

## **Teleurstellende uitkomst klachtenprocedure tegen C&A Arbeiders kledingfabriek in Myanmar de dupe**

*Reactie SOMO, SKC en Myanmarese arbeidsrechtenorganisatie op uitspraak in klachtenprocedure rond C&A*

Deze week publiceerde de Klachten- en Geschillencommissie (KGC) van het Convenant Duurzame Kleding en Textiel (CKT) haar definitieve uitspraak over een klacht die een Myanmarese arbeidsrechtenorganisatie ('Z'), samen met SOMO en Schone Kleren Campagne (SKC) in juli 2020 tegen C&A indienden. De klacht draaide om de nalatigheid die C&A heeft betoond bij het beschermen van de vrijheid van vakvereniging bij een toeleverancier in Yangon, Myanmar. De klachtenprocedure heeft bijna twee jaar in beslag genomen en laat de arbeiders in de kou staan.

In de uitspraak heeft KGC de klacht deels gegrond verklaard. SOMO, SKC en Z hebben gelijk gekregen wat betreft C&A's nalatigheid inzake het naleven van vakbondsvrijheid in de betreffende fabriek en het zinvol betrekken van stakeholders.

Ondanks het gelijk op deze belangrijke punten, zijn wij als indieners van de klacht zeer kritisch over de problematische procedure en de inhoudelijke beoordeling/behandeling van de klacht, die getuigt van een incorrecte toepassing van de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen. De behandeling van de klacht heeft onacceptabel lang geduurd. De klachtenprocedure heeft niet geleid tot noemenswaardige verbetering voor de arbeiders van de betreffende fabriek. Gezien de ineffectiviteit van de KGC, pleiten wij voor robuuste klachtenmechanismen en sterke wetgeving inzake verantwoord en duurzaam ondernemen zoals van overheden wordt verwacht onder de VN Principes voor Bedrijfsleven en Mensenrechten.

### **Aanleiding voor de klacht**

In juni 2018 begonnen de problemen bij de fabriek, jarenlang een belangrijke toeleverancier van C&A. Arbeiders maakten zich zorgen over o.a. lonen en organiseerden zich, met hulp van 'Z' in een Basic Labour Organisation, een fabrieksvakbond. Het management reageerde agressief en wist te vakbond te kop in te drukken. Arbeiders die een belangrijke rol speelden in de vakbond werden systematisch lastig gevallen en geïntimideerd. Vijf van hen werden ontslagen of gedwongen ontslag te nemen.

Gealarmeerd door de agressieve houding van het management hebben SKC, SOMO en 'Z' geprobeerd om met C&A in gesprek te komen over de problemen bij deze toeleverancier. Gedurende ongeveer twee jaar hebben we geprobeerd C&A te bewegen om tot een gerichte aanpak van de problemen te komen. C&A heeft zich in deze periode onvoldoende ingezet om er voor te zorgen dat arbeiders zich konden organiseren in een vakbond.

Toen die pogingen op niets uitliepen, hebben we ons tot de klachtencommissie van het CKT gericht in de hoop en verwachting dat de KGC C&A zou weten te houden aan de afspraken die in het kader van het CKT gemaakt waren over vrijheid van vakvereniging.

### **Einduitspraak**

In de einduitspraak heeft de klachtencommissie de klacht deels gegrond verklaard. SKC, SOMO en 'Z' hebben gelijk gekregen wat betreft C&A's nalatigheid inzake het naleven van vakbondsvrijheid in de betreffende fabriek en het zinvol betrekken van stakeholders. Volgens de klachtencommissie had C&A 'Z' als legitieme belanghebbende moeten

betrekken bij het oplossen van de problemen en gebruik moeten maken van de kennis en expertise van deze en andere organisaties zoals SOMO en SKC. C&A had ook meer informatie moeten delen met deze partijen. C&A had ook over haar vertrek bij de fabriek en uit Myanmar met 'Z', SKC en SOMO moeten overleggen.

Ondanks het feit dat SOMO, SKC en 'Z' op deze belangrijke punten in het gelijk zijn gesteld, zijn wij niet te spreken over (de uitkomst van) de procedure. De procedure heeft namelijk geen noemenswaardige verbetering voor de arbeiders van de betreffende fabriek gebracht. Er heeft geen vakbond van de grond kunnen komen. De ontslagen werknemers werden niet terug in dienst genomen.

Het CKT is per 31 december 2021 beëindigd. Het aangekondigde einde van het CKT hing als zwaard van Damocles boven de procedure. Klagers hebben hier steeds op gewezen en de KGC tot spoed gemaand. Helaas zonder resultaat. Nu is er eindelijk een definitieve uitspraak, maar geen instantie die C&A er nog aan kan houden. C&A heeft ondertussen de inkooprelatie met de fabriek verbroken en de Taiwanese eigenaar heeft de fabriek overgedaan aan een nieuwe eigenaar. C&A heeft zich na de militaire coup van 1 februari 2021 volledig uit Myanmar teruggetrokken. Wel is de fabriek, onder een nieuwe eigenaar, nog steeds in bedrijf, met een deel van het oude personeel.

### **KGC oordeelt te licht over C&A's verantwoordelijkheid**

De OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de OESO-Due Diligence Handreiking voor IMVO bieden een raamwerk om te bepalen in welke mate een bedrijf betrokken is bij een misstand. Het Convenant Duurzame Kleding en Textiel is gebaseerd op dit raamwerk. KGC had dit moeten toepassen, maar heeft dit op een onjuiste manier gedaan

KGC oordeelt dat C&A heeft nagelaten ervoor te zorgen dat vakbondsvrijheid werd gerespecteerd in de fabriek, en ook dat C&A geen betekenisvolle stakeholderdialoog heeft gevoerd met 'Z' in het bijzonder. Desondanks is de klachtencommissie van oordeel dat C&A via de inkooprelatie geen 'bijdrage' heeft geleverd aan de arbeidsrechtenschendingen bij de fabriek in Myanmar. SKC, SOMO en 'Z' zijn ervan overtuigd dat C&A – volgens de OESO-richtlijnen – wel degelijk heeft 'bijgedragen' aan de problemen bij de toeleverancier. C&A is door de KGC beoordeeld op haar inspanningen, niet op of die inspanningen al dan niet effectief zijn gebleken. Human Rights Due Diligence gaat niet alleen over de inspanningen die worden verricht en de middelen die worden ingezet, maar juist ook over concrete resultaten die behaald dienen te worden.

De KGC maakt in deze einduitspraak een slecht onderbouwd onderscheid naar de aard van mensenrechtenschendingen: op de persoon gerichte schendingen enerzijds en generieke schendingen anderzijds. De KGC lijkt deze zaak primair te beschouwen als een generieke mensenrechtenschending (inzake vrijheid van vakvereniging). SKC, SOMO en 'Z' hebben tijdens de procedure aangetoond dat er bij deze fabriek ook sprake is geweest van ernstige op individuen gerichte schendingen. Leaders en leden van de vakbond werden persoonlijk onder druk gezet. Vijf van deze vakbondsactivisten verloren hun baan. Eén van deze vijf activisten heeft geen werk meer kunnen vinden in de kledingsector en werkt nu als boer. Een tweede activist werkt nu noodgedwongen in wat 'Z' "een van de slechtste fabrieken in zijn soort" noemt. Weer twee anderen werken wel in de kledingindustrie, maar onder beduidend minder goede arbeidsvoorwaarden.

### **C&A nalatig inzake vrijheid van vakvereniging**

Het recht op vrije vakvereniging en het recht op collectieve onderhandeling zijn fundamentele arbeids- en mensenrechten. Het zijn essentiële, voorwaarde schepende

rechten. Als zodanig was het recht op vrije vakvereniging ook opgenomen als een van de negen prioritaire thema's binnen het Convenant Duurzame Kleding en Textiel en is het een kernthema voor C&A. Het schenden van deze fundamentele en voorwaarde scheppende rechten dient te worden aangemerkt als een 'ernstige' nadelige impact die direct en effectief aangepakt moet worden.

Op grond van de volgende argumenten stellen SOMO, SKC en 'Z' vast dat C&A een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de nadelige gevolgen voor de arbeiders in deze fabriek:

- Vakbondsonderdrukking was een bekend risico in Myanmar;
- Sinds de militaire coup van 1 februari 2021 is een groot aantal vakbonden en arbeidsrechtenorganisaties, waaronder 'Z', verboden verklaard. Dat betekent dat arbeiders minder goed beschermd zijn;
- Juist in de oprichtingsfase zijn vakbonden kwetsbaar;
- C&A heeft onvoldoende gedaan om de onrechtmatige acties van het fabrieksmanagement van deze toeleverancier te corrigeren;
- Er heeft uiteindelijk nooit een fabrieksvakbond van de grond kunnen komen;
- Een wettelijk verplicht Worker Coordination Committee (WCC) is niet hetzelfde als een onafhankelijk vakbond;
- De WCC bij deze fabriek heeft door inmenging van het management geen onafhankelijke werknemersgeleding gehad;
- In de gehele periode vanaf juli 2018, heeft C&A solitair geopereerd. C&A heeft steeds eenzijdig bepaald met wie ze het gesprek wilden aangaan en met wie niet, in plaats van een zinvolle dialoog en samenwerking aan te gaan met betrokken stakeholders, met name 'Z'. Een belangrijk deel van het personeel van deze fabriek had vertrouwen in 'Z', o.a. als adviseur bij het opzetten van de fabrieksvakbond. Door 'Z' af te wijzen als gesprekspartner heeft C&A de arbeiders van deze fabriek het recht ontzegd om samen te werken met een arbeidsrechtenorganisatie naar keuze en waar de arbeiders vertrouwen in stelden. C&A heeft de tussenuitspraak van de KGC – dat C&A 'Z' moest betrekken als belanghebbende partij – volledig in de wind geslagen;
- C&A koos eenzijdig welke problemen aan te pakken en welke te negeren. C&A koos er bijvoorbeeld voor om de problemen rond het functioneren van de WCC te onderzoeken, wat inderdaad nodig was, maar weigerde tegelijkertijd goed te kijken naar het probleem rond het dwarsbomen van de totstandkoming van een fabrieksvakbond en het onvrijwillige ontslag van de vijf vakbondsleiders en vakbondsactivisten van de jonge vakbond in 2018.

De KGC heeft een aantal van deze punten onderstreept in de einduitspraak, maar verbindt er onvoldoende gewicht aan. De KGC past de OESO-richtlijnen incorrect toe.

In plaats van een gedegen analyse van de feiten, aan de hand van de criteria die de Richtlijnen bieden, komt de KGC met een gebrekkig verhaal. De KGC trekt de verkeerde conclusie over de relatie tussen C&A en de misstanden bij de toeleverancier.

### **Zorgen over vertrek C&A uit Myanmar**

Sinds de militaire coup op 1 februari 2021 zijn veel buitenlandse producenten en afnemers uit Myanmar vertrokken. Ook C&A is vertrokken en zegt dit mede te hebben gedaan op basis van oproepen van internationale vakbondskoepels. C&A en ook KGC laten na te vermelden dat er ook Myanmarese en internationale organisaties zijn die hier een andere kijk op hebben en er voor pleiten dat bedrijven in Myanmar blijven om zo werkgelegenheid in

de kledingindustrie te behouden. Veel kledingmerken zijn in Myanmar gebleven, ook merken die eerder afnamen bij de fabriek waar deze klacht betrekking op heeft. Binnen het internationale normenkader inzake mensenrechten en bedrijfsleven bestaat nog geen eenduidige uitwerking hoe bedrijven zich op een verantwoorde manier uit een land in politieke en economische crisis zouden moeten terug trekken. Desalniettemin oordeelt de KGC vrij stellig dat C&A verantwoord Myanmar vertrokken is.

Ook als het gaat om de manier waarop C&A de inkooprelatie met deze specifieke toeleverancier heeft verbroken, stelt de KGC dat C&A dit verantwoordelijk heeft aangepakt. SKC, SOMO en Z vinden echter dat C&A ook hier wel degelijk steken heeft laten vallen, zeker als gekeken wordt naar de verwachtingen over '*responsible disengagement*' in de OESO-richtlijnen en VN Principes voor Bedrijfsleven en Mensenrechten. Dit hebben we in detail uiteengezet in ons laatste pleidooi genoemd. De KGC heeft dit niet overgenomen.

Belangrijkste punten van kritiek:

De KGC vraagt zich niet welke invloed C&A's aankondiging om uit Myanmar weg te gaan in het voorjaar van 2021 had op het besluit van JDU om over te gaan tot sluiting van de fabriek. Er wordt uitgegaan van het gegeven dat C&A voor een eenzijdig voldongen feit werd geplaatst, zonder te weten of C&A's aankondiging van vertrek mogelijk JDU's besluit heeft beïnvloed en tot sluiting is overgegaan.

C&A heeft geen informatie met SKC, SOMO en Z uit willen wisselen over de sluiting van de fabriek en het vertrek van JDU uit Myanmar. C&A heeft SKC, SOMO en Z niet op de hoogte gesteld van of geconsulteerd over de mogelijke impact van C&A's vertrek uit de fabriek, ondanks herhaalde vragen van onze kant hierover. C&A betrok wel de Myanmarse vakbondsfederatie, terwijl deze federatie nooit leden heeft gehad in de fabriek. C&A gaf ook hierin blijk van eenzijdig stakeholder engagement.

De fabriek is een tijdje gesloten geweest en daarna dus met een nieuwe eigenaar onder een nieuwe naam ("Good Future") verder gegaan. Slechts een beperkt deel van het oude personeel is door de nieuwe eigenaar overgenomen. Z meldt (in gesprek met SKC en SOMO op 30 juni j.l.) dat ca. 25% van de arbeiders kon blijven, terwijl 75% elders werk heeft moeten zoeken, veelal onder slechtere omstandigheden dan voorheen. Dit terwijl SOMO, SKC en Z hadden gevraagd dat C&A zich er voor zou inzetten dat de nieuwe eigenaar alle arbeiders in dienst hield. Wij hadden ook betoogd dat de eerder ontslagen vijf vakbondsactivisten weer in dienst genomen zouden moeten worden.

## **Kritiek van procedurele aard**

### **De klachtenprocedure heeft veel te lang geduurd**

Tussen het indienen van de klacht en de einduitspraak zit bijna twee jaar. Dat is onaanvaardbaar lang.

Bovendien is er in de periode 2020-2022 erg veel gebeurd, wat juist tot een versnelling van de procedure had moeten leiden (staatsgreep, verbroken inkooprelatie, vertrek C&A uit Myanmar)

Het was van meet af aan bekend dat het CKT op 31 december 2021 tot een einde zou komen. Met deze datum in het vooruitzicht had de KGC in de zomer van 2021 niet met een interimuitspraak moeten komen. Dit heeft de procedure nodeloos vertraagd.

Door middel van de interimuitspraak raadde de KGC de partijen aan om de dialoog aan te gaan, hiermee compleet voorbijgaand aan het feit dat klagers al twee jaar hadden geprobeerd met C&A in gesprek te komen. Het tevergeefs wachten op deze dialoog heeft voor vertraging gezorgd.

### **Procedure gekenmerkt door onvoorspelbaarheid**

Een goed klachtenmechanisme is voorspelbaar. Deze klachtenprocedure werd echter gekenmerkt door een hoge mate van improvisatie en onvoorspelbaarheid.

- Gaandeweg de procedure bleek dat de KGC meerdere hoorzittingen nodig had om tot een einduitspraak te komen;
- De KGC kwam mei 2021 onverwacht met een *interimuitspraak*, in plaats van meteen met een definitieve uitspraak te komen;
- In deze interim beslissing deed de KGC uitspraak over slechts een *deel* van de klacht, in plaats van de hele klacht te behandelen;
- Deze interimbeslissing bevatte ook een '*aanbeveling*' aan de partijen - om met elkaar in dialoog te gaan -
- Om tot een einduitspraak te komen, moest de procedure met een memo worden heropend.

### **Geen veilige plek**

Een goed klachtenmechanisme biedt een veilige plek voor de indieners van een klacht. Dat was hier niet het geval. SOMO, SKC en 'Z' hebben in de oorspronkelijke klacht en tijdens de hoorzittingen uiteen gezet hoe het fabrieksmanagement met gerichte intimidatie de vakbond ondermijnd heeft. In de hoorzittingen heeft een aantal getuigen uit Myanmar dit op basis van hun eigen ervaringen nadrukkelijk en overtuigend bevestigd. Ondanks de angst voor mogelijke repercussies deden zij hun verhaal. In het Myanmar van na de coup zijn de veiligheidsrisico's voor arbeiders die zich kritisch uitspreken en voor maatschappelijk organisaties alleen maar groter geworden.

- De KGC heeft geen inzicht getoond in de scheve machtsverhoudingen tussen C&A en de getroffen arbeiders; tussen C&A en 'Z'; en tussen C&A en SKC & SOMO. Een groot bedrijf als C&A heeft aanmerkelijk meer financiële middelen en juridische slagkracht dan NGOs zoals wij;
- De aanwezigheid en de grote rol van C&A's juristen tijdens de hoorzittingen zetten de toon;
- Met de Myanmarese getuigen werd tijdens de hoorzittingen geen gesprek aangeknoopt, integendeel, er was eerder sprake van een ondervraging;
- Tijdens een van de hoorzittingen trok C&A de getuigenissen van de Myanmarese arbeiders op respectloze wijze in twijfel, zonder dat de KGC hierop ingreep;
- In de einduitspraak lijkt de KGC weinig waarde te hebben gehecht aan deze direct betrokken getuigen; er wordt niet of nauwelijks naar hun getuigenissen verwezen. De KGC lijkt meer waarde te hechten aan de informatie ingebracht door C&A en SMART.

### **Gebrek aan toegankelijkheid van het klachtenmechanisme**

Een goed klachtenmechanisme is toegankelijk en laagdrempelig, juist ook voor rechthebbenden. Dat was hier onvoldoende het geval:

- In de Rules of Procedure van het klachtenmechanisme wordt veelvuldig gebruik gemaakt van semi-juridisch jargon;

- De KGC was in eerste instantie niet actief ingesteld op het faciliteren van deelname van lokale partijen (getroffenen, getuigen en experts) zoals het automatisch zorgdragen voor vertaling en rekening houden met verschillende tijdzones tussen Nederland en Myanmar;
- De KGC kwam niet op het idee om de Myanmarese getuigen een vergoeding aan te bieden voor gedeelde salarissen ten gevolge van gemiste werkdagen of voor gemaakte reiskosten;
- De KGC had geen budget beschikbaar voor vertaalkosten van processtukken.

## Lessen

Uit deze hele klachtenprocedure zijn belangrijke lessen te trekken. Deze lessen zijn relevant voor C&A de in eerste plaats, en voor andere kledingbedrijven, als ook voor de verbeterinitiatieven die in de kledingsector actief zijn, zoals Ethical Trading Initiative (ETI), Fair Wear Foundation (FWF), German Partnership for Sustainable Textiles (PST), etc. Daarnaast gelden deze lessen ook voor de partijen die momenteel in Nederland betrokken zijn bij de onderhandelingen over een mogelijke opvolger van het CKT, het zgn. Next Generation Agreement (NGA).

Ook is dit alles relevant voor partijen die betrokken zijn bij het voorbereiden van Nederland en Europese wetgeving voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een paar belangrijke punten:

- Een klachtenmechanisme moet gebaseerd zijn op het hoogste vigerende relevante normenkader, in casu de UNGP en de OESO Richtlijnen. Bij de beoordeling van klachten moeten deze normen op correcte, heldere en inzichtelijke wijze toegepast worden. De verantwoordelijkheidsscenario's die in de OESO Richtlijnen worden onderscheiden moeten goed worden toegepast;
- Een klachtenmechanisme moet transparant, effectief en toegankelijk zijn;
- Een klachtenmechanisme moet een veilige plek bieden voor getroffen en betrokken lokale organisaties om hun verhaal te doen,
- Concrete resultaten en remedie voor rechthebbenden moeten zwaarder wegen dan de inspanningen die van bedrijven gevraagd worden;
- De opzet en het verloop van een klachtenprocedure moeten duidelijk en voorspelbaar zijn, met heldere stappen en mijlpalen binnen een realistisch tijdpad;
- Binnen een klachtenprocedure moet rekening gehouden worden met eventuele machts- en capaciteitsverschillen tussen de betrokken partijen;
- Om een gelijk speelveld te bevorderen moeten alle bij een klachtenprocedure betrokken partijen op hetzelfde moment toegang hebben tot dezelfde informatie. Er moet rekening gehouden worden met mogelijke taalbarrières. Processtukken, e-mailberichten, etc. moeten vertaald worden en tegelijk met de originele stukken voor iedereen beschikbaar zijn. Bij hoorzittingen en overige overleggen moeten professionele tolken beschikbaar zijn die uit de voeten kunnen met de materie en het jargon. Hier moet bij de planning van stappen binnen de procedure rekening mee gehouden worden. Er moet budget voor zijn.
- Up-to-date kennis van de specifieke context in een land of regio is onontbeerlijk.