voor de code; het moet de naleving van de richtlijnen bevorderen en een bijdrage leveren aan de oplossing van problemen die over de uitleg van de richtlijnen zijn gerezen. Een voorbeeld van een geval dat werd aangemeld bij het contactpunt was dat van het bedrijf Hyster dat zonder enig overleg een groot aantal werknemers ontsloeg. Overigens verklaarde de toen-

---

De daadwerkelijke uitvoering is het zwakke punt van alle gedragscodes.

---

malige minister van Economische Zaken dat het contactpunt niet bedoeld is als tribunaal, het doet geen uitspraak over concrete zaken. Dat kreeg ook een speciale Kamercommissie die zich van 1981-1983 bezighield met gedragscodes te horen van het ministerie. Leden van de commissie benadrukten toen dat als er toch ook al geen sancties zijn, het contactpunt dan toch in ieder geval een zeer actief beleid zou moeten voeren inzake het doen naleven van de code.<sup>9</sup> Daarvan was echter

9. De bijzondere Commissie Onderzoek Gedragscodes →

nauwelijks sprake. Periodiek wordt het functioneren van de nationale contactpunten beoordeeld; in 1990 zal dat weer het geval zijn. Effectieve implementatie van de codes blijkt bij alle codes een zwak punt te zijn. De vakbeweging legt veel nadruk op een effectieve uitvoering van de codes. De wil bij de andere betrokkenen om daaraan bij te dragen lijkt echter niet groot.

### Enkele voorbeelden

We zullen hieronder enkele voorbeelden van gedragscodes bespreken, die als basis kunnen dienen voor enkele conclusies met betrekking tot de mogelijkheden die codes bieden en de beperkingen ervan. We kiezen daarbij voor twee codes die een zekere bekendheid genieten, namelijk de EG-gedragscode voor bedrijven met vestigingen in Zuid Afrika en de WHO-code over babyvoeding, en voor de codes en afspraken die er gemaakt zijn rond de export van pesticiden naar de Derde Wereld, die veel minder aandacht kregen en krijgen in de publiciteit.

#### *De WHO-code met betrekking tot babyvoeding*

'In samenlevingen waar de levensomstandigheden laag zijn – waardoor het gevaar bestaat dat flesvoeding in onvoldoende dosering wordt klaargemaakt – en waar de moeders de basisfaciliteiten als schoon water en goede hygiënische omstandigheden moeten missen, kan het gebruik van flesvoeding baby's doden.' Dat was de conclusie uit het boek *Babykiller* van de Engelse actiegroep *War on Want* dat in 1974 de discussie en actie die al enige tijd gaande was over de negatieve gevolgen van het propageren van flesvoeding in de Derde Wereld een sterke stimulans gaf. In Zwitserland werd het rapport vertaald en kreeg het de titel mee: 'Nestlé doodt babies'. Het Zwitserse bedrijf Nestlé verzorgde namelijk in die periode 50% van alle export van babyvoeding naar de Derde Wereld, Nestlé spande een proces aan tegen de actiegroep en won dit na twee jaar; de

naam 'Nestlé' mocht niet meer rechtstreeks in verband gebracht worden met 'het doden van babies'. Toch had de zaak inmiddels zoveel aandacht gekregen dat allerlei groepen zich organiseerden in acties tegen de kwalijke verkooppraktijken van zuivelondernemingen in de Derde Wereld. Zo begon men in 1977 in de VS een boycot tegen Nestlé met onder andere de eis aan dit bedrijf dat de directe beïnvloeding van moeders in de Derde Wereld om over te gaan op flesvoeding gestopt moest worden. Omdat Nestlé zich van deze boycot niets aantrok, werd de actie na enige jaren in een groot aantal andere landen overgenomen. Er werd een internationaal netwerk van actiegroepen die zich met deze zaak bezighielden opgericht (IBFAN, een organisatie die onder andere via het uitgeven van een blad het geven van borstvoeding propageert en de praktijken van zuivelfabrieken aanklaagt). In Nederland (dat in die tijd 67% van de EG-export van babyvoeding naar ontwikkelingslanden verzorgde) sloten organisaties zich aaneen in het Landelijk Overleg Babyvoeding, waaraan ook kerkelijke organisaties deelnamen, zoals de Commissie *Justitia et Pax*. Deze Commissie verzocht OSACI om onderzoek te doen naar de rol van Nederlandse zuivelbedrijven en hield aan de hand van die gegevens vele consultaties en gesprekken. Dit alles leidde tot het stellen van kamervragen en uiteindelijk tot een Nederlandse regelgeving. Op internationaal niveau werd na anderhalf jaar onderhandelen door UNICEF en de WHO met gezondheidswerkers, overheden, actiegroepen en de industrie, in mei 1981 een

Multinationale Ondernemingen (onder voorzitterschap van achtereenvolgens Marcus Bakker en Eveline Herfkens) werd ingesteld in 1980 en bracht drie keer verslag uit over haar activiteiten, 'Onderzoek gedragscodes multinationale ondernemingen' Tweede Kamer der Staten Generaal:

- Eerste tussentijds verslag, vastgesteld op 29 april 1981, Kamerstuk 16 830, nr. 1;
- Tweede tussentijds verslag, vastgesteld op 24 juni 1982, Kamerstuk 16 830, nr. 2;
- Derde tussentijds verslag, vastgesteld op 4 november 1983, Kamerstuk 16 830, nr. 3.

internationale gedragscode voor de verkoop van zuigelingenvoeding aangenomen. De code bevat onder andere een verbod op iedere vorm van publieksreclame voor alle melkprodukten die als gehele of gedeeltelijke vervanging van borstvoeding aangeboden worden, en ook de reclame voor zuigflessen en spenen. Ook mogen geen monsters verstrekt worden (hetgeen via ziekenhuizen zeer veel plaats vond). Ook de etikettering moet aan strikte voorwaarden voldoen. Overheden wordt verzocht de code in hun nationale wetgeving op te nemen.<sup>10</sup> In Nederland is dat niet gebeurd, hoewel in het overleg in de WHO Nederland zich altijd een groot voorstander betoonde van een bindende code.

Pas in 1984 kon de boycot van Nestlé beëindigd worden; toen pas verklaarde het bedrijf zich aan de code te zullen houden. Helaas komen nog steeds met grote regelmaat berichten binnen over bedrijven die de code overtreden, ook over Nestlé, zodat er weer overwogen wordt om internationaal actie te gaan ondernemen. Ook in Nederland overtreden bedrijven de code, vooral waar het de reclame voor flesvoeding betreft.

#### *Gedragscodes rond pesticiden<sup>11</sup>*

Onzorgvuldig gebruik van pesticiden kan tot ernstige ecologische problemen leiden. Dat weten we in Nederland, en daarom zijn veel van deze middelen inmiddels verboden. Op zoek naar nieuwe markten probeert de chemische industrie ook haar produkten in de Derde Wereld af te zetten. Daar is immers maar weinig wetgeving met betrekking tot pesticidengebruik en waar die wel bestaat, is controle moeilijk. Bovendien zijn velen niet in staat gebruiksaanwijzingen te lezen en ontbreekt beschermende kledij. Op wereldschaal sterven waarschijnlijk jaarlijks 220.000 mensen nadat zij in aanraking zijn gekomen met pesticiden. Echter: *'The developing countries are disproportionately affected by poisonings, with rates 13 times those found in industrial countries. Thus, though*

*people in developing countries use only one-fifth of the world's pesticides, they suffer half the poisoning cases and nearly three-quarters of the death's.*<sup>12</sup> Maar ook de gevolgen van onzorgvuldig pesticidengebruik op de lange termijn leggen op de Derde Wereld een zware last.

Om bovengenoemde redenen zijn op internationaal niveau verschillende pogingen ondernomen om de produktie van, de handel in en het gebruik van gevaarlijke stoffen aan richtlijnen en codes te onderwerpen. Zo ontwierp de WHO minimumeisen voor residuen van kwalijke stoffen in voedsel, stelde de VN een lijst op van 500 gevaarlijke produkten, formuleerde de OESO een kennisgevingsregeling (exporterende landen informeren importerende landen over maatregelen met betrekking tot pesticiden en over de export daarvan naar het betreffende land), stelde UNEP (het milieuprogramma van de VN) een internationaal register van potentieel giftige chemische stoffen samen, inclusief een kennisgevingsregeling en nam de EG een kennisgevingsregeling aan voor pesticiden die volgens de EG-wetgeving verboden of beperkt zijn; de FAO formuleerde gedragsregels voor overheden, handelaren, industriëlen en gebruikers.

Bij verschillende codes is gepoogd naast de kennisgevingsregeling ook een zogenaamde *prior informed consent* of

10. Zie hiervoor: *Babyvoeding, op weg naar een code die werkt*, een uitgave van het Landelijk Overleg Babyvoeding, Den Haag 1982, en: *Babyvoeding in ontwikkelingslanden* (de betrokkenheid van Nederlandse ondernemingen) door OSACI, in opdracht van de Commissie Justitia et Pax, Den Haag 1980.

11. Gegevens voor deze paragraaf zijn ontleend aan de notitie *Pesticiden exporten; op weg naar betere gedragscodes*, David Renkema, OSACI, intern stuk.

12. 'De ontwikkelingslanden worden buitenproportioneel getroffen door vergiftiging, in ratio's die dertien keer zo hoog zijn als in de geïndustrialiseerde landen. Zodoende ondergaan de mensen in de ontwikkelingslanden de helft van het totaal aantal vergiftigingen en bijna driekwart van de sterfgevallen, hoewel zij slechts een vijfde deel van de pesticiden in de wereld gebruiken.' Gretta Goldenman & Sarojini Rengan, *Problem pesticides, pesticide problems, a citizen's action guide to the International Code of Conduct on the distribution of pesticides*, IOCU and PAN, Penang, 1988.

*prior informed choice* op te nemen. De eerste regeling houdt in dat het importeerende land geïnformeerd wordt over de leverantie en nadrukkelijk toestemming moet geven wil de transactie mogen doorgaan. In de tweede vorm mag het eventueel achterwege blijven van een antwoord geïnterpreteerd worden als een toestemming. Beide principes zijn echter nog niet ingevoerd in de internationale regelingen. In de Nederlandse regeling is de export van bepaalde pesticiden wel gebonden aan een *prior informed consent*-regeling. Het gaat hier om pesticiden die in Nederland ook beperkt of zelfs helemaal verboden zijn.

De meeste codes hebben betrekking op pesticiden die in eigen land aan beperkende maatregelen onderworpen zijn. Toch lijkt dat niet voldoende; onder andere omstandigheden gebruikt kunnen meer stoffen gevaarlijk zijn. Een befer criterium zou daarom zijn de vraag of gebruik in het importeerende land leidt tot gevaren voor mens en milieu.

Voorts is bij de *prior informed*-regeling een probleem dat maar weinig landen beschikken over een instantie die beslissingsbevoegdheid heeft over de aangekondigde transacties. Waar zo'n instantie niet bestaat, behoeft het betreffende land slechts in kennis gesteld te worden. Duidelijk is dat daarmee het eigenlijke probleem omzeild wordt.

Voorts is de exportregeling in Nederland opgesteld via vrijwillige overeenkomsten tussen overheid en bedrijfsleven, en als gevolg daarvan verlopen de pogingen de lijst met gevaarlijke stoffen uit te breiden zeer moeizaam. In de periode 1986-1987 heeft bovendien maar één bedrijf kennisgevingen verzonden. De voor 1988 toegezegde evaluatie van de regeling is tot nu toe uitgebleven.

### *EG-gedragscode voor bedrijven met vestigingen in Zuid Afrika*

In 1977 werd in EG-verband een gedragscode gepresenteerd voor in de EG gevestigde transnationale ondernemingen met

dochterondernemingen in Zuid Afrika. Deze code bevat geen verplichtingen of verboden, maar adviezen aan de bedrijven. Deze adviezen beogen een bijdrage van het bedrijfsleven aan de emancipatie van de zwarte werknemers.

Het bedrijfsleven verzette zich lange tijd tegen invoering van de code; het had het idee dat het ingeschakeld werd voor politieke doeleinden, en dat rekende het niet tot zijn taak. Uiteindelijk ging ook het bedrijfsleven overstag, hoewel niet uit innerlijke overtuiging. Zo zei de voorzitter van de Duits/Zuidafrikaanse Kamer van Koophandel Dr. Rauschenbach 'dat Bonn de code simpelweg ziet als instrument om verdergaande en ongewenste sancties te voorkomen'.<sup>13</sup>

Uit de geschriften van organisaties die zich verzetten tegen de apartheid in Zuid Afrika komen verschillende bezwaren tegen de code naar voren. In de eerste plaats bezwaren tegen het feit van de code op zich; een code is niet voldoende verplichtend en een code draagt het gevaar in zich een substituuut te worden voor andere economische drukmiddelen. Zo beschouwde een directeur van een buitenlands bedrijf de Sullivan-code (die lijkt op de EG-code maar op enkele punten verder gaat) als 'een extra mate van bescherming voor ondernemingen in Amerika die worden bedreigd door wetgeving die terugtrekking van investeringen uit ondernemingen met Zuidafrikaanse banden beoogt af te dwingen'.<sup>14</sup> Ook wekt de code de indruk dat als het bedrijf rapporteert, het zich goed gedraagt. Bedrijven kunnen zich zo achter de code verschuilen. Oud FNV-voorzitter Kok sprak over gedragscodes als legitimering voor wangedrag. Andere bezwaren betreffen de inhoud van de code; de verslagen zijn niet controleerbaar

13. Geciteerd bij: *Gedragscode voor Zuid Afrika. geen alternatief voor sancties*, door Jolke Oppewal, KZA/NIO en Kairos, september 1985.

14. Aangehaald in 'Zwarte vakbonden in Zuid-Afrika en gedragscodes voor ondernemingen' door drs. J.W. van der Meulen, *Clingendael-cahier 4*, mei 1984.

de berekeningen zijn niet helder, werknemers hebben er geen invloed op en ze doen van veel dingen geen verslag, bijvoorbeeld van ernstige arbeidsonlusten.<sup>15</sup> De advieshoogte van de lonen is bedoeld om een minimum aan te geven (hoewel gebaseerd op zeer omstreden berekeningen<sup>16</sup> maar wordt uitgelegd als richtlijn voor de loonhoogte. Tot slot wordt ook de rol van de sociaal attaché aan de Ambassade in Zuid Afrika bekritiseerd als te weinig actief.<sup>17</sup>

Een CDA-commissie<sup>18</sup> pleit om tegemoet te komen aan een aantal bezwaren tegen de code voor een aanscherping ervan die onder ander betrekking heeft op de positie van de vakbeweging; aan enigerlei vorm van medewerking met leger en politie moeten bedrijven zich onttrekken. Sietse Bosgra van het Komitee Zuidelijk Afrika, hoewel een voorstander van desinvestering, juicht de aanscherping van de code toe; hij stelt zelfs dat Shell, wanneer het de zo bijgestelde code zou uitvoeren, dan 'een concrete bijdrage (zou) leveren aan de strijd tegen de apartheid.'<sup>19</sup>

Uit onder andere het feit dat echter op dit moment nog steeds bedrijven werknemers minder dan het geadviseerde minimum betalen moet geconcludeerd worden dat de code zijn belangrijkste doelstelling niet bereikt heeft. Uit de gebrekkige controle (of beter gezegd: het vrijwel ontbreken daarvan) door de Nederlandse regering blijkt dat de code door haar nauwelijks serieus wordt genomen. Er wordt ook nauwelijks een poging gedaan de indruk te wekken dat dat gebeurt. Men kan daarom niets anders dan concluderen dat de code er louter lijkt te zijn om straffere maatregelen tegen te houden.

### Gedragscodes en milieu

In de in dit artikel eerder genoemde codes komt het milieu ook ter sprake, zij het dat dit nog niet erg uitgebreid is, hetgeen verklaard kan worden uit het tijdstip waarop de codes geformuleerd werden.<sup>20</sup> Zo staat in de Algemene Beginselen van de OESO-

code onder meer: 'Ondernemingen dienen naar behoren rekening te houden met de doelstellingen en prioriteiten van deze (namelijk waarin zij opereren) landen inzake economische en sociale vooruitgang, met inbegrip van de industriële en regionale ontwikkeling; de bescherming van het milieu, het scheppen van werkgelegenheid, de bevordering van (technische) vernieuwing en de overdracht van technologie'.<sup>21</sup>

## Met een milieucode had de Bhopal-tragedy voorkomen kunnen worden.

In de VN-code die nog in ontwikkeling is, krijgt het milieu ruime aandacht: 'The potential benefits of the Code are easily demonstrated. *The Bhopal tragedy, for example, might have been prevented or at least mitigated if the disclosure and environmental standards, mandated by the Code*

15. *Philips en de NKF en hun relatie tot Zuid-Afrika*, door Carol van Westerlaak, Stichting OSACI, Amsterdam 1985.
16. Enkele schokkende uitgangspunten bij deze berekeningen zijn te vinden bij: *EG-gedragscode, misdrijvingen van Nederlandse multinationals in Zuid-Afrika*, door Lorette Jongejans en Madeleine Maurick, Doctoraalscriptie UvA, juli 1988.
17. Zie noot 15.
18. *Zuid-Afrika, Mensenrechten en buitenlands beleid*, van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Van Loghum Slaterus, (mei 1989), 94.
19. *NRC*, 28 oktober 1989 'Shell's aparte Zuid-Afrikabeleid'.
20. Het boek *Internationaal milieubeleid* (o.r.v. G. Spaargaren, J.D. Liefverink, A.P.J. Mol, W. Brussaard, Den Haag 1989) geeft een goed overzicht van alle internationale milieu-afspraken en van de organisaties die zich daarmee bezighouden.
21. *Industriebond FNV Werknemersinvloed in multinationale ondernemingen*, Amsterdam 1983.



*had been in effect. These standards would require TNC's not only to conduct their operations in accordance with the laws and regulations of the Government of the host country relating to preservation of the environment, but also, in conducting their activities, to take steps to protect the environment. The Code would also require TNC's to supply the authorities of the Government of the host country with information on the possible environmental impact of their products and production processes. Moreover, the Code's rules on jurisdiction over TNC's would have clarified and helped to resolve the ensuing legal disputes.*"<sup>22</sup> Momenteel is veel beweging op het vlak van afspraken en codes met betrekking tot het milieu. Zo hebben de afvaltransporteurs in Nederland besloten samen een code op te stellen voor het (milieu-hygiënisch verantwoord) vervoer van afvalstoffen binnen Nederland. In de code komen onder andere de volgende voorwaarden: een controleerbare afvalstoffen-administratie, het hebben van alle vergunningen, minimaal 60% van het personeel in vaste dienst. De bedrijfstak heeft zelf de controle over de naleving van de code, de overheid wordt daarbij betrokken via een Raad van Toezicht. Bedrijven die de code onderschrijven komen op een witte lijst.<sup>23</sup> Ook op het gebied van de kap van het tropisch regenwoud wordt gedacht aan gedragscodes voor houtkapmaatschappijen, om zo de regenwouden en daarmee het leefmilieu van honderden miljoenen mensen te beschermen. En op allerlei terreinen is er sprake van convenanten tussen overheid en bedrijfsleven: afspraken die de plaats innemen van wetgeving. Het maken van wetten kost veel meer tijd en moeite, zo zegt men, en daarom heeft deze vorm van regeling de voorkeur.

### Geen sancties

De enige internationale organisatie die voor de leden bindende maatregelen kan nemen is de EG. Andere internationale verdragen bevatten weliswaar eveneens

bindende bepalingen, maar op overtredding daarvan staan geen sancties. Resoluties van internationale organisaties zijn vaak bedoeld om richtingaanwijzend te zijn voor internationaal en nationaal overleg.

De huidige minister van Verkeer en Waterstaat, Maji-Weggen, stelt op grond van haar ervaring bij de EG dat op Europees niveau de jaren 1982-1987 voor het milieu erg slecht zijn geweest: vanwege de slechtere economische situatie weigerden EG-lidstaten strenge milieuriichtlijnen goed te keuren. Richtlijnen die wel werden goedgekeurd werden afgezwakt. 'Lobbies vanuit de industrie in de richting van de commissie en vooral in de richting van de Europese ministerraad deden op dit punt veel verwoestend werk.'<sup>24</sup> Dit citaat spreekt duidelijke taal over de rol en dus ook het denken over het milieu van het bedrijfsleven. Het is daarom wat al te optimistisch te verwachten dat het bedrijfsleven uit zichzelf een grote rol zal spelen bij de bescherming van het milieu, wanneer er geen sancties gesteld worden op de aantasting van het milieu. De convenanten die in Ne-

22. Zie noot 7. 'De potentiële voordelen van de Code zijn eenvoudig aan te tonen. De Bhopal-tragedy had bijvoorbeeld kunnen worden voorkomen of tenminste verzacht als de maatstaven ter zake van openbaarmaking en van milieumaatregelen, die door de Code in het leven worden geroepen, effectief waren geweest. Deze maatstaven zouden niet alleen van de TNO's geëist hebben om hun werkzaamheden te verichten in overeenstemming met de wetten en regels van de regering van het gastland over milieubeheersing, maar ook om daarbij maatregelen te nemen om het milieu te beschermen. De Code zou TNO's ook opgedragen hebben om de regering van het gastland te informeren over de mogelijke uitwerking van hun producten en productieprocessen op het milieu. Bovendien zouden de regels van de Code over rechtspraak over de TNO's de juridische disputen hebben opgehelderd en helpen oplossen.' Esther Peterson van de internationale consumentenorganisatie IOCU verklaarde dit in een hoorzitting over de VN-code voor het Huis van Afgevaardigden van de VS.

23. 'Afvaltransporteurs stellen zelf gedragscode op' *Volkskrant* 16 november 1989.

24. 'Europese integratie: een vrije markteconomie of een sociaal-ecologisch, genormeerde markteconomie, een CDA-visie' door Hanja Maji-Weggen, in: Pleidooi en Praktijk, door W. van der Zee, H. Schaeffer e.a., De Horstink/Trouw (Amersfoort/Amsterdam 1989), 172.

derland worden afgesloten tussen overheid en bedrijfsleven zijn vrijwillig, en men stelt het vaak voor alsof vrijwillige afspraken vanwege dat karakter beter nagekomen zouden worden. Het is duidelijk dat de milieubeweging dergelijke afspraken niet als een volwaardig alternatief voor wetgeving kan zien: 'Het zijn vrijblijvende afspraken, zonder harde toezeggingen van de kant van het bedrijfsleven. Bedrijven zeggen toe 'te zullen streven naar' of 'al het mogelijke in het werk te stellen'. Als ze de norm dan niet halen gaan ze altijd vrijuit,'<sup>25</sup> stelt Victor Jurgens, juridisch medewerker van de Stichting Natuur en Milieu. De deregulering (waaruit de terughoudendheid bij het formuleren van wetgeving op milieugebied moet worden verklaard) doet het milieu geen goed. Om dezelfde redenen kan de milieubeweging niet enthousiast zijn over de codes die door bedrijven onderling overeengekomen worden. Zij betreft het bijvoorbeeld dat de code die de afvaltransporteurs met elkaar overeenkwamen, door de bedrijven zelf wordt gecontroleerd en niet door de overheid. Wanneer bedrijven werkelijk serieus van plan zouden zijn zich aan de code te houden, zou dat geen probleem behoeven te zijn.

### **Gevaren**

Naast het ontbreken van sancties kleven er andere nadelen aan het hanteren van gedragscodes. Zo bestaat het gevaar dat de indruk gewekt zou kunnen worden dat de problematiek waarvoor de code geformuleerd is, met de formulering in feite ook is opgelost. De gang van zaken rond de boven besproken codes laat zien dat dat niet het geval is: veel bedrijven in Zuid Afrika betalen nog steeds hun zwarte werknemers een te laag loon en veel bedrijven overtreden nog steeds de babyvoedingscode. Daaruit blijkt dat dit soort zaken uiteindelijk toch alleen maar goed geregeld is wanneer er wettelijke voorschriften zijn en de controle daarop effectief is. Zoals gezegd zijn wettelijke regelingen lang niet

altijd mogelijk. Nationaal wel, maar internationaal niet. Zolang dat laatste nog het geval is (en dat zal helaas nog wel even zo blijven) zal er met codes gewerkt moeten worden, ook op het gebied van het milieu. Maar tegelijk moet geconcludeerd worden dat er heel wat meer uit de codes te halen is (door controle, publiciteit en dergelijke) dan momenteel gebeurt. Te veel krijgt men toch de indruk dat men met de formulering van codes een gebaar heeft willen maken naar die organisaties die opkomen voor de belangen van ontwikkelingslanden, werknemers en milieu, maar ook niet veel meer dan een gebaar. Dat betekent dat de formulering van een code geen eindpunt is, maar een station: codes moeten voortdurend gecontroleerd, bijgesteld en onder de aandacht gebracht worden. Wanneer dat niet door overheden gedaan wordt, zal dat door maatschappelijke groeperingen moeten gebeuren.

### **Effectief?**

Het is een duidelijke zaak, dat regelgeving waarop sancties volgen, uiteindelijk meer garanties biedt voor de bescherming van de zaken die in codes centraal staan. Maar ook vrijwillig overeengekomen gedragscodes kunnen een positieve rol spelen. Natuurlijk niet door het feit dat ze geformuleerd worden alleen, maar (vooral) door de manier waarop ze worden uitgevoerd en gecontroleerd. We zagen boven reeds dat het daar helaas maar al te vaak aan ontbreekt.

Toch zijn er verschillende manieren om een niet-bindende code effectief te maken. In de eerste plaats kan dat door de code om te zetten in nationale wetgeving. Maar ook wanneer dat niet gebeurt, zijn er vele mogelijkheden. De instantie die de naleving van de code controleert, kan een actief beleid voeren inzake het mobiliseren van de publieke opinie, zelfs wanneer het

25. 'Vrijblijvendheid troef', interview met Victor Jurgens, juridisch medewerker van de Stichting Natuur en Milieu, *HN-Magazine*, nov. 1989.

niet is toegestaan concrete bedrijven aan te klagen. Dat laatste moet ernstig be- treurd worden en dient, waar zulks over- eengekomen is, veranderd te worden. De code is immers bedoeld als morele druk. Hoe effectief kan die druk zijn, wanneer er zelfs geen namen genoemd kunnen wor- den? Voorts zou aan bedrijven gevraagd kunnen worden in hun jaarverslag te ver- klaren dat ze zich aan de code zullen hou- den; dit kan door maatschappelijke groe- peringen als pressiemiddel gebruikt wor- den in de richting van een bedrijf. Een drukmiddel bij de VN-code zou kunnen zijn, dat de UNCTC bedrijven die zich niet aan de code houden, schrapt van de lij- sten die zij bijhoudt van bedrijven waarover landen aan haar om meer informatie kun- nen vragen.

### Andere actievormen

Codes hebben onder andere tot doel ver- velende gevolgen van de activiteiten van bedrijven te voorkomen of aan te klagen. Er zijn natuurlijk meer manieren waarop dit kan gebeuren die ook met meer of minder succes beproefd zijn en worden. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als: con- sumentenboycots, burgerlijke ongehoor- zaamheid, publiciteitscampagnes en der- gelijke. Maar ook al deze acties hebben echter meer een publicitair en vervolgens politiek effect dan een rechtstreeks effect op het bedrijf, hoewel het regelmatig in ne- gatieve zin in de publiciteit komen een be- drijf wel tot een economische afweging kan brengen. Daarom kan het dus ook niet een kwestie zijn van: of consumentenac- ties of codes. Veel codes waren er niet ge- komen zonder acties van individuen en groepen; tegelijk kunnen consumentenac- ties ook niet al te lang worden volgehouden en zullen de organisatoren altijd stre- ven naar een politieke vertaling van hun vragen, dat wil zeggen de formulering van een wet, en waar dat niet kan een code. Zo zagen we bij de WHO-code een combina- tie van beide vormen: door de acties van individuen en instellingen kwam een code

tot stand, die vervolgens ook weer wordt afgedwongen in de praktijk door die an- dersoortige acties. Ook binnen het CDA gaan er stemmen op die dit samengaan bepleiten inzake de (door hen aange- scherpte) EG-code met betrekking tot be- drijven in Zuid Afrika: 'De openbare beoor- deling van de manier waarop bedrijven de code hebben uitgevoerd is daarom zeer belangrijk. Daarbij hebben kerkelijke or- ganisaties, werkgeversorganisaties, vak- bonden, actiegroepen, werknemers in de bedrijven zélf, een belangrijk aandeel in de meningsvorming. Deze meningsvor- ming kan van invloed zijn op aandeelhou- dersvergaderingen. Consumenten kunnen besluiten producten van betrokken bedrij- ven te boycotten, als de naleving van de gedragscode onvoldoende is. Ook over- heden van verschillende niveaus, zoals gemeenten, kunnen dat in hun rol van con- sument doen. Dan blijven zij immers bin- nen de kaders van het rijksbeleid, dat in- vesteringen in Zuid Afrika aan voorwaar- den verbindt. Als een bedrijf niet voldoet aan die voorwaarden, moet het met zijn verantwoordelijkheden geconfronteerd worden.<sup>26</sup> Wij kunnen ons niet aan de in- druk onttrekken dat deze uitspraak voor velen in het CDA te ver zal gaan. Toch is dat ons inziens de enige manier waarop men kan laten merken dat een code geen zoethoudertje is maar werkelijk bedoeld om verandering te brengen in een onaan- vaarbare situatie.

Ook lijkt het zinnig om wanneer een code geformuleerd is niet direct naar het zwaardere middel van wetgeving te grij- pen, de code in ieder geval te termineren. Zo zou tot wetgeving over gegaan kunnen worden wanneer niet binnen een bepaalde termijn aan een misstand een einde komt.

De opsteller van de Sullivan-code (voor Amerikaanse bedrijven in Zuid Afrika), zei in mei 1986 dat als er in mei 1987 geen be- tekenisvolle veranderingen in Zuid Afrika zouden hebben plaatsgevonden, hij het

26. Zie noot 18, 126.

gebruik van de code niet meer zou ondersteunen, en nadien alleen nog maar zou aandringen op desinvestering. Hetgeen geschiedde.

### Conclusie

'Het beste geneesmiddel van welke herkomst ook wordt vergif in handen van een ondeskundig arts.' Dit zei een deskundige op een geneesmiddelen symposium in Utrecht. Wanneer het in Nederland al zo is gesteld, hoeveel te meer geldt dit dan voor Derde Wereldlanden. Farmamulti's schijnen zich echter van deze wetenschap weinig aan te trekken en overvoeren leken in de Derde Wereld met hun vergiften. Zo lang zij niet in staat zijn zichzelf in deze beperkingen op te leggen – en het is waarschijnlijk dat zij dit niet kunnen omdat hun wezen uitdijning is – zolang zullen tegenkrachten opgeworpen moeten worden om mensen tegen de MNO's te beschermen, van exportregelingen tot publiciteitsacties, van boycots tot codes<sup>27</sup> zo werd gecon-

cludeerd in een discussie over 'boycot of code?'. Dezelfde conclusie moet getrokken worden waar het gaat over mensenrechten, babyvoeding, Zuid Afrika, milieu en dergelijke. De groeidrang en -dwang die eigen is aan ons economisch denken en handelen noodzaakt ons daartoe; aan een drang en dwang tot zorg (voor medemensen en voor de natuur) ontbreekt het in dat denken en doen helaas nog steeds. Vandaar dat strikte regelgeving, ook inzake het milieu, onontkoombaar is in gevallen waarin dat niet mogelijk is, zullen gedragscodes gehanteerd moeten worden.

27. *Boycot of code*, werkmap ter voorbereiding van een studiemiddag op 17 mei 1983 over actievormen t.a.v. multinationale ondernemingen. Wetenschapswinkel voor Geneesmiddelen Groningen, en het verslag van deze studiemiddag.

