



Eindverklaring NCP Specifiek geval ATUMA vs. Unilever

Datum: 7 mei 2024

In overeenstemming met de Procedurele Aanwijzingen bij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, na afsluiting van een specifiek geval en na overleg met de betrokken partijen, maakt het NCP de resultaten van de procedures openbaar.

In deze Eindverklaring worden de aan de orde gestelde kwesties en de procedures die het NCP in gang heeft gezet om de partijen bij te staan beschreven. Tevens worden de conclusies en aanbevelingen van het NCP beschreven.

Aangezien deze specifieke gevallen geen rechtszaken betreffen en NCP's geen gerechtelijke instanties zijn, kunnen NCP's niet rechtstreeks compensatie bieden of de partijen dwingen deel te nemen aan een verzoenings- of bemiddelingsprocedure.

Inhoud

Samenvatting	2
Kernpunten van de melding en eerste reactie van de onderneming.....	4
Relevante bepalingen van de OESO-richtlijnen	4
Eerste reactie van Unilever	5
Initiële beoordeling door het NCP	5
De procedure van het NCP.....	6
De goede diensten	11
Bevindingen en conclusies	13
Bevindingen inzake de deelname te goeder trouw	13
Conclusies inzake de deelname te goeder trouw	15
Bevindingen over de aan de orde gestelde kwesties	16
Conclusies over de aan de orde gestelde kwesties	18
Aanbevelingen	20
Follow-up (Evaluatie)	22

Samenvatting

Op 12 april 2018 ontvingen het Nederlands Nationaal Contactpunt ('NCP') en het Brits Nationaal Contactpunt een melding van een specifiek geval met betrekking tot een vermeende schending van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (hierna: de Richtlijnen) van de Association des Ex-Travailleurs Unilever Marsavco/PHC au Congo (hierna: ATUMA), een groep voormalige werknemers van Unilever-Marsavco/PHC in de Democratische Republiek Congo (DRC) die was ingediend tegen Unilever NV (Rotterdam, NL) en Unilever PLC (Londen, VK). Het Nederlands NCP heeft met het Brits NCP overlegd en er werd overeengekomen dat het Nederlands NCP de leiding zou nemen, met een adviserende rol van het Brits NCP.

In de melding stelde ATUMA dat Unilever-Marsavco/PHC in 2001 802 werknemers op onredelijke gronden had ontslagen en ze vervolgens ook geen volledige wettelijke ontslagvergoeding had gegeven, waaronder een volledig laatste salaris en bonus en vergoedingen voor huisvesting, vervoer, maaltijden en afhankelijke gezinsleden en overige vergoedingen.

In zijn Initiële Beoordeling van 16 april 2020 heeft het NCP geconcludeerd dat de jegens Unilever aan de orde gestelde kwesties nader onderzoek rechtvaardigden op basis van de criteria in de toelichting op de Procedurele aanwijzingen voor NCP's, paragraaf 25, en heeft het zijn goede diensten aan de partijen aangeboden. Beide partijen hebben de goede diensten van het NCP aanvaard.

De goede diensten van het NCP begonnen in april 2020 en eindigden op 27 september 2023 met een laatste gezamenlijke bemiddelingssessie tussen de partijen en een externe mediator.

De partijen, bijgestaan door het NCP, hebben de Terms of Reference (ToR) voor de dialoog opgesteld, die oorspronkelijk door het Nederlands NCP zou worden begeleid.

Er werd op 1 april 2021 in beginsel overeenstemming bereikt over deze ToR.

De ToR zijn echter nooit ondertekend als gevolg van complicaties tijdens de dialoofase. In de ToR van april 2021 werd de doelstelling van de dialoog beschreven, namelijk het oplossen van de melding van het specifieke geval door wederzijdse gesprekken en overeenstemming tussen de partijen.

Unilever verzocht om een externe mediator om het bemiddelingsproces/de dialoog te faciliteren.

Bovendien werd tussen de partijen en het NCP afgesproken dat een onpartijdige beoordeling van de juridische documenten over de gerechtelijke en geschilprocedures die in de DRC waren gehouden zou worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige op het gebied van het Congolese arbeidsrecht. Dit omdat de partijen uiteenlopende meningen hadden over de juridische interpretatie van documenten en de resultaten van de gerechtelijke procedures in de DRC.

In oktober 2021 kwamen de partijen overeen een externe mediator in de arm te nemen.

In de tussentijd, in november 2021, werd het mondiale hoofdkantoor van Unilever PLC verplaatst van Nederland naar Londen. Na coördinatie met het NCP van het VK werd besloten dat het Nederlands NCP het leidend NCP zou blijven voor dit specifieke geval.

In maart 2022 bereikten Unilever en ATUMA overeenstemming over de keuze van een juridisch deskundige.

In juni 2022 werd een externe mediator van het Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR) aangesteld door het NCP.

Tussen juni 2022 en december 2022 vonden verschillende gezamenlijke en afzonderlijke bemiddelingssessies met de partijen en de externe mediator plaats.

Tussen december 2022 en augustus 2023 werd de bemiddeling opgeschort aangezien er eerst overeenstemming moest worden bereikt over de keuze voor een juridisch deskundige.

De geraamde kosten voor de juridisch deskundige overschreden het door het NCP daarvoor beschikbare budget. Het NCP heeft verschillende pogingen ondernomen om een instructiebrief op te stellen waar beide partijen het eens over zouden kunnen worden, en probeerde tegelijkertijd de geraamde kosten van de juridische toetsing naar beneden te krijgen. Uiteindelijk is dit niet gelukt. Aangezien een aanzienlijke financiële bijdrage van de partijen ook geen optie bleek te zijn, kon de juridische toetsing uiteindelijk niet worden uitgevoerd.

Het NCP heeft vervolgens voorgesteld nog een laatste gezamenlijke bemiddelingssessie te houden met de externe mediator om te onderzoeken of er nog andere mogelijkheden waren om de in het specifieke geval aan de orde gestelde kwesties op te lossen. Beide partijen stemden in met deze laatste gezamenlijke sessie, die op 27 september 2023 plaatsvond. De partijen slaagden er niet in een overeenkomst te bereiken. Met alle deelnemers werd overeengekomen dat er een einde zou komen aan de bemiddeling.

De goede diensten eindigden na afronding van de bemiddelingssessie van 27 september. De externe mediator stelde zijn rapport op en het NCP begon aan de voorbereiding van zijn Eindverklaring.

In deze Eindverklaring worden de bevindingen en conclusies van het NCP over de inzet te goeder trouw en over de in dit specifiek geval beschreven kwesties beschreven, alsmede zijn aanbevelingen aan Unilever.

Het NCP concludeert op basis van de Richtlijnen 2011 het volgende:

- De legalistische benadering door Unilever van de procedure voor specifieke gevallen van het NCP druist in tegen de geest van de OESO-richtlijnen, waarin specifiek van ondernemingen wordt gevraagd verder te kijken dan wat zij op basis van wetgeving verplicht zijn te doen;
- Deelnemen te goeder trouw in de NCP-procedure houdt in: ... “oprecht deelnemen aan de procedures met het oog op het vinden van een oplossing voor de gemelde problemen in overeenstemming met de Richtlijnen.”;
- Terugkijkend op het hele NCP-proces constateert het NCP dat Unilever stelselmatig hindernissen heeft opgeworpen, hetgeen niet kan worden beschouwd als het te goeder trouw deelnemen aan de NCP-procedure zoals omschreven in de Richtlijnen 2011.

Het NCP concludeert op basis van de Richtlijnen 2000 dat:

- het NCP niet kan vaststellen of en in welke mate er sprake zou kunnen zijn van een schending van de Richtlijnen 2000 door Marsavco als volle dochteronderneming van Unilever ten tijde van de ontslagen. Dit houdt tevens in dat het NCP niet kan vaststellen of en in welke mate Unilever, in het verlengde hiervan, mogelijk inbreuk heeft gemaakt op de Richtlijnen 2000 ten tijde van de ontslagen;
- het NCP kan niet vaststellen of en in welke mate er sprake zou kunnen zijn van een inbreuk op de Richtlijnen 2000 door Unilever wat betreft zijn verantwoordelijkheid om Marsavco, na de overdracht in 2002, als zakenpartner te stimuleren, waar praktisch mogelijk, zakelijke gedragsregels toe te passen conform de Richtlijnen.

Het NCP beveelt Unilever aan:

- haar beleid en praktijk inzake verantwoorde beëindiging te evalueren en zo nodig te actualiseren teneinde uitdrukking te geven aan de verhoogde verwachtingen van de Richtlijnen 2023 alsmede gerelateerde documenten van de OESO [Multi-Stakeholder Initiatives and Responsible Business Conduct \(oecd.org\)](#);
- haar beleid en praktijk inzake deelname te goeder trouw in de NCP-procedure te evalueren en zo nodig te actualiseren teneinde uitdrukking te geven aan de verhoogde verwachtingen van de Richtlijnen 2023.

In mei 2025, een jaar na de publicatie van deze Eindverklaring, zal het NCP schriftelijk en/of persoonlijk met de partijen een follow-up uitvoeren. De resultaten van de follow-up worden op de website van het NCP gepubliceerd.

Kernpunten van de melding en eerste reactie van de onderneming

Op 12 april 2018 ontvingen het Nederlands NCP en het Brits NCP een melding van een specifiek geval van ATUMA, een groep die zei te bestaan uit voormalig werknemers van Unilever-Marsavco/PHC in de Democratische Republiek Congo (DRC) en gemachtigd was namens hen op te treden. De melding was gericht tegen Unilever NV (Rotterdam, NL) en Unilever PLC (London, UK). In de melding van het specifiek geval stelde ATUMA dat Unilever-Marsavco/PHC in 2001 802 werknemers op onredelijke gronden had ontslagen en hen vervolgens ook geen volledige wettelijke ontslagvergoeding had gegeven, waaronder een volledig laatste salaris en bonus en vergoedingen voor huisvesting, vervoer, maaltijden, en voor afhankelijke gezinsleden (leden van het gezin die financieel afhankelijk zijn van de kostwinner) en overige vergoedingen. Volgens ATUMA hadden in 2002 686 van de werknemers een klacht ingediend bij de Congolese Inspecteur-generaal voor Arbeid om te trachten hun onbetaalde ontslagvergoeding alsnog te krijgen. De klacht werd onder de aandacht gebracht van de Congolese autoriteiten op verschillende niveaus (rechtelijke macht, ministeries en het Bureau van de President van de Republiek). Sinds het begin van de jaren 2000 heeft ATUMA gesteld dat verschillende rechterlijke en bestuursrechtelijke uitspraken de vordering van compensatie van de werknemers hebben ondersteund.

Volgens ATUMA heeft Unilever PLC, om het geschil te beslechten, in het afgelopen decennium verschillende malen geld overgemaakt naar Marsavco en de eigenaren ervan ter compensatie van de groep van voormalig werknemers. Volgens ATUMA heeft Unilever nagelaten deze financiële transacties te monitoren om te waarborgen dat het geld daadwerkelijk aan de werknemers werd uitbetaald. Als gevolg hiervan is er geen geld uitbetaald. ATUMA beweerde voorts dat Unilever rechtstreeks geld heeft betaald aan de eigenaren van Marsavco en dat er sprake was van onrechtmatigheid door corruptie. ATUMA stelde dat volgens de Arbeidsinspectie en rechtbanken van de DRC de werknemers nog bijna 45 miljoen USD tegoed hebben.

Relevante bepalingen van de OESO-richtlijnen

De melding betrof de vermeende schending van de OESO-richtlijnen 2011, hoofdstuk I (Begrippen en uitgangspunten), hoofdstuk II (Algemene beginselen), hoofdstuk III (Informatieverstrekking), hoofdstuk IV (Mensenrechten), hoofdstuk V (Werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen) en hoofdstuk VII (Bestrijding van corruptie, omkopingsverzoeken, en afpersing).

De in de melding aan de orde gestelde kwesties gaan terug tot 2001.

Dat is ruim voordat de huidige Richtlijnen van 2023 en de Richtlijnen van 2011 werden aangenomen (in mei 2011 door de jaarlijkse vergadering van de Raad van Ministers van de OESO). In hun melding baseren de melders de aan de orde gestelde kwesties op de Richtlijnen van 2011. Het NCP kan de kwesties echter in beginsel alleen beoordelen in het licht van de Richtlijnen van 2000, in aanmerking genomen dat de in het specifieke geval spelende kwesties zich voordeden in 2001 en 2002.

Eerste reactie van Unilever

Tijdens de fase van de Initiële Beoordeling liet Unilever in zijn eerste reactie weten dat men dit als een zaak tussen ATUMA en Marsavco en zijn huidige eigenaren beschouwde en niet als zaak voor Unilever. Unilever beschouwde haar beleid en handelingen met betrekking tot deze kwestie als volledig in overeenstemming met de OESO-richtlijnen, met name de relevante hoofdstukken I, Begrippen en uitgangspunten, II Algemene beginselen en V Werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen.

Unilever zag voor zichzelf geen aansprakelijkheid jegens voormalige werknemers in de DRC, noch in enige gerechtelijke procedures die deze voormalige werknemers mogelijk zouden hebben ingesteld jegens Marsavco nadat deze niet langer onderdeel uitmaakte van Unilever.

Volgens Unilever was Marsavco volledig verantwoordelijk voor enige aansprakelijkheid jegens voormalige werknemers. Unilever had in dit opzicht geen directe, en, na de verkoop, ook geen indirecte aansprakelijkheid jegens Marsavco of Beltexco (de eigenaren van Marsavco)

Aangezien de voormalig werknemers in de DRC een gerechtelijke procedure tegen Marsavco hadden ingesteld nadat zij niet langer een Unilever-onderneming was, was Unilever geen partij in een procedure en was zij noch tijdens die procedure, noch daarna direct of indirect betrokken geweest bij deze werknemers. Unilever verklaarde dat de onderneming, zelfs indien een volledige en geverifieerde reeks relevante juridische documenten beschikbaar zou zijn geweest, hetgeen in deze zaak verre van het geval was, nooit betrokken kon en zou kunnen raken, noch in het kader van het specifiek geval enig standpunt of commentaar zou kunnen formuleren over de geldigheid, de hoeveelheid of de uitkomst van die procedures.

Initiële beoordeling door het NCP

Het NCP besloot dat nader onderzoek van deze melding gerechtvaardigd was op basis van de volgende criteria:

- “De melder leek een betrokken partij te zijn met een legitiem belang ten aanzien van de kwesties die in de melding aan de orde komen.
- Unilever is een multinationale onderneming in de zin van de Richtlijnen.
- De kwesties die door de melder aan de orde werden gesteld leken materieel en op het eerste gezicht gemotiveerd;
- Er leek een verband te zijn tussen de activiteiten van de multinationale onderneming en de kwesties die in het specifieke geval aan de orde werden gesteld;
- De relevantie van de toepasselijke wetgeving en procedures, waaronder gerechtelijke uitspraken.
- De overweging dat behandeling van dit specifieke geval zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen en effectiviteit van de Richtlijnen.”

In de Initiële Beoordeling legde het NCP uit wat de relatie was tussen de vragen die in de volgende fase van de procedure moesten worden opgehelderd en de verschillende edities van de toepasselijke Richtlijnen. Dit werd als volgt samengevat:

“Ten eerste moet er duidelijkheid zijn over de vraag of en in welke mate Unilever verantwoordelijkheid draagt wat betreft de ontslagprocedure en mogelijk onbevredigende resultaten voor de betrokken werknemers toen Marsavco nog steeds in volledige eigendom was van Unilever. Het NCP gaf in zijn Initiële Beoordeling aan dat het met betrekking tot deze vraag in beginsel de Richtlijnen 2000 toepast.

Ten tweede is het de vraag of er, sinds de overdracht in 2002, sprake is van verantwoordelijkheid voor de toeleveringsketen voor Unilever, waardoor, volgens de Richtlijnen van 2000, Unilever Marsavco zou hebben moeten aanmoedigen zakelijke gedragsregels toe te passen die verenigbaar zijn met de Richtlijnen en/of - in de termen van de Richtlijnen 2011 - due diligence, rekening houdend met het feit dat er tot op de dag van vandaag een zakelijke relatie is tussen Marsavco en Unilever”.

Met betrekking tot de tweede vraag heeft het NCP er in zijn Initiële Beoordeling op gewezen dat in artikel 10 van hoofdstuk 2 van de OESO-richtlijnen 2000 vermeld staat dat een multinationale onderneming, waar praktisch uitvoerbaar, zakenpartners, waaronder toeleveranciers en onderaannemers, zou moeten aanmoedigen zakelijke gedragsregels toe te passen conform de Richtlijnen. Dit beginsel is verder uitgewerkt in de artikelen 10 en 13 van hoofdstuk 2 van de versie van de Richtlijnen uit 2011, met betrekking tot due diligence.

Het NCP heeft zijn goede diensten aangeboden aan de partijen en beide partijen gevraagd of zij bereid waren deel te nemen aan bemiddeling/verzoening met als doel overeenstemming te bereiken over de wijze hoe deze kwesties met succes kunnen worden aangepakt. De partijen hebben de goede diensten van het NCP aanvaard. De Initiële Beoordeling is op 16 april 2020 op de NCP-website gepubliceerd.

De procedure van het NCP

Hieronder volgt een chronologisch overzicht van wat het NCP heeft gedaan sinds het de melding heeft ontvangen.

Datum	Actie die heeft plaatsgevonden
	Ontvangst en initiële beoordeling van het specifieke geval
12 april 2018	Melding tegen Unilever ontvangen door het Nederlands NCP
5 juli 2018	Eerste bijeenkomst NCP met Unilever NV
27 augustus 2018	Eerste bijeenkomst NCP met Unilever PLC
30 augustus 2018	Eerste bijeenkomst NCP met ATUMA
april 2019	Het concept van de Initiële Beoordeling werd gedeeld met de partijen voor commentaar binnen 14 dagen

augustus 2019	Tweede bijeenkomst NCP met Unilever om de Initiële Beoordeling nader toe te lichten
februari 2020	Herziene Initiële Beoordeling werd gedeeld met de partijen voor commentaar binnen 7 dagen
16 april 2020	Publicatie van de Initiële Beoordeling
	Fase van goede diensten en bemiddelingsactie
oktober 2020	Het NCP zond de partijen een conceptversie toe van de Terms of Reference (ToR) voor de bemiddeling
november 2020 - april 2021	Partijen werkten aan de ToR voor de bemiddeling; partijen kwamen overeen dat er, op verzoek van Unilever, een externe mediator zou worden benoemd; de partijen en het NCP kwamen overeen dat een onpartijdige toetsing van de juridische documenten over het geschil moest worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige op het gebied van het Congolese arbeidsrecht
18 november 2020	Het mondiale hoofdkantoor van Unilever PLC werd verplaatst van Nederland naar Londen
18 december 2020	Unilever ging akkoord met de concept ToR voor bemiddeling
januari 2021	Het Nederlands NCP coördineerde de verdere behandeling van de zaak met het Brits NCP; het Nederlands NCP bleef het leidend NCP
19 maart 2021	Bijeenkomst van het NCP en ATUMA over de concept ToR
1 april 2021	Beginselovereenkomst tussen de partijen over de ToR voor bemiddeling
april – augustus 2021	Pauze in het proces van het zoeken naar een externe mediator en een juridisch deskundige vanwege procedurele kwesties, waaronder vragen van Unilever over de vermeende partijdigheid van een van de NCP-leden die de zaak behandelde; verworpen door het NCP

18 augustus 2021	Unilever stemde in met het voorstel van het NCP over de verdere behandeling van de zaak; de procedure werd voortgezet
september 2021 – mei 2023	Fase van uitwisselingen tussen het NCP en de partijen over de juridische toetsing en de instructiebrief voor de juridisch expert die de toetsing zou gaan uitvoeren
22 september 2021	Bijeenkomst van het NCP en Unilever over het inhuren van een deskundige op het gebied van het Congolees arbeidsrecht; het NCP legde de procedure uit voor het werken met een externe mediator
6 oktober 2021	Bijeenkomst van het NCP en ATUMA over het inhuren van een deskundige op het gebied van het Congolees arbeidsrecht; het NCP legde de procedure uit voor het werken met een externe mediator
oktober 2021	Het NCP begon aan het opstellen van een instructiebrief voor een juridisch deskundige (vragen die beantwoord moesten worden, reikwijdte en aantal documenten dat getoetst moest worden) binnen het beschikbare budget van het NCP
oktober 2021	Overeenstemming over het inhuren van een externe mediator door ATUMA en Unilever. Unilever stelde meerdere kandidaten voor. ATUMA stelde ook kandidaten voor
13 december 2021	Gezamenlijke bijeenkomst van het NCP, ATUMA en Unilever over de kandidaten voor juridisch deskundige en kandidaten voor externe mediator
maart 2022	Unilever en ATUMA bereikten overeenstemming over de keuze van een juridisch deskundige en een externe mediator van het CEDR
16 juni 2022	Externe mediator van het CEDR wordt benoemd
juni 2022 – december 2022	Fase van gezamenlijke en individuele bemiddelingssessies van de partijen met de externe mediator
22 juni 2022	Gezamenlijke bemiddelingssessie met beide partijen en de externe mediator, waarbij het NCP-secretariaat aanwezig was

28 juli 2022	Individuele bijeenkomst ATUMA, mediator en het NCP-secretariaat
12 augustus 2022	Individuele bijeenkomst Unilever, mediator en het NCP-secretariaat
6 oktober 2022	Individuele bemiddelingssessie ATUMA, mediator en het NCP-secretariaat
november 2022	Het NCP informeerde ATUMA dat het bemiddelingsproces tot stilstand was gekomen vanwege vragen omtrent de instructiebrief voor de juridisch deskundige in relatie tot de mogelijke kosten van de juridische toetsing
25 november 2022	Individuele bijeenkomst ATUMA met externe mediator en het NCP-secretariaat (follow-upbijeenkomst om verdere onderhandelingen te bespreken)
5 december 2022	Individuele bijeenkomst, Unilever, mediator en het NCP-secretariaat (follow-upbijeenkomst om verdere onderhandelingen te bespreken)
december 2022 – augustus 2023	Fase waarin de bemiddeling tijdelijk werd stopgezet in afwachting van overeenstemming over de instructiebrief voor de juridisch deskundige en over de mogelijke kosten
10 januari 2023	Herzien voorstel van Unilever inzake vragen aan de juridisch deskundige met als doel de reikwijdte te beperken werd door het NCP ontvangen; het herziene voorstel zou echter niet tot minder werk leiden, aldus de juridisch deskundige, aangezien alle oorspronkelijke vragen waren blijven staan
17 januari 2023	ATUMA werd geïnformeerd dat Unilever erop stond dat er een juridische toetsing zou plaatsvinden. De herziene instructiebrief met voorstellen voor aangepaste vragen voor de juridisch deskundige werd gedeeld met ATUMA
6 maart 2023	Bijeenkomst van ATUMA, een NCP-lid en het NCP-secretariaat over de juridische toetsing en het voorstel de bemiddeling tijdelijk stil te leggen terwijl de juridische toetsing werd uitgevoerd
5 april 2023	Bijeenkomst van het NCP en Unilever over de reikwijdte van de juridische toetsing;

	laatste poging van het NCP om tot een instructiebrief te komen waar beide partijen het over eens konden zijn en tegelijkertijd de kosten werden beperkt; Unilever bood aan daartoe enkele vragen te toe te lichten
22 mei 2023	Unilever verstrekte toelichting bij een aantal vragen van de juridische toetsing
9 juni 2023	NCP heeft Unilever (per mail) gevraagd of zij bereid waren een substantieel bedrag bij te dragen aan de juridische toetsing, rekening houdend met het feit dat zij blijven vasthouden aan een brede reikwijdte van de toetsing
23 juni 2023	Schriftelijk antwoord van Unilever dat zij geen bijdrage leveren aan de kosten van de juridische toetsing
29 juni 2023	Individuele bijeenkomst van ATUMA en het NCP over de juridische toetsing, de kosten en het standpunt van Unilever
6 juli 2023	Schriftelijke follow-up van ATUMA over de financiering en het standpunt van Unilever
augustus 2023 – 27 september	Individuele bemiddelingssessies van de partijen met de externe mediator en een laatste gezamenlijke bijeenkomst
9 augustus 2023	Het NCP stelde de partijen voor nog een laatste gezamenlijke bemiddelingssessie te houden met de externe mediator
21 augustus 2023	Individuele bemiddelingssessie ATUMA, externe mediator, NCP-secretariaat, ter voorbereiding van de gezamenlijke bemiddelingssessie
25 september 2023	Individuele bemiddelingssessie Unilever, externe mediator en het NCP-secretariaat
27 september 2023	Laatste gezamenlijke bemiddelingssessie ATUMA, Unilever, externe mediator, NCP-secretariaat; afgevaardigden van ATUMA namen deel vanuit de Nederlandse ambassade in Kinshasa
	Conclusie van het specifieke geval

26 februari 2024	Het concept van de Eindverklaring en het verslag van de mediator werden gedeeld met de partijen, die binnen 14 dagen hun opmerkingen hierbij konden indienen
7 mei 2024	Publicatie van de Eindverklaring

Het NCP betreurt dat het de indicatieve tijdschema's niet heeft kunnen naleven, onder meer als gevolg van de complexiteit van het geval, de door de partijen gestelde voorwaarden, procedurele kwesties voor aanvang van en tijdens de fase van de goede diensten, maar ook de werklast van het NCP en veranderingen in de personeelsbezetting bij het NCP.

De goede diensten

Na de Initiële Beoordeling van 16 april 2020 begon het NCP met zijn goede diensten. De fase van goede diensten eindigde na de laatste gezamenlijk bemiddelingssessie van 27 september 2023 tussen de partijen en de externe mediator. De goede diensten werden verricht door twee onafhankelijke leden van het NCP, de externe mediator en een senior medewerker van het NCP-secretariaat.

De partijen zijn er niet in geslaagd een overeenkomst te sluiten over de door de melder aan de orde gestelde kwesties.

De partijen, bijgestaan door het NCP, hebben eerst de Terms of Reference (ToR) voor de dialoog opgesteld, die oorspronkelijk door het Nederlands NCP als bemiddelaar zou worden begeleid.

Er werd op 1 april 2021 in beginsel overeenstemming bereikt over deze ToR. De ToR zijn echter nooit ondertekend als gevolg van complicaties tijdens de dialoofase. In de ToR van april 2021 werd de doelstelling van de dialoog beschreven, namelijk het oplossen van de melding van het specifieke geval door wederzijdse gesprekken en overeenstemming tussen de partijen.

Unilever verzocht om een externe mediator om het bemiddelingsproces/de dialoog te faciliteren.

Vanaf het begin van het bemiddelingsproces ging een deel van de dialoog over de juridische interpretatie van procedures die in de DRC werden uitgevoerd en over documentatie over het Congolese arbeidsrecht. Aangezien de partijen verschillend dachten over de precieze betekenis van de uitkomsten van de gevoerde procedures in de DRC, werd overeengekomen dat een externe juridische toetsing door een onafhankelijke deskundige nuttig zou kunnen zijn om overeenstemming te bereiken over de juridische achtergrond van de melding.

ATUMA gaf eerst aan dat een toetsing van juridische documenten volgens hen niet nodig was, maar stemde niettemin in met het voorstel van het NCP om een onafhankelijke juridische deskundige in te huren om de partijen en het NCP te adviseren.

Tussen april en augustus 2021 werd de zoektocht naar een externe mediator en een juridisch deskundige even stilgelegd vanwege andere procedurele kwesties. In oktober 2021 kwamen de partijen overeen een externe mediator in de arm te nemen.

In de tussentijd, in november 2021, werd het mondiale hoofdkantoor van Unilever PLC verplaatst van Nederland naar Londen.

In december 2021 coördineerde het Nederlands NCP met het NCP van het VK de verdere afhandeling van de zaak. Besloten werd dat het Nederlands NCP het leidend NCP zou blijven voor dit specifieke geval.

Tussen september 2021 en mei 2023 vonden diverse uitwisselingen plaats tussen het NCP en de partijen over de juridische toetsing en de instructiebrief voor een juridisch deskundige die de toetsing zou gaan uitvoeren.

In maart 2022 bereikten Unilever en ATUMA overeenstemming over de keuze van een juridisch deskundige en het inhuren van een externe mediator van het CEDR.

In juni 2022 werd een externe mediator van het Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR) aangesteld door het NCP.

Tussen juni 2022 en december 2022 vonden verschillende gezamenlijke en afzonderlijke bemiddelingssessies met de partijen en de externe mediator plaats.

Tussen december 2022 en augustus 2023 werd de bemiddeling opgeschort totdat er overeenstemming zou worden bereikt over de instructiebrief voor de juridisch deskundige en over de kosten van deze deskundige.

In de winter van 2022 en het voorjaar van 2023 heeft het NCP verschillende pogingen ondernomen om een instructiebrief op te stellen waar beide partijen het over eens konden worden. Tegelijkertijd werd getracht de geraamde kosten van de deskundige naar beneden te krijgen omdat deze voor het NCP te hoog waren. Zo werd voorgesteld het aantal vragen dat de juridisch deskundige moest beantwoorden en/of het aantal te toetsen documenten te verminderen. In mei 2023 bleken deze inspanningen tevergeefs.

De geraamde kosten overschreden het budget dat het NCP redelijkerwijs beschikbaar had en waren nog steeds niet in verhouding tot het gehele budget van het volledige bemiddelingsproces. Het NCP heeft Unilever plc en ATUMA vervolgens gevraagd of zij bereid waren een bedrag te leveren aan de kosten van de juridische toetsing. ATUMA stemde ermee in een klein bedrag bij te dragen.

Aangezien de toetsing van groot belang was voor Unilever, vroeg het NCP Unilever of de onderneming bereid was een aanzienlijk deel van de kosten van de juridische toetsing op zich te nemen. Unilever liet weten dat zij een dergelijk groot bedrag niet voor hun rekening wilden nemen omdat zij meenden dat hierdoor de onpartijdigheid van de juridisch deskundige en het gewicht van zijn mening in twijfel zouden kunnen worden getrokken. Uiteindelijk kon de juridische toetsing niet worden uitgevoerd.

Dit leidde dan ook tot de beëindiging van de bemiddeling aangezien Unilever het uitvoeren van de toetsing in de loop van de tijd als randvoorwaarde was gaan zien voor verdere medewerking aan de bemiddeling.

Het NCP heeft vervolgens voorgesteld nog een laatste gezamenlijke bemiddelingssessie te houden met de externe mediator om te onderzoeken of er nog andere mogelijkheden waren om de in het specifieke geval aan de orde gestelde kwesties op te lossen. Beide partijen stemden in met deze laatste gezamenlijke sessie.

Tussen augustus en 27 september 2023 vonden verschillende voorbereidende bemiddelingssessies tussen de partijen en de externe mediator plaats en de laatste gezamenlijke bijeenkomst vond op 27 september plaats. De partijen slaagden er niet in een overeenkomst te bereiken. Met alle deelnemers werd overeengekomen dat er een einde zou komen aan de bemiddeling.

De goede diensten eindigden na afronding van de bemiddelingssessie van 27 september. De externe mediator stelde zijn rapport op en het NCP begon aan de voorbereiding van zijn Eindverklaring.

Het concept van de Eindverklaring en het verslag van de mediator werden op 26 februari 2024 gedeeld met de partijen, die binnen 14 dagen hun opmerkingen hierbij konden indienen.

Bevindingen en conclusies

Bevindingen inzake de deelname te goeder trouw

Het NCP merkt op dat de NCP-procedure vanaf het begin gedomineerd werd door onenigheid tussen de partijen over de juridische situatie ten tijde van de gebeurtenissen die aanleiding gaven tot de melding in de DRC. Beide partijen hadden tegenstrijdige standpunten over de juridische situatie zoals, naar hun mening, aangetoond door juridische documenten van rechtbanken en bestuursrechtelijke autoriteiten in de DRC. Destijds gingen de partijen en het NCP ervan uit dat deze situatie kon worden opgelost door deskundig juridisch advies in te winnen. Dit juridisch advies zou het NCP en de partijen een gemeenschappelijk uitgangspunt kunnen bieden om de openstaande kwesties te onderzoeken. Dit bleek een illusie.

Deelname te goeder trouw in de NCP-procedure

Het NCP merkt ook op dat na de publicatie van de Initiële Beoordeling in 2020, Unilever de goede diensten van het NCP heeft aanvaard. In de OESO-richtlijnen 2011 wordt in de toelichting op de Procedurele aanwijzingen voor de NCP's (commentaar 21) uiteengezet wat verstaan moet worden onder "gedrag te goeder trouw" van de partijen die betrokken zijn in de NCP-procedure:

"Gedrag te goeder trouw betekent in deze context dat men tijdig reageert, waar gepast geheimhouding in acht neemt, zich onthoudt van foutieve weergave van het proces en van het dreigen met of het nemen van represailles tegen de partijen die betrokken zijn in de procedure, en oprecht deelneemt aan de procedures met het oog op het vinden van een oplossing voor de gemelde problemen in overeenstemming met de Richtlijnen."

In de Procedurele aanwijzingen voor de NCP's van de geactualiseerde OESO-richtlijnen 2023 wordt 'inzet te goeder trouw' in nog meer detail uitgelegd.

Juridisering van de procedure

Vanaf het begin heeft Unilever in deze zaak op het standpunt gestaan dat de onderneming heeft voldaan aan haar wettelijke verplichting om de voormalig werknemers alles te betalen waar zij recht op hadden en dat al het beschikbare bewijs daar ook op wees. ATUMA was het met dit standpunt niet eens. Uiteindelijk zorgde deze juridische kwestie, die onopgelost bleef, ervoor dat de bemiddeling niet slaagde.

Dat is spijtig aangezien de procedure voor specifieke gevallen geen juridische procedure is; het gaat niet om bewijs of aansprakelijkheid en er komt ook geen bindende uitspraak over de interpretatie van (strijdige) juridische normen. Het gaat juist om het verduidelijken van de verantwoordelijkheid van een onderneming onder de OESO-richtlijnen in een specifieke situatie en de focus ligt op het helpen van de partijen om een oplossing te vinden voor de kwesties die aan de orde zijn gesteld in overeenstemming met de Richtlijnen.

Hoewel juridisch onderzoek onderdeel kan uitmaken van de fase van goede diensten van het NCP of een dialoog, om een bepaalde aspecten te verduidelijken, wil het NCP benadrukken dat een dialoog op basis van de OESO-richtlijnen mogelijk moet zijn *zonder* onderzoek naar de relevante juridische aspecten en/of het overtuigend vaststellen van de feiten van de zaak. In de OESO-richtlijnen wordt niet gevraagd om juridisch bewijs. De Richtlijnen 2011 bevatten daarnaast aanbevelingen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen die verder gaan dan wat ondernemingen wettelijk verplicht zijn na te leven.

In de geactualiseerde Richtlijnen 2023 wordt in paragraaf 5 van het Voorwoord het volgende vermeld: “De aanbeveling van regeringen aan ondernemingen om de Richtlijnen in acht te nemen, onderscheidt zich van kwesties van wettelijke aansprakelijkheid en handhaving.”

De rol van externe advocaten

Het NCP concludeert dat Unilever, in dit specifieke geval, ervoor heeft gekozen advocaten het voortouw te laten nemen bij het behandelen van de zaak in plaats van zelf de leiding te nemen bij de NCP-procedure. Hoewel het NCP begrijpt dat Unilever ervoor kiest om ondersteuning te krijgen van advocaten met de nodige specialistische kennis vanwege de juridische aspecten van de specifieke zaak, strookt de leidende rol van de advocaten niet goed met de rol van de NCP-procedure in het kader van de OESO-richtlijnen als zijnde een procedure die gericht is op het verbeteren van operationele processen, het herstellen van goede relaties tussen de partijen, het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen, het voorkomen, beperken en/of verantwoorden van de negatieve gevolgen van een onderneming en het bereiken van toekomstgerichte oplossingen.

Wat betreft de rol van externe advocaten wordt er in de procedure voor specifieke gevallen van het Nederlands NCP het volgende bepaald: “Het NCP attendeert alle partijen erop dat zijn klachtenmechanisme buitengerechtelijk is en dat de kans bestaat dat procedure te veel juridiseert als een partij een externe advocaat inhuurt om voor haar op te treden in de procedure. Het NCP raadt dit daarom af.”

Het NCP is van mening dat externe advocaten die een onderneming bijstaan en adviseren een toegevoegde waarde kunnen hebben in een buitengerechtelijke procedure zoals de NCP-procedure indien zij openstaan voor uitwisselingen over toegang tot rechtsmiddelen en herstel, afgezien van en buiten de juridische aspecten van de zaak.

Bemiddeling onder strikte voorwaarden

In het najaar van 2020 verzocht Unilever om een externe mediator om te bemiddelen tussen de partijen.

Normaalgesproken treedt bij het Nederlands NCP een van zijn leden op als mediator. Het inhuren van een externe mediator is mogelijk binnen de procedure van het NCP en een partij kan erom verzoeken; dit leidt evenwel tot een extra laag van complexiteit in de procedure en kan vertraging opleveren.

In april 2021 heeft Unilever bezwaar gemaakt tegen de behandeling van de specifieke instantie door een van de leden van het onafhankelijk NCP, die tot maart 2014 - d.w.z. meer dan tien jaar geleden - programmamanager was van de ngo die momenteel ATUMA in dit specifieke geval adviseert, om redenen van vermeende partijdigheid. Het NCP was het niet eens met de bezwaren van Unilever, aangezien de situatie volgens het NCP niet gekwalificeerd kon worden als een situatie waarin een belangenconflict verondersteld kan worden, noch als een situatie waarin een potentieel of vermeend belangenconflict kan lijken te bestaan.

Het NCP heeft op dit incident gereageerd door de gevarieerde samenstelling van het NCP, die is gebaseerd op een door het Nederlandse parlement aangenomen document, toe te lichten en aan te geven hoe deze samenstelling en het functioneren van het NCP de onafhankelijkheid en integriteit ervan waarborgen, waarbij met name de aandacht werd gevestigd op de volgende elementen:

- Alle vier leden van het Nederlands NCP hebben uiteenlopende achtergronden, in het bedrijfsleven, in de wetenschap of politiek, in de vakbeweging en in maatschappelijke organisaties, maar zij worden geacht als onafhankelijke leden op te treden.
- Het NCP beslist per geval welke twee leden de lopende behandeling van de zaak op zich nemen en als mediators optreden. Zij zorgen ervoor dat de zaak gereed is voor besluitvorming door het voltallig NCP.
- Het voltallig NCP beslist bij consensus over het in behandeling nemen van het geval, over het aannemen van de Initiële Beoordeling en de Eindverklaring en over andere belangrijke stappen die tijdens de procedure worden gezet.

Het NCP heeft tevens besloten op de website een notitie te publiceren waarin in meer detail wordt uitgelegd hoe het omgaat met de onpartijdigheid en integriteit van de NCP-leden [[Impartiality and Integrity of the Netherlands NCP](#)]

Tijdens de procedure bleek dat de afspraak tussen de partijen en het NCP om een externe juridische toetsing te laten uitvoeren door Unilever steeds meer gezien werd als een randvoorwaarde voor de bemiddeling. Daarmee werd het een belemmering in het proces, te meer omdat bleek dat de vragen die Unilever door de juridisch deskundige beantwoord wilde zien, zo uitgebreid waren dat de kosten veel groter waren dan het budget van het NCP voor deze zaken. Unilever weigerde echter om de reikwijdte van de toetsing te verkleinen en wilde ook geen financiële bijdrage leveren.

Conclusies inzake de deelname te goeder trouw

Het NCP betreurt het dat Unilever in de loop van de NCP-procedure onvoldoende ruimte heeft gelaten om met het NCP en/of de melders in gesprek te gaan over de verantwoordelijkheid van de onderneming ingevolge de OESO-richtlijnen, naast de juridische aspecten en met name aansprakelijkheidskwesties. Het NCP komt tot de conclusie dat de legalistische benadering van de NCP-procedure door Unilever indruist tegen de geest van de OESO-richtlijnen, waarin met name van ondernemingen wordt gevraagd om verder te kijken dan wat zij ingevolge de wetgeving verplicht zijn.

Het NCP betreurt daarnaast de beslissing van Unilever om geen substantiële bijdrage te leveren aan de kosten van de juridische toetsing. Hoewel een partij, of het nu gaat om een onderneming of een klager, nooit kan worden verplicht om bij te dragen aan een onderzoek of (juridische) toetsing als onderdeel van een NCP-procedure, is het NCP van mening dat wanneer een grote multinational als Unilever aandringt op een uitgebreid onderzoek of juridische toetsing tijdens een NCP-procedure als voorwaarde om zich te committeren aan een bemiddeling en die tot een goed einde te brengen, zij ook bereid moet zijn om bij te dragen in de kosten.

Het NCP is ook van mening dat een substantiële bijdrage aan de financiering van de juridische toetsing door Unilever de onpartijdigheid van de toetsing niet in gevaar zou hebben gebracht, aangezien het NCP de opdrachtgever zou blijven en ook zelf een aanzienlijk bedrag zou bijdragen. Ook de melders waren bereid een bijdrage te leveren, passend bij hun zeer geringe financiële mogelijkheden. Bovendien waren zowel Unilever als ATUMA reeds betrokken bij het opstellen van de instructiebrief met de vragen voor de juridisch deskundige.

Ook was in beginsel reeds overeenstemming bereikt tussen beide partijen en het NCP over de instructiebrief voor het juridisch onderzoek, waarbij alleen nog moest worden nagegaan hoe de reikwijdte van de juridische toetsing kon worden beperkt om rekening te houden met de beperkte beschikbare middelen.

Het is duidelijk dat inzet te goeder trouw van een partij volgens de Richtlijnen 2011 inhoudt dat een partij open staat voor het vinden van oplossingen die verband houden met de Richtlijnen ('verenigbaar met de Richtlijnen' of 'in overeenstemming met de Richtlijnen').

Het NCP concludeert dat, hoewel Unilever de goede diensten van het NCP heeft aanvaard en aan de procedure heeft meegewerkt, haar houding ten opzichte van de NCP-procedure een belangrijke belemmering vormde voor het bereiken van zinvolle en wezenlijke vooruitgang.

Terugkijkend op de hele procedure ziet het NCP een patroon van hindernissen die door Unilever zijn opgeworpen (zoals: de juridisering van de procedure, de nadruk op de rol van de externe advocaten, het aandringen op een externe bemiddelaar, het bezwaar tegen de behandeling van de zaak door een van de leden van het NCP en haar standpunt inzake de juridische toetsing zoals hierboven uiteengezet), die niet kunnen worden beschouwd als het te goeder trouw deelnemen aan de NCP-procedure zoals beschreven in de Richtlijnen.

Bevindingen over de aan de orde gestelde kwesties

Tijdslijn en de versies van de Richtlijnen die van toepassing waren

Het NCP merkt op dat de in dit specifieke geval aan de orde gestelde kwesties zich lang geleden, namelijk in 2001, hebben voorgedaan. Dat maakt het moeilijk om te reconstrueren wat er destijds daadwerkelijk is voorgevallen.

In 2001, toen de kwesties ontstonden, waren de Richtlijnen 2000 van toepassing. Toen de melder in 2018 de klacht indiende baseerde deze zich op de Richtlijnen uit 2011. Sinds juni 2023 zijn de geactualiseerde Richtlijnen 2023 van toepassing.

De OESO heeft de NCP's aanwijzingen gegeven over hoe zij met deze verschillende versies van de Richtlijnen moeten werken bij het opstellen van een Eindverklaring en het doen van aanbevelingen of bij het bepalen of een onderneming zich aan de richtlijnen heeft gehouden met betrekking tot de aan de orde gestelde kwesties.

Wanneer het NCP besluit om vast te stellen of een onderneming aan de Richtlijnen heeft voldaan, is de regel voor NCP's dat ondernemingen alleen over hun handelen ter verantwoording kunnen worden geroepen op basis van de versie van de Richtlijnen die van kracht was op het moment dat het handelen van de onderneming plaatsvond. De onderneming moet op dat moment de mogelijkheid hebben gehad om op de hoogte te zijn van deze Richtlijnen. De kwesties van dit specifieke geval ontstonden in 2001/2002, toen de Richtlijnen 2000 van toepassing waren.

Dit komt tot uitdrukking in de Initiële Beoordeling van het NCP. Het NCP gaf aan dat met betrekking tot de eerste vraag of en in welke mate Unilever verantwoordelijkheid draagt wat betreft de ontslagprocedure en mogelijk onbevredigende resultaten voor de betrokken werknemers toen Marsavco nog steeds in volledige eigendom was van Unilever, het in beginsel de Richtlijnen van 2000 zou toepassen.

De tweede vraag is of er, sinds de overdracht in 2002, sprake is van ketenverantwoordelijkheid voor Unilever, waardoor, volgens de Richtlijnen van 2000, Unilever Marsavco zou hebben moeten aanmoedigen zakelijke gedragsregels toe te passen conform de Richtlijnen en/of - in de termen van de Richtlijnen 2011 - due dilligence. Dit rekening houdend met het feit dat er tot op de dag van vandaag een zakelijke relatie is tussen Marsavco en Unilever.

De verklaringen van de partijen over de aan de orde gestelde kwesties

ATUMA stelt dat Marsavco, een onderneming waarvan de aandeelhouders uit 7 Unilever-entiteiten bestaan, in 2001 802 werknemers onterecht had ontslagen en ze vervolgens ook geen volledige wettelijke ontslagvergoeding had gegeven, waaronder een volledig laatste salaris en bonus en vergoedingen voor huisvesting, vervoer, maaltijden en afhankelijke gezinsleden en overige vergoedingen. ATUMA stelt tevens dat Marsavco in februari 2002 niet ophield een Unilever-onderneming te zijn en dat Unilever derhalve verantwoordelijk bleef. Volgens ATUMA hadden in 2002 686 van de werknemers een klacht ingediend bij de Congolese Inspecteur-generaal voor Arbeid om te trachten hun onbetaalde ontslagvergoeding alsnog te krijgen. De klacht werd onder de aandacht gebracht van de Congolese autoriteiten op verschillende niveaus (rechtelijke macht, ministeries en het Bureau van de President van de Republiek). Sinds het begin van de jaren 2000 heeft ATUMA gesteld dat verschillende rechterlijke en bestuursrechtelijke uitspraken de vordering van compensatie van de werknemers hebben ondersteund.

Unilever verklaart het volgende: "Aangezien Unilever de bedrijfsactiviteiten van Marsavco wilde stopzetten en de aandelen wilde verkopen, implementeerde Marsavco vóór de verkoop een afvloeiingsregeling, hoewel er voor Unilever geen wettelijke verplichting bestond om vóór de verkoop van haar dochteronderneming een ontslagprocedure in gang te zetten. Unilever koos daar vrijwillig voor, juist om te verzekeren dat alle werknemers volledige en juiste ontslagvergoedingen zouden krijgen in overeenstemming met de wetgeving van de DRC. In november 2001 werd een overeenkomst ondertekend tussen Marsavco en de vakbond die de werknemers vertegenwoordigde, waarbij alle arbeidsovereenkomsten werden beëindigd en het bedrag van het afvloeiingspakket werd vastgesteld."

Unilever verklaart tevens: "Marsavco betaalde de overeengekomen afvloeiingspakketten en er werd een transactioneel protocol voor de individuele minnelijke beëindiging van arbeidsovereenkomsten ondertekend door alle Marsavco-werknemers. De Unilever-ondernemingen stonden garant voor het proces dat zij hadden uitgevoerd met betrekking tot de beëindiging en betaling van de werknemers in de aandelenkoopovereenkomst van 15 februari 2002 tussen Unilever en Beltexco SARL, een Congolese onderneming.

Unilever verklaart dat er geen aanwijzingen waren dat Marsavco de wetgeving van de DRC had overtreden en Beltexco heeft nooit een vordering ingesteld wegens schending van die toezegging.

Unilever verklaart daarnaast: "Unilever heeft geen complete archieven aangehouden van zijn voormalige activiteiten in de DRC en is hiertoe ook niet verplicht. Relevante bestanden uit die tijd bestaan alleen uit papieren dossiers en werden aan de nieuwe eigenaren overgedragen na afronding van de verkoop. ATUMA verwijst naar gerechtelijke uitspraken en politieke documenten van jaren later. Unilever was hierbij nooit betrokken en werd pas in 2015 bewust van het bestaan ervan."

De bevindingen van het NCP wat betreft de aan de orde gestelde kwesties

Het NCP merkt op dat tijdens de behandeling van het specifieke geval, ATUMA meer dan honderd documenten met het NCP deelde, waaronder talloze documenten over rechtszaken en rechterlijke beslissingen in de DCR. Al deze documenten zijn ook met Unilever gedeeld. Unilever geeft tegelijkertijd aan dat veel documenten met betrekking tot de ontslagen door Unilever voorafgaand aan de verkoop van de onderneming aan Marsavco en het wettelijke ontslagpakket verloren zijn gegaan tijdens een brand die destijds op de locatie heeft gewoed. Dat houdt in dat er waarschijnlijk veel documenten kwijt zijn geraakt die relevant zijn voor de kwesties die in dit specifieke geval spelen.

Het NCP merkt ook op dat de partijen sinds het begin van de NCP-procedure een fundamenteel meningsverschil hebben over de interpretatie van rechterlijke uitspraken van verschillende rechtbanken in de DRC, alsook over de resultaten van de administratieve procedures en andere juridische procedures die in de loop van de tijd in de DRC zijn uitgevoerd, zoals blijkt uit de nog bestaande documenten. In antwoord op de kennisgeving heeft Unilever het standpunt ingenomen dat Marsavco in 2000-2001, toen zij nog een volle dochter van Unilever was, de lokale arbeidswetgeving in de DRC inzake de ontslagprocedure heeft nageleefd. Ook heeft Unilever een strikt juridisch standpunt ingenomen bij de behandeling van de aan de orde gestelde kwesties.

De partijen en het NCP zijn overeengekomen een onafhankelijke juridische toetsing uit te laten voeren in de hoop een gemeenschappelijke lijn te komen over de juridische achtergrond van de melding. Het verkrijgen van duidelijkheid over de juridische aspecten werd in de loop van de tijd een voorwaarde voor Unilever om een dialoog te voeren over de kernpunten van de zaak. Hoewel een juridische toetsing voor ATUMA geen voorwaarde voor bemiddeling was, stemde zij in met het uitvoeren van deze toetsing door een onafhankelijke deskundige.

Uiteindelijk ontstond er een impasse wat betreft de kosten van de juridische toetsing, waarmee de bemiddeling tot een einde kwam.

Aangezien het voor het NCP niet mogelijk bleek op een andere wijze tot bevindingen over de juridische situatie te komen, werd het fundamentele meningsverschil tussen de partijen hierover niet opgelost.

Het NCP is van oordeel dat het op basis van de informatie en de hem ter beschikking staande documentatie, niet kan vaststellen wat de feiten en omstandigheden waren met betrekking tot het ontslag en de daaropvolgende compensatie van de werknemers van Marsavco in 2001.

Het NCP concludeert dat het in dit geval niet in staat is gebleken ervoor te zorgen dat beide partijen het eens werden over wat het beginpunt moet zijn van een dialoog over de kernpunten van de melding. De partijen zijn niet in staat gebleken om tot een gezamenlijke lijn te komen wat betreft de documenten en informatie die tussen de melder en Unilever zijn uitgewisseld.

Het NCP betreurt het dat er geen echte dialoog tussen de partijen heeft plaatsgevonden over de verantwoordelijkheden van Unilever ingevolge de OESO-richtlijnen (de Richtlijnen 2000, die van toepassing waren op het moment van de ontslagen, of daarna de Richtlijnen van 2011/2023).

Conclusies over de aan de orde gestelde kwesties

De eerste materiële vraag (zoals reeds vermeld in de Initiële Beoordeling) die in deze Eindverklaring moet worden behandeld, is of en in hoeverre Unilever op grond van de OESO-richtlijnen 2000 verantwoordelijk was voor het ontslagproces en mogelijke onbevredigende resultaten voor de betrokken werknemers toen Marsavco nog volledig eigendom was van Unilever.

Ten aanzien van deze vraag zijn de OESO-richtlijnen 2000 (hoofdstuk 1, begrippen en uitgangspunten 3 en 4 van toepassing:

“De Richtlijnen zijn bedoeld voor alle onderdelen van multinationale ondernemingen (moedermaatschappij en/of lokale vestigingen). In overeenstemming met de feitelijke verdeling van de verantwoordelijkheden worden de verschillende bedrijfsonderdelen geacht samen te werken en elkaar te helpen om de inachtneming van de Richtlijnen te bevorderen.”

Met betrekking tot concrete acties die belangrijke gevolgen zouden hebben voor het levensonderhoud van werknemers, en ontslagen, staat in de Richtlijnen 2000 in hoofdstuk IV Werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen in artikel 6: “Ondernemingen moeten...wanneer zij overwegen veranderingen in hun activiteiten aan te brengen die belangrijke gevolgen voor het levensonderhoud van hun medewerkers zouden kunnen hebben, met name bij sluiting van een bedrijfsonderdeel dat collectief ontslag met zich meebrengt, de vertegenwoordigers van hun werknemers en waar van toepassing, de desbetreffende autoriteiten hiervan binnen een redelijke termijn op de hoogte te stellen, en met de werknemersvertegenwoordigers en met de desbetreffende autoriteiten samen te werken om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te verzachten.”

Op basis hiervan droeg Unilever, als moederonderneming, de verantwoordelijkheid om met Marsavco samen te werken of Marsavco bij te staan bij haar acties met betrekking tot het ontslagproces om ervoor te zorgen dat deze in overeenstemming waren met de Richtlijnen.

Het NCP, de informatie en documentatie waarover het NCP beschikt in aanmerking genomen, komt tot de conclusie dat het niet kan vaststellen of en in welke mate er sprake zou kunnen zijn van een schending van de Richtlijnen 2000 door Marsavco als de volle dochteronderneming van Unilever ten tijde van de ontslagen. Dit houdt tevens in dat het NCP niet kan vaststellen of en in welke mate Unilever, in het verlengde hiervan, inbreuk heeft gemaakt op de Richtlijnen 2000 ten tijde van de ontslagen.

De tweede materiële vraag is, volgens de Initiële Beoordeling, of er sprake is van een verantwoordelijkheid voor de toeleveringsketen van Unilever sinds de verkoop en overdracht van de onderneming van Unilever aan Marsavco in 2002, rekening houdend met het feit dat er tot op heden een zakelijke relatie bestaat tussen Marsavco en Unilever.

In artikel 10 van hoofdstuk 2 van de OESO-richtlijnen 2000 staat het volgende: “Een MKB-onderneming zou, waar praktisch uitvoerbaar, zakenpartners, waaronder toeleveranciers en onderaannemers, moeten aanmoedigen zakelijke gedragsregels toe te passen die verenigbaar zijn met de Richtlijnen.” Hoewel het concept van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen als zodanig nog niet was opgenomen in de Richtlijnen 2000, toont dit artikel aan dat er al een verwachting was van ‘aanmoediging van de zakenpartners waar praktisch uitvoerbaar’.

Het beginsel van passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen is verder uitgewerkt in artikel 10 en 13 van hoofdstuk 2 van de versie van de Richtlijnen uit 2011.

Op basis hiervan concludeert het NCP dat Unilever na de overdracht in 2002 nog steeds de verantwoordelijkheid had om Marsavco als zakenpartner in de toeleveringsketen aan te moedigen om, waar praktisch uitvoerbaar, zakelijke gedragsregels toe te passen conform de Richtlijnen.

In de periode na de overdracht moest de zakenpartner van Unilever, Marsavco, de resultaten van het ontslagproces implementeren door de voormalige werknemers te betalen zoals overeengekomen, waarmee de zakelijke gedragsregels zouden worden toegepast conform de Richtlijnen. Unilever zou, gezien haar positie, Marsavco hebben moeten aanmoedigen dit te doen.

Rekening houdend met de informatie en documentatie waarover het NCP beschikt, waarbij geen informatie opgenomen was dat Marsavco de Richtlijnen heeft geschonden en/of dat Unilever op de hoogte was van een dergelijke schending door Marsavco, concludeert het NCP dat het niet kan vaststellen of en in welke mate Unilever de Richtlijnen 2000 heeft geschonden in het kader van haar verantwoordelijkheid om Marsavco als zakenpartner aan te moedigen om, waar mogelijk, na de overdracht in 2002 zakelijke gedragsregels toe te passen conform de Richtlijnen.

Het NCP benadrukt echter dat wat er van ondernemingen wordt verwacht krachtens de OESO-richtlijnen verder kan gaan dan wat zij ingevolge de nationale wet- en regelgeving verplicht zijn. Wanneer de wet- en regelgeving botst met de Richtlijnen, wordt er van ondernemingen verwacht dat zij manieren zien te vinden om de Richtlijnen zoveel mogelijk in acht te nemen (OESO-richtlijnen 2011 en 2023, hoofdstuk 1, Begrippen en uitgangspunten artikel 2). Het NCP merkt op dat de onderneming in dit specifieke geval alleen de aan de orde gestelde kwesties vanuit juridisch oogpunt heeft bekeken, met het argument dat Unilever/Marsavco in 2000-2002 de lokale arbeidswetgeving in de DRC heeft nageleefd en dat de verantwoordelijkheid van de onderneming niet verder strekte. Het NCP concludeert dat Unilever door dit standpunt in te nemen, heeft aangetoond niet bereid te zijn om te kijken naar wat op grond van de OESO-richtlijnen verwacht kan worden buiten wat de wet vereist.

Aanbevelingen

Aanbevelingen van het NCP in een Eindverklaring zijn toekomstgericht; de onderneming krijgt de aanbeveling haar beleid of praktijken te verbeteren of aan te passen in relatie tot maatschappelijk verantwoord ondernemerschap in hun internationale zakelijke activiteiten. Bij het doen van aanbevelingen past het NCP de laatste versie van de Richtlijnen toe, in dit geval de geactualiseerde Richtlijnen van juni 2023.

De OESO-richtlijnen zijn in de loop der tijd steeds verder ontwikkeld. De Richtlijnen van 2023 zijn voor diverse onderwerpen veel uitgebreider en specifiekier dan de Richtlijnen 2011 en bieden ondernemingen veel meer handvatten om hun beleid en praktijk op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen te verbeteren. Het NCP merkt op dat er diverse geactualiseerde bepalingen in de Richtlijnen 2023 staan die relevant zijn voor de kwesties van dit specifieke geval. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om: verantwoorde beëindiging van een relatie met een onderneming en deelname te goeder trouw in de NCP-procedure.

Verantwoorde beëindiging

Unilever geeft aan Marsavco-aandelen te hebben verkocht omdat "Unilever na de langdurige burgeroorlog haar activiteiten in de DRC niet langer als kernactiviteiten aanmerkte en als niet langer economisch rendabel. Unilever kondigde in juni 2001 een strategische evaluatie aan en deed vervolgens een uitnodiging voor offertes voor de aankoop van de Marsavco-aandelen."

Verantwoorde beëindiging heeft in de Richtlijnen betrekking op het uitvoeren van een beoordeling van de relevante risico's voor maatschappelijk verantwoord ondernemen voordat een onderneming of aandelen/eigendomsrecht worden verkocht en navolging geven aan de bevindingen.

Of Unilever al dan niet op dat moment risico's had geïdentificeerd die verband hielden met de verkoop van de onderneming die gerelateerd waren aan de burgeroorlog en mogelijke mensenrechtenschendingen in de DRC, kan het NCP niet vaststellen. Feit blijft dat Unilever zijn aandelen verkocht in een door conflicten getroffen gebied en dat dat ernstige consequenties/gevolgen had voor de werknemers van de onderneming.

De geactualiseerde Richtlijnen van 2023 gaan specifiek in op verantwoorde beëindiging. Wanneer ondernemingen besluiten tot beëindiging van een zakelijke relatie moeten zij dit op verantwoorde wijze doen.

Dit houdt in dat er zinvol overleg met belanghebbenden moet plaatsvinden en dat mogelijke negatieve gevolgen van de beëindiging moeten worden aangepakt.

Richtlijnen 2023, hoofdstuk 2, toelichting 25:

“Gepaste reacties van ondernemingen met betrekking tot een zakelijke relatie kunnen omvatten: voortzetting van de relatie gedurende de inspanningen om risico's te verminderen; tijdelijke opschorting van een relatie gedurende de inspanningen tot vermindering van de risico's; of, als laatste toevlucht, stopzetting van de relatie nadat pogingen tot risicovermindering hebben gefaald, als de onderneming risicovermindering niet haalbaar acht, of vanwege de ernst van het negatieve gevolg. Wanneer het voor ondernemingen mogelijk is de relatie voort te zetten en een realistisch vooruitzicht op of daadwerkelijke verbetering in de loop van de tijd aan te tonen, verdient een dergelijke aanpak vaak de voorkeur boven beëindiging. In haar besluit tot beëindiging van een relatie dient een onderneming mogelijke negatieve sociale, milieu- en economisch gevolgen van die stopzetting mede in overweging te nemen. *Wanneer ondernemingen besluiten tot beëindiging, moeten zij dit op verantwoorde wijze doen, onder meer door tijdig en waar mogelijk te streven naar zinvol overleg met relevante belanghebbenden en door redelijke en passende maatregelen te nemen om negatieve gevolgen in verband met hun terugtrekking te voorkomen of te beperken.*”

Het NCP beveelt Unilever aan haar beleid en praktijk inzake verantwoorde terugtrekking te evalueren en zo nodig te actualiseren teneinde uitdrukking te geven aan de verhoogde verwachtingen van de Richtlijnen 2023 alsmede gerelateerde documenten van de OESO [Multi-Stakeholder Initiatives and Responsible Business Conduct \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/multi-stakeholder-initiatives-and-responsible-business-conduct/).

Deelname te goeder trouw in de NCP-procedure

Het NCP heeft zijn conclusies over de deelname te goeder trouw gebaseerd op Richtlijnen van 2011. Het heeft geconcludeerd dat, gezien het feit dat de Richtlijnen niet-bindend zijn, beginselen voor goede praktijken bevatten en derhalve vaak verder gaan dan de wet voorschrijft, de legalistische benadering van Unilever van de NCP-procedure in strijd is met de geest van de OESO-richtlijnen.

Het NCP heeft ook geconcludeerd op basis van wat moet worden verstaan onder “gedrag te goeder trouw” van de bij de NCP-procedure betrokken partijen, te weten “dat daadwerkelijk wordt deelgenomen aan de procedure om een oplossing te vinden die verenigbaar is met de Richtlijnen”, dat de houding van Unilever ten aanzien van de NCP-procedure een belangrijke belemmering vormde voor het bereiken van zinvolle en materiële vooruitgang. Terugkijkend op de hele procedure constateert het NCP dat Unilever stelselmatig hindernissen heeft opgeworpen, hetgeen niet kan worden beschouwd als het te goeder trouw deelnemen aan de NCP-procedure.

De geactualiseerde Richtlijnen 2023 maken ook duidelijk dat deelname te goeder trouw van een partij inhoudt dat een partij open staat voor het vinden van oplossingen die verband houden met de Richtlijnen, in de zin dat ze 'verenigbaar met de Richtlijnen' of 'in overeenstemming met de Richtlijnen' zijn.

In de Implementatieprocedures voor de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt in artikel 26 (en 44) van de Toelichting op de procedures voor de NCP's nader uitgelegd wat deelname te goeder trouw van een partij inhoudt:

"26. De procedure voor specifieke gevallen is vrijwillig. Verwacht wordt dat alle bij de procedure betrokken partijen zich te goeder trouw inzetten. Inzet te goeder trouw houdt in deze context in dat tijdig wordt gereageerd, dat waar nodig de vertrouwelijkheid wordt gehandhaafd in overeenstemming met de procedures van het NCP voor de behandeling van zaken, dat de kwesties en het proces niet verkeerd worden voorgesteld, met name in de openbare communicatie, en dat er geen bedreigingen worden geuit of represailles worden genomen tegen partijen die betrokken zijn bij de procedure, of tegen het NCP zelf, en dat daadwerkelijk wordt deelgenomen aan de procedure om een oplossing te vinden die verenigbaar is met de *Richtlijnen*, onder meer door een aanbod van goede diensten door het NCP serieus in overweging te nemen."

Het NCP beveelt Unilever aan haar beleid en praktijk inzake deelname te goeder trouw in de NCP-procedure te evalueren en zo nodig te actualiseren teneinde uitdrukking te geven aan de verhoogde verwachtingen van de Richtlijnen 2023.

Follow-up (Evaluatie)

Het NCP beveelt aan om in mei 2025, een jaar na de publicatie van deze Eindverklaring, een evaluatie uit te voeren. Het NCP zal de follow-up met de partijen schriftelijk en/of persoonlijk uitvoeren. De resultaten van de follow-up worden op de website van het NCP gepubliceerd.

Het NCP dankt de Ambassade van Nederland in de DRC, Kinshasa en Goma, voor haar bereidheid IT-middelen beschikbaar te stellen tijdens diverse bijeenkomsten in hun kantoren, waardoor de melders online konden deelnemen aan diverse bijeenkomsten met het NCP en de mediator.

De rol van Nationale Contactpunten (NCP's) is het bevorderen van de toepassing van de OESO-richtlijnen. De Nederlandse Regering heeft een onafhankelijk NCP ingesteld dat verantwoordelijk is voor zijn eigen procedures en besluiten in overeenstemming met de procedurele aanwijzingen in de Richtlijnen. Het Nederlandse NCP bestaat uit vier onafhankelijke leden, die worden bijgestaan door vier adviserende leden vanuit de meest betrokken ministeries. Het NCP Secretariaat is gehuisvest bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het Nederlandse NCP. Meer informatie over de OESO-richtlijnen en het NCP kunt u vinden op de [NCP-website](#).

Dit is een uitgave van:

Het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen
voor Multinationale Ondernemingen

© Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

Nederland

[NCP-website](#)