

*Multi-stakeholder*bestuur en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Legitimatiestrategieën in de private regulering van transnationale arbeids- en milieustandaarden

Luc Fransen

SAMENVATTING VAN:

Fransen, L. (2012), *Multi-stakeholder Governance and Voluntary Programme Interactions: Legitimation Politics in the Institutional Design of Corporate Social Responsibility*, *Socio-Economic Review*, 10 (1), 163-192.

Inleiding

In een toenemend aantal economische sectoren worden arbeids- en milieustandaarden transnationaal gecontroleerd door private bestuursorganisaties. Multinationals zijn vrijwillig lid van deze organisaties in antwoord op een roep om Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Transnationale private bestuursorganisaties overzien milieu- en arbeidsstandaarden die niet worden nageleefd door nationale overheden van ontwikkelingslanden en die niet kunnen worden opgelegd door intergouvernementele organisaties. Private bestuursorganisaties ontwikkelen daarom standaarden, implementatieprocedures, externe controlemechanismen en criteria voor lidmaatschap van bedrijven. In veel

sectoren overzien meerdere, in soort variërende bestuursorganisaties arbeids- en milieustandaarden. Qua deelname in het bestuur van deze organisaties schetsen academische studies twee op het oog tegenstrijdige trends. Onderzoekers zien een hoge populariteit van *multi-stakeholder*bestuur, met evenredige deelname van zowel bedrijven als maatschappelijke organisaties in de vormgeving van standaarden en procedures. *Multi-stakeholder*bestuur wordt over het algemeen als de meest legitieme vorm van privaat bestuur van transnationale standaarden gezien. Het zou leiden tot meer inclusieve besluitvorming, slimmere besluiten en meer kritische controle op de voortgang van bedrijven in naleving van standaarden. Tegelijkertijd echter schetsen recente on-

derzoeken de opmars van steeds meer private bestuursorganisaties die enkel door bedrijven worden bestuurd.

Deze studie stelt dat *multi-stakeholder* bestuur inderdaad door de meeste betrokkenen als de legitieme manier wordt gezien om transnationaal privaat bestuur van arbeids- en milieustandaarden te organiseren. Ook organisaties die enkel door bedrijven worden bestuurd reageren op een groeiende druk om zich te legitimeren, niet door hun organisaties volgens het *multi-stakeholdertype* vorm te geven, maar door het te laten lijken alsof hun organisaties *multi-stakeholder* bestuurd worden, terwijl daadwerkelijke inspraak van maatschappelijke organisaties zo goed als afwezig blijft.

De studie toont op deze manier hoe legitimatiestrategieën van bestuursorganisaties en hun deelnemers invloed hebben op de organisatie van transnationaal privaat bestuur. Zij verfijnt daarmee bestaande academische visies op ontwikkelingen met betrekking tot de organisatie van transnationaal privaat bestuur. De literatuur hield zich tot nu toe te eenzijdig bezig met ofwel een progressieve trend in de richting van een uniforme, aan dominante legitimiteitscriteria conformerende bestuursvorm; ofwel een *race to the bottom*, als gevolg van een groeiend aantal enkel door bedrijven gecontroleerde private bestuursorganisaties. De toegevoegde waarde van deze studie is dat zij aantoonde dat alle private bestuursorganisaties zich willen legitimeren, maar dat deze ambitie geen vooraf te voorspellen lineair of uniform effect heeft op de kwaliteit van bestuur. Legitimatietrategieën van transnationale private bestuursorganisaties zijn

veranderlijk en vaak opportunistisch. Op de langere termijn kunnen zij echter de idee van wat legitiem bestuur is wel beïnvloeden. Het groeiende aantal bestuursorganisaties dat enkel door bedrijven wordt bestuurd terwijl zij symbolisch elementen van *multi-stakeholder* bestuur in hun bestuursmodel verwerken, kan daarmee in de toekomst het begrip van wat legitiem privaat bestuur van arbeids- en milieustandaarden is op zijn kop zetten.

Hieronder worden eerst diverse vormen van *multi-stakeholdernabootsing* geïntroduceerd, die gevonden kunnen worden in diverse sectoren. Vervolgens richt de analyse zich op de cruciale case van de Europese retailsector.

Trends in de nabootsing van *multi-stakeholder* bestuur

Private organisaties die enkel worden bestuurd door bedrijven maar toch claimen met *multi-stakeholder* bestuur bezig te zijn, treft men aan in de conservatie-initiatieven voor bossen en visserij, in arbeids- en milieustandaardorganisaties in de speelgoedindustrie, de elektronica-industrie, de kledingindustrie en in de retailsector. Nabootsing van *multi-stakeholder* bestuur kent meerdere vormen. De meest gebruikte vorm is de instelling door een private bestuursorganisatie van een adviesraad, inspraakmiddag of online consultatieronde waaraan maatschappelijke organisaties kunnen meedoen om hun mening te geven over standaarden en procedures van de bestuursorganisatie. Maatschappelijke organisaties kunnen daarmee hun stem

laten horen, maar krijgen op geen enkele wijze medebeslissingsrecht.

Een tweede vorm is de deelname aan bestuur van private organisaties door personen die wel een verleden hebben in het maatschappelijke organisatieveld maar die in hun huidige capaciteit geen banden hebben met maatschappelijke organisaties. Deze vorm geeft private bestuursorganisaties de kans te profiteren van enige kennis op het gebied van arbeids- en milieu-onderwerpen, zonder direct te maken te krijgen met claims over specifieke gebeurtenissen die mogelijk niet door de beugel kunnen in fabrieken, boerderijen, bossen of zeeën.

Een derde vorm is het kopiëren van standaarden en procedures van een bestaand *multi-stakeholder* bestuurde organisatie, zonder maatschappelijke organisaties een plaats te geven in het bestuur van deze organisatie. Het maakt dat bestuursorganisaties kunnen claimen dat hun standaarden en procedures door *multi-stakeholder* onderhandeling tot stand zijn gekomen. In de dagelijkse praktijk kunnen deze organisaties echter zonder inmenging van maatschappelijke organisaties beslissen over hoe deelnemende bedrijven deze standaarden en procedures in de praktijk brengen.

Lessen uit de Europese retailsector

Europese retailbedrijven hebben twee arbeids- en milieustandaardorganisaties ontwikkeld, *Business Social Compliance Initiative (BSCI)* en *Global Social Compli-*

ance Program (GSCP), die beide meerdere vormen van nabootsing van *multi-stakeholder* bestuur gebruiken zonder maatschappelijke organisaties te laten meebesturen.

In het recente verleden hebben de meeste retailers die deze organisaties ontwikkelden ervaring opgedaan met onderhandeling in een *multi-stakeholder* setting, of deelname aan *multi-stakeholder* bestuurde private organisaties. Wat overheerst onder deze bedrijven is frustratie over de samenwerking met maatschappelijke organisaties. De meeste bedrijven onderkennen intussen dat om legitiem te kunnen besturen maatschappelijke organisaties wel op een of andere manier betrokken dienen te zijn.

Vandaar dat beide organisaties in eerste instantie beginnen als een collectief van bedrijven dat zich afkeert van bestaande *multi-stakeholder* bestuurde organisaties en een eigen exclusief door bedrijven gedomineerd bestuursmodel vormgeeft. In de daaropvolgende fase doen echter bovengenoemde vormen van *multi-stakeholder* derimitatie opgeld.

Met de groeiende populariteit van deze organisaties onder Europese bedrijven lijkt hun externe appreciatie langzaam te kantelen. De Verenigde Naties heeft zich positief uitgelaten over de GSCP, en onder Europese maatschappelijke organisaties vinden we nu ook vertegenwoordigers die wat de BSCI doet een verantwoorde vorm van privaat bestuur vinden. Dit duidt op een verandering in het begrip van wat legitieme organisatie van privaat bestuur van arbeids- en milieustandaarden is, weg van de notie dat maatschappelijke organisaties een gelijke stem moeten hebben in

besluitvorming ten opzichte van deelnemende bedrijven.

Toekomst

Deze studie wijst lineaire verwachtingen over groeiende legitimiteit of afnemende kwaliteit van transnationaal privaat bestuur van arbeids- en milieustandaarden af, en stelt in plaats daarvan een raamwerk voor dat gevoelig is voor de contingentie en veranderlijkheid van legitimatiestrategieën van private bestuursorganisatie. In de verdere ontwikkeling van de organisatie van privaat bestuur en het begrip

van wat legitiem privaat bestuur inhoudt, moet rekening gehouden worden met diverse mondiale trends. Een van die trends is de mogelijke inmenging van de Verenigde Naties en de Europese Unie in de vormgeving van privaat bestuur, middels meer expliciete internationale normen met betrekking tot mensenrechten en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Een andere trend is de ontwikkeling in politiek-economische relaties tussen producerende landen (met name China, India en Brazilië) en consumerende landen (Europa en de Verenigde Staten). Verder onderzoek kan meer licht werpen op de impact van deze trends.