Toetsing van het Nederlands beleid op duurzaam inkopen

De toepassing van de Sociale Voorwaarden

SOMO Paper | Maart 2014

Letten Nederlandse overheden op mensenrechten bij de aanschaf van telefoons, koffie, natuursteen en kleding?

Bedrijven met een wereldwijde toeleveringsketen worden vaak in verband gebracht met schendingen van internationale arbeidsnormen. Tegelijkertijd blijkt het lastig te zijn alle risico's in de toeleveringsketen goed in te schatten, en om gerichte maatregelen te treffen om misstanden tegen te gaan. De overheid kan hierin een stimulerende rol spelen door middel van haar eigen inkopen en aanbestedingen. 'Inkoopbeleid' wordt in de VN Principes voor Mensenrechten en Bedrijfsleven (VN-principes) expliciet genoemd als middel voor overheden om de bescherming van mensenrechten door bedrijven te promoten.[1] Jaarlijks koopt de Nederlandse overheid voor ruim € 60 miljard in[2]; scherpere aanbestedingsregels kunnen bijdragen aan structurele verbeteringen van arbeidsomstandigheden in de productieketens. De Nederlandse overheid heeft zich in 2005 duidelijke doelen gesteld voor duurzaam inkopen en ontwikkelde de zogenaamde Sociale Voorwaarden, waarin ook de internationale arbeidsnormen zijn opgenomen. Ook de huidige regering verwacht van toeleveranciers dat zij de Sociale Voorwaarden naleven.[3]

Doel en opbouw van het onderzoek

SOMO hecht waarde aan de voorbeeldfunctie van de Nederlandse overheid en gelooft in de positieve invloed die het inkoopbeleid kan hebben op de arbeidsomstandigheden in internationale toeleveringsketens. SOMO is al jaren actief in verschillende projecten om duurzame overheidsinkoop te stimuleren.[4] Er is echter grote onduidelijkheid over de toepassing van dit beleid bij het Rijk én bij lokale overheden. SOMO wil meer inzicht verschaffen in de concrete toepassing van de Sociale Voorwaarden in het inkoopproces, zodat beleidsmakers en het maatschappelijk middenveld daar kennis van kunnen nemen, en de uitkomsten kunnen meenemen in beleidsevaluaties.

Dit onderzoek toetst de toepassing van de door het Rijk gestelde Sociale Voorwaarden en andere voorwaarden die gebaseerd zijn op internationale arbeidsnormen. Daarbij kijkt SOMO naar tenders van de Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten. SOMO kiest voor tenders in vier sectoren: elektronica (toegespitst op telefoons), (bedrijfs)kleding, koffie (voor drankenautomaten) en natuursteen (gebruikt voor de herinrichting van straten of openbare ruimten).

Het zijn alle vier sectoren waarin schendingen van internationale arbeidsnormen veel voorkomen en vrij

algemeen bekend zijn, én waarin de overheid een belangrijke inkoper is. Het onderzoek brengt in kaart *óf en hoe internationale arbeidsnormen worden meegenomen in Nederlandse overheidsaanbestedingen in de sectoren koffie, natuursteen, bedrijfskleding en elektronica, in de periode van januari 2013 tot en met oktober 2013.*

Hoofdstuk 1 schetst het internationale normenkader en mogelijke schendingen van deze normen in de vier sectoren. Het beleid voor duurzaam inkopen komt aan bod in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het onderzoek naar de toepassing van de Sociale Voorwaarden of andere sociale criteria door Nederlandse overheden gepresenteerd. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen voor verbetering van overheidsbeleid voor duurzaam inkopen beschreven.

Methodologie

Dit onderzoek bekijkt 25 openbare aanbestedingen die gepubliceerd zijn op het digitale aankondigingenplatform TenderNed. Alle geselecteerde tenders voldoen aan de volgende criteria:

- De publicatiedatum ligt tussen 1 januari en 1 oktober 2013;
- Telefoons, natuursteen, koffie en bedrijfskleding zijn onderdeel van het bestek;
- De waarde van de tender ligt boven de Europese drempel;
- De opdrachtgevers (aanbestedende diensten) zijn het Rijk, waterschappen, provincies of gemeenten.

Vervolgens zijn de tenders geanalyseerd op informatie over de toepassing van de Sociale Voorwaarden of andere criteria met betrekking tot internationale arbeidsnormen. In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen de 'Sociale Voorwaarden', het beleid zoals geformuleerd door het Rijk (zie paragraaf 2.2) en 'sociale criteria', waaronder alle verwijzingen naar internationale arbeidsnormen vallen. Alle opdrachtgevers van de 25 tenders hebben een vragenlijst toegestuurd gekregen om op de eerste analyse van SOMO te kunnen reageren. Vijf opdrachtgevers hebben deze vragenlijst ingevuld. Aanvullend zijn zes opdrachtgevers telefonisch geïnterviewd om na te gaan hoe de sociale criteria zijn toegepast. Drie van deze gesprekken zijn verwerkt in hoofdstuk 3.

NB. Dit onderzoek gaat niet in op de manier waarop het huidige beleid voor duurzaam inkopen tot stand is gekomen. Ook gaat het onderzoek slechts ten dele in op de inspanningen die leveranciers uiteindelijk leveren om te voldoen aan sociale criteria en op de daadwerkelijke impact van het beleid op arbeidsomstandigheden in de productieketens.

1 Internationale arbeidsnormen

Mensenrechten met betrekking tot arbeid zijn vastgelegd in verschillende artikelen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De Internationale Arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties (International Labour Organization, ILO)[5] heeft de mensenrechten op het gebied van arbeid nader uitgewerkt in conventies en aanbevelingen. In 1998 heeft de internationale arbeidsconferentie van de ILO een aantal beginselen en rechten met betrekking tot arbeid als fundamentele arbeidsnormen aangemerkt. Daarmee zijn deze 'universeel' geldig, waardoor ook de ILO-lidstaten die de desbetreffende verdragen niet hebben geratificeerd, hieraan gebonden zijn. De acht fundamenten normen omvatten vier onderwerpen:

- Vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen (ILO Conventies 87, 98, aangevuld met 135);
- Verbod op dwangarbeid (ILO Conventies 29 en 105);
- Verbod op kinderarbeid (ILO Conventies 138 en 182);
- Verbod op discriminatie (ILO Conventies 100 en 111).[6]

Deze ILO-conventies zijn door ruim 150 landen ondertekend, waaronder alle 27 EU-landen. Daarnaast worden de volgende verklaringen ook vaak als internationale arbeidsnormen gezien:

- Het recht op arbeidszekerheid (ILO Tripartiete Beginselverklaring, art. 24-28);
- Het recht op veilige en gezonde werkomstandigheden (ILO Conventie 155);
- Inachtneming maximaal aantal werkuren (ILO Conventie 1);
- Het recht op een 'leefbaar loon' (ILO Tripartiete Beginselverklaring, art. 34).

1.1 Misstanden in vier sectoren

Telefoons

Het productieproces van elektronica, zoals telefoons en computers, heeft zich in de laatste decennia voor een belangrijk deel naar speciale economische zones in lagelonenlanden als China, India, Thailand en Mexico verplaatst. Werknemers in deze sector zijn overwegend jonge vrouwen, waaronder migrantenarbeiders. De productie van elektronica vindt vaak plaats op ongezonde en onveilige werkplekken. Werknemers verdienen geen leefbaar loon, maken lange werkdagen en worden gedwongen tot overwerk. Een vernederende managementstijl komt vaak voor.[7] Ook wordt er veelvuldig misbruik gemaakt van kwetsbare groepen zoals uitzendkrachten, arbeidsmigranten[8] en studenten.[9] Werknemers wordt het veelal onmogelijk gemaakt voor zichzelf op te komen, doordat hen het recht op organisatie (vakbonden) en collectief onderhandelen wordt ontzegd.[10]

In elektronicaproducten worden veel verschillende metalen verwerkt die veelal worden gewonnen in ontwikkelingslanden. Hierbij worden veelvuldig mensenrechten geschonden en het milieu vernietigd. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Democratische Republiek Congo, waar de opbrengst van de winning van tin en coltan door de strijdende partijen gebruikt wordt om wapens te kopen, die soms ook tegen de eigen bevolking worden ingezet.[11]

Koffie
In koffieproducerende landen zoals Colombia, Brazilië, Ethiopië, Indonesië, Peru, Oeganda en Vietnam komen niet alleen op de grote koffieplantages, maar ook in de verwerkende industrie en bij kleine boeren, veel misstanden voor. Ondanks het feit dat de koffieprijzen in de afgelopen jaren zijn gestegen, staan de inkomens van veel koffieboeren onder druk. Zij verdienen vaak niet genoeg om van te leven.[12] Prijsschommelingen zorgen voor lage winsten en hoge risico's voor koffieproducenten. Kleine boeren en arbeiders zijn vaak niet goed georganiseerd en hebben daarmee een slechte onderhandelingspositie. In sommige landen wordt koffie geproduceerd met inzet van kinderarbeid.

De bekendheid van keurmerken als Max Havelaar, UTZ Certified en Rainforest Alliance is de laatste jaren in Nederland toegenomen. Deze (koffie)keurmerken streven naar de naleving van de volgende internationale arbeidsnormen: het verbod op dwangarbeid, kinderarbeid en discriminatie, de naleving van het recht op een leefbaar loon, vrijheid van vakbonden en gezonde werkomstandigheden.[13]

Natuursteen
Het grootste deel van het in Nederland gebruikte natuursteen komt uit China en India. De winning en verwerking van natuursteen gaat in die landen gepaard met grootschalige schendingen van arbeids- en mensenrechten. Veel steengroeven en zagerijen verschaffen geen formele arbeidsovereenkomsten waar arbeiders rechten aan kunnen ontlenen. Arbeiders worden indirect ingehuurd via koppelbazen.[14] Zonder contract zijn arbeiders niet verzekerd in geval van een ongeluk. Ook zijn ze niet verzekerd tegen veelvoorkomende beroepsziekten als 'stoflongen'.

De onveiligheid in Chinese tegelzagerijen en steengroeven is een groot probleem en bij de productie bestaat een grote kans op ongelukken. Arbeiders werken veelal zeven dagen per week voor een laag loon en moeten handschoenen, stofmaskers en andere beschermende kleding zelf betalen.[15] Een groot gedeelte van de arbeiders wordt gedwongen te werken omdat zij hoge schulden hebben bij hun werkgevers. Zowel in China als in India komt kinderarbeid relatief veel voor. In India krijgen arbeiders een stukloon, waarbij het bedrag vaak zo laag is dat arbeiders lange dagen moeten werken om toch genoeg te verdienen. Verder is in India discriminatie een groot probleem: de meeste arbeiders behoren tot een lage kaste, met bijbehorende lage sociale status.[16]

Kleding
De productieketen van kleding is complex en in alle fasen van het productieproces – katoenverbouw, spinnen, weven, verven en stikken – komen verschillende sociale problemen voor. De belangrijkste misstanden in de sector komen voort uit de druk van afnemers op fabrikanten om tegen lage prijzen te produceren, met snelle levertijden. Deze druk wordt door de hele keten afgewenteld op de arbeiders: zij werken regelmatig 70 tot 80 uur per week om productiedoelen te bereiken, maar verdienen zelfs daarmee te weinig om van te leven. Ze kunnen vaak niet hun rechten verdedigen via een vakbond. De werkomstandigheden in kledingfabrieken zijn erg onveilig en in de afgelopen jaren hebben branden en instortende gebouwen duizenden mensen het leven gekost. Discriminatie, geweld en (seksuele) intimidatie zijn geen uitzonderingen. Dat geldt ook voor kinderarbeid en voor gedwongen arbeid, met name in die schakels van de keten waar afnemers niet controleren, zoals bij spinnerijen en bij naaiwerk dat wordt uitbesteed. In alle belangrijke textiel- en kledingproducerende landen (India, Bangladesh, China, Pakistan, Cambodia en Vietnam[17]) komen dergelijke misstanden voor.

Katoenboeren verliezen hun bron van inkomsten door het (gedwongen) gebruik van genetisch gemodificeerde zaden die in het eerste jaar een hogere opbrengst leveren, maar die het land onherstelbare schade toebrengen, waardoor de daarop volgende jaren weinig opbrengsten te verwachten zijn. Daarnaast worden katoenplukkers (vaak vrouwen en kinderen) ziek door het onbeschermd werken met gevaarlijke pesticiden.[18]

2 Landelijk beleid voor duurzaam inkopen

In 2005 zijn duidelijke doelen gesteld waarin de Rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen naar duurzaam inkopen streven.[19] Nederland heeft methoden ontwikkeld om duurzaamheid mee te laten wegen in overheidsopdrachten. De zogenaamde Criteriadocumenten uit 2011 spelen hierin een belangrijke rol. Deze documenten beschrijven duurzaamheidscriteria voor duurzaam inkopen voor ongeveer 45 productgroepen. In eerste instantie was het beleid alleen gericht op milieu, maar in 2012 werden ook sociale criteria geformuleerd, de zogenaamde Sociale Voorwaarden. Daarin zijn internationaal geaccepteerde arbeidsnormen en mensenrechten opgenomen.

Sinds 1 januari 2013 moeten de Sociale Voorwaarden in alle aanbestedingen van de Rijksoverheid boven de Europese drempelwaarde – het bedrag waarboven verplicht Europees moet worden aanbesteed[20] – worden opgenomen. Aan de besturen van de centrale overheden is gevraagd om zich te committeren aan het toepassen van de Sociale Voorwaarden. Daarnaast trad op 1 april 2013 de Aanbestedingswet[21] in werking en is gunnen op 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving' (EMVI) de norm geworden. Bij EMVI-gunning worden behalve aan de prijs ook punten toegekend aan kwaliteit en duurzaamheid.

Binnen een paar jaar zal Nederland alweer een nieuwe Europese aanbestedingswet moeten implementeren. Deze wetgeving biedt ruimte om de voorkeur te geven aan inschrijvers die de arbeidsomstandigheden in internationale toeleveringsketens goed in de gaten houden.[22]

Het huidige kabinet heeft het beleid voor duurzaam inkopen onlangs geëvalueerd. Deze evaluatie heeft alleen betrekking op het toepassen van milieucriteria. Het is de bedoeling dat de toepassing van de Sociale Voorwaarden in 2014 apart geëvalueerd zal gaan worden. Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken dat bedrijven die aan de overheid leveren zowel een risicoanalyse moeten maken, als ook moeten laten zien dat ze de mensenrechten respecteren conform de VN-principes.[23] Er zal verder worden bekeken of het beleid van de Sociale Voorwaarden in lijn is met de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (OESO-richtlijnen).[24]

2.1 Criteriadocumenten

In de Criteriadocumenten worden de duurzaamheidaspecten en criteria per productgroep beschreven op het gebied van milieuvoorwaarden. Het sociale aspect is niet in de productgroepspecifieke documenten opgenomen. Toch wordt in het Criteriadocument voor natuursteen (productgroep straatmeubilair) wel aandacht besteed aan de mogelijk problematische arbeidsomstandigheden in de natuursteenwinning. Er wordt gesteld dat de fundamentele ILO-normen niet altijd worden gerespecteerd en dat er in deze sector sprake is van gevaarlijke werkomstandigheden, kinderarbeid, lage lonen en gedwongen arbeid door schuldenlasten. Ook wordt in het Criteriadocument voor straatmeubilair aangegeven dat 'vanwege een gebrek aan informatie en de ongelijksoortigheid van dit soort aspecten het niet mogelijk is ze als eis op te nemen in tenders.'[25] De duurzaamheidseisen in deze Criteriadocumenten zijn de ondergrens voor duurzaam inkopen. Het staat Nederlandse overheden vrij om hogere of aanvullende doelstellingen na te streven.[26] De criteria zijn verdeeld over de verschillende stappen in het inkoopproces: zie figuur 1.

Figuur 1: Het inkoopproces

2.1.1 Vier soorten criteria

In elk Criteriadocument wordt voor het stadium waarin het aanbestedingsdocument wordt opgesteld (Fase 1: Specificeren), verschillende criteria beschreven waarin duurzaamheidseisen kunnen terugkomen. Elke offerteaanvraag dient over deze vier verschillende criteria duidelijkheid te geven.

1. De kwalificatiecriteria beschrijven uitsluitingsgronden en *geschiktheidseisen*. Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of aanbieders in staat zijn om de gevraagde materialen, producten of diensten te leveren. Een leverancier kan uitgesloten worden wanneer er een ernstige fout of een delict is geconstateerd (bv. overtreding van de milieuwet.[27]). Duurzaamheid kan ook als geschiktheidseis worden toegepast in de technische bekwaamheid van de leverancier. Een voorbeeld: een groenvoorziener moet beschikken over een vakbekwame ontwerper met expertise op het gebied van de herkomst van planten en biodiversiteit.[28]

2. In het 'Programma van Eisen' (PvE) worden *minimumeisen* opgenomen om de inschrijvers, die voldoen aan de geschiktheidseisen, te kunnen vergelijken op

kwaliteit. In feite worden inschrijvers uitgedaagd tot het doen van het beste aanbod. De eisen kunnen over duurzaamheid gaan, zolang ze verband houden met het voorwerp van de opdracht. Hier kunnen bijvoorbeeld de achterliggende duurzaamheidsaspecten uit een keurmerk worden overgenomen. Een voorbeeld is een eis over een bepaalde mate van energiezuinigheid bij draadloze telefoons.[29] Of de hoeveelheid schadelijke stoffen in te leveren bedrijfskleding.[30] Vaak kunnen inschrijvers voldoen aan dergelijke eisen door te bewijzen dat ze zijn aangesloten bij een keurmerk. Het EnergyStar voor energiegebruik en het Öko-Tex 100-label voor schadelijke stoffen in bedrijfskleding zijn voorbeelden van keurmerken waarnaar verwezen kan worden.

3. De *gunningscriteria* zijn gebaseerd op de EMVI. Er worden punten toegekend aan zowel prijs als kwaliteit, waaraan ook duurzaamheidskenmerken kunnen worden gehangen. Hoe meer punten toegekend worden aan een duurzaamheidseis, hoe groter de kans dat de aanbesteding gegund wordt aan de inschrijver die inspanningen levert op het gebied van duurzaamheid. Bij bedrijfskleding kan bijvoorbeeld een hoger percentage biologische katoen extra worden gewaardeerd.[31]

4. De voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd zijn *uitvoeringscriteria*. Deze zijn bindend voor de inschrijver die de aanbesteding wint. Hierin kan een contractuele clausule met duurzaamheidseisen worden opgesteld met inspanningsverplichtingen voor de contractant. Contractbepalingen moeten al in de aanbestedingsdocumenten worden vermeld, zodat de inschrijvers hiervan kunnen kennisnemen en daar rekening mee kunnen houden in hun offerte. De door het Rijk geformuleerde Sociale Voorwaarden kunnen als contractvoorwaarden worden toegepast.

De bestaande criteria concentreren zich vooral op milieueisen. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk wel degelijk ook sociale criteria worden opgenomen in de geschiktheidseisen, minimumeisen of in de gunningscriteria.

2.2 Sociale Voorwaarden

Aanvullend aan de Criteriadocumenten heeft de Rijksoverheid in 2012 de al eerder genoemde Sociale Voorwaarden geformuleerd. Dit zijn geen voorwaarden die geschikt zijn voor het selecteren van een leverancier. Ze zijn bedoeld als uitvoeringscriteria die pas in de contractfase worden toegepast. Er is een Handleiding voor inkopers ontwikkeld waarin per inkoopfase de te nemen stappen worden uitgelegd: zie figuur 2.

De Sociale Voorwaarden zijn generieke voorwaarden die voor alle productgroepen gelden, en dus niet product- of productgroep-specifiek, zoals de criteria die in de Criteria-

Figuur 2: Stappenplan Sociale Voorwaarden

Bron: Pianoo, Handleiding sociale voorwaarden, mei 2013

documenten zijn geformuleerd. De Sociale Voorwaarden zijn gebaseerd op de fundamentele ILO-normen: vrijheid van vakvereniging en recht op collectief handelen, afschaffing van dwangarbeid, afschaffing van kinderarbeid, vrijwaring van discriminatie en respect voor mensenrechten.

Voor de inkoop van koffie, bedrijfskleding, thee, cacao en bloemen zijn aanvullende normen met betrekking tot leefbaar loon, werktijden, veiligheid, eerlijke handelsnormen, minimumprijs en voorfinanciering van toepassing.[32] Als er concrete aanwijzingen zijn voor structurele risico's op arbeidsrechtenschendingen in een andere productgroep, zoals bij natuursteen of elektronica, dan kunnen de aanvullende normen ook in deze productgroep worden toegepast. De opdrachtgever kan deze specifieke melding in de aanbesteding opnemen, de leverancier zal in dat geval een plan van aanpak moeten maken over hoe de risico's kunnen worden verminderd.[33]

Als onderdeel van het beleid van de Sociale Voorwaarden erkent Nederland zogenaamde keteninitiatieven. Een keteninitiatief is een samenwerkingsverband van bedrijven en het maatschappelijk middenveld binnen een bepaalde sector, om betere internationale arbeidsvoorwaarden na te streven. Als de inschrijver aangesloten is bij een door de overheid goedgekeurd en gekwalificeerd keteninitiatief, dan wordt automatisch voldaan aan de Sociale Voorwaarden.

Op dit moment worden de volgende keteninitiatieven goedgekeurd: Fair Wear Foundation (kleding), Max Havelaar, UTZ Certified en Rainforest Alliance (alledrie voor koffie).[34]

De stappen uit in de tabel hierboven hebben in de Handleiding Sociale Voorwaarden[35] allen een nadere beschrijving met handvatten voor inkopers. Bij stap 4, het contracteren, kiest de leverancier uit drie zogenaamde regimes:

- **Regime 1.** Het bedrijf geeft aan bij een gekwalificeerd keteninitiatief aangesloten te zijn.
- **Regime 2.** Het bedrijf verklaart dat het geen problemen voorziet in zijn keten, waarbij een risicoanalyse dat rechtvaardigt.
- **Regime 3.** Het bedrijf geeft aan dat er risico's zijn en levert een redelijke inspanning[36] om de sociale impact in de keten in kaart te brengen en zo nodig maatregelen te nemen. De leverancier richt zich eerst op het opheffen van risico's in het eigen bedrijf. Daarna ligt de focus op de directe toeleveranciers. Als dat niet werkt, ligt de focus op schakels verderop in de keten. De inspanning is erop gericht schending van de sociale normen in de keten te minimaliseren. Hierbij wordt van de leverancier gevraagd om:
  - Te beginnen met de uitvoer van een risicoanalyse;
  - Gedurende de looptijd van de opdracht jaarlijks openbaar te rapporteren[37] over de uitvoering van de Sociale Voorwaarden in het kader van de opdracht;
  - Tijdig een plan van aanpak aan te leveren (alleen indien de opdrachtgever aanvullende sociale normen of specifieke meldingen gesteld heeft);
  - Zo nodig het bedrijfsvoeringsbeleid aan te passen;[38]
  - Passende maatregelen te nemen om daadwerkelijke schendingen van de normen te verhelpen.

3 Resultaten

In dit onderzoek zijn 25 tenders geanalyseerd: negen voor koffie, drie voor natuursteen, vijf voor bedrijfskleding en acht voor elektronica (telefoons). Het gaat om tenders van ministeries (3), Staatbosbeheer (1), Rijkswaterstaat (2), provinciën (4) en gemeenten (15). Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van de analyse van deze 25 tenders weergegeven. In de bijlage van dit rapport is een lijst opgenomen met een beknopte weergave van zowel de inhoud als de vorm van de toegepaste sociale criteria per tender.

3.1 Sociale Voorwaarden nauwelijks toegepast

In slechts drie van de 25 gevallen wordt er letterlijk naar de Sociale Voorwaarden, zoals door de Nederlandse overheid geformuleerd, verwezen. In die drie tenders zijn de Sociale Voorwaarden in de offerteaanvraag opgenomen. In twaalf tenders wordt verwezen naar arbeidsomstandigheden in de winning of productie, naar de fundamentele ILO-normen of naar de aanvullende arbeidsnorm van leefbaar loon. In tien gevallen wordt er helemaal niet op sociale aspecten ingegaan. Figuur 3 op de volgende pagina geeft een overzicht van hoe vaak en in welke vorm verwijzingen naar sociale criteria zijn aangetroffen.

Het Ministerie van Defensie past de Sociale Voorwaarden, en daarmee de fundamentele ILO-normen, toe bij een tender voor bedrijfskleding. Ook de gemeente Groningen past de Sociale Voorwaarden toe bij de inkoop van mobiele telefoons, en voegt bovendien aanvullende voorwaarden toe die niet in de generieke Sociale Voorwaarden worden genoemd, te weten leefbaar loon/leefbaar inkomen, eerlijke handelsnormen, minimumprijs en voorfinanciering, werktijden en veiligheid en gezondheid op de werkplek. Soortgelijke voorwaarden zijn ook terug te vinden in een natuursteentender van de gemeente Utrecht. Deze opdrachtgever past de aanvullende voorwaarden toe en geeft in het bestek duidelijk weer welke sociale issues er spelen.

Een ander opvallend punt is dat het ministerie van Defensie in een bestek voor koffie juist géén duidelijke sociale criteria toepast, terwijl de Rijksoverheid Sociale Voorwaarden dient toe te passen. Er wordt in deze koffietender van het ministerie van Defensie wel gesteld dat er waarde wordt gehecht aan MVO, maar er wordt niet verwezen naar internationale arbeidsnormen in de eisen of in de uitvoeringscriteria.

Figuur 3: Verwijzingen naar sociale criteria in 25 tenders

Soort sociale criteria	Telefoon	Koffie	Natuursteen	Kleding	Totaal
Sociale Voorwaarden	1	0	1	1	3
Fundamentele ILO-normen en leefbaar loon	0	1	0	3	4
Fundamentele ILO-normen	1	0	1	0	2
Leefbaar loon of verbod kinderarbeid	0	5	0	1	6
Geen sociale criteria	6	3	1	0	10
Totaal	8	9	3	5	25

Figuur 4: Toepassing van sociale criteria in verschillende vormen

Soort criteria	Telefoon	Koffie	Natuursteen	Kleding	Totaal
Geschiktheidseis	0	0	0	1	1
Minimumeis (PvE)	0	5	1	1	7
Gunning	0	0	0	2	2
Uitvoering	2	1	0	1	4
Meerdere	0	0	1	0	1
Geen	6	3	1	0	10
Totaal	8	9	3	5	25

Bij vijf koffietenders wordt alleen gerefereerd aan leefbaar loon of biologische teelt van koffie, óf er wordt verwezen naar één van de goedgekeurde keurmerken (Max Havelaar, UTZ Certified en Rainforest Alliance) of gelijke. Er wordt daarmee niet expliciet gevraagd naar de achterliggende doelstellingen van de keurmerken, zoals het respecteren van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO. In de Criteriadocumenten wordt aangegeven dat keurmerken het bewijsmiddel kunnen zijn om aan te tonen dat aan de gestelde criteria wordt voldaan.

3.2 Internationale arbeidsnormen vaak selectiecriterium

Uit nadere analyse van de 25 geselecteerde tenders blijkt dat de verschillende varianten van sociale criteria op allerlei verschillende manieren worden toegepast. Om de manier van toepassen te categoriseren worden de vier soorten criteria gehanteerd zoals aangegeven in paragraaf 2.1.1. Figuur 4 toont hoe vaak en op welk moment in de aanbestedingsprocedure sociale criteria worden genoemd.

Terwijl de overheid dit wel voorstelt, blijkt dat sociale criteria slechts in vier gevallen als uitvoeringsvoorwaarden worden beschreven.

In zes gevallen worden sociale criteria als minimumeis meegenomen in het Programma van Eisen. Hiermee wijken deze opdrachtgevers af van het landelijke beleid voor duurzaam inkopen, door feitelijk méér nadruk te leggen op sociale criteria, en inschrijvers ook op het respecteren van arbeidsnormen te beoordelen. De manieren waarop inschrijvers kunnen bewijzen dat ze voldoen aan de sociale criteria in de selectiefase verschillen sterk. Soms wordt een plan van aanpak gevraagd, soms is het tekenen van een verklaring of deelname aan een keurmerk voldoende om aan te tonen dat er inspanningen worden geleverd ten aanzien van het respecteren van arbeidsnormen in de toeleveringsketen.

In drie van de onderzochte tenders zijn de sociale criteria als gunningscriteria opgenomen, en worden punten

toegekend aan de prestaties van inschrijvers op dit vlak. Ook hier verschilt de toepassing onderling. Twee keer worden de sociale aspecten onder één set punten voor duurzaamheid geschaard. Dan is het onduidelijk of daarbij mensenrechten daadwerkelijk meetellen of dat ze in de plaats komen van milieuvoorwaarden.

Drie van de bekeken tenders zijn van de Rijksoverheid. In slechts één van deze tenders zijn de Sociale Voorwaarden als contractvoorwaarden toegepast. In één geval worden de Sociale Voorwaarden helemaal niet genoemd. En in één bestek worden internationale arbeidsnormen als gunningscriteria toegepast. Dit bestek wordt in paragraaf 3.3 nader beschreven.

Uit de geanalyseerde koffiebestekken blijkt dat sociale criteria meestal als minimumeis voorkomen. Soms wordt daarbij direct naar een keurmerk verwezen, zonder dat de achterliggende sociale normen expliciet worden genoemd. Specifieke keurmerken kunnen geen vervanging zijn voor sociale criteria, ze kunnen echter wel bewijs zijn voor het feit dat een inschrijver aan specifieke sociale criteria voldoet.

3.3 Vier voorbeelden

In elke onderzochte tender past de opdrachtgever sociale criteria steeds op een andere manier toe. Hier volgen vier voorbeelden van tenders om deze verschillen te illustreren.

Telefoons – uitvoeringscriteria

De gemeente Groningen koopt mobiele telefoons, smartphones, en toebehoren zoals opladers in. De opdrachtgever stelt dat de leverancier moet voldoen aan Sociale Voorwaarden als uitvoeringscriteria: 'Opdrachtnemers hebben een inspanningsverplichting om de sociale normen na te leven. Sociale Voorwaarden hebben onder meer betrekking op het respecteren van de algemene mensenrechten en meer specifiek op de fundamentele arbeidsnormen van de ILO en op aanvullende voorwaarden gericht op: leefbaar loon/leefbaar inkomen, eerlijke handelsnormen, minimumprijs en voorfinanciering, werktijden en veiligheid, en gezondheid op de werkplek.' [39] De gemeente Groningen kiest er dus voor de aanvullende normen op telefonie toe te passen. Daarvoor is geen specifieke melding van sociale risico's in het bestek opgenomen.

In een gesprek met een ambtenaar van de gemeente Groningen komt naar voren dat de gemeente na het aankondigen van de tender een marktconsultatie heeft gehouden. Daarbij heeft de gemeente de Sociale Voorwaarden aan de orde gesteld en is aangekondigd dat de standaardtekst van de Sociale Voorwaarden in het contract zal worden opgenomen. De leverancier heeft de Sociale Voorwaarden als uitvoeringseis geaccepteerd en heeft aangegeven dat regime drie van toepassing is. Vervolgens heeft de leverancier een plan van aanpak aangeleverd en heeft hij de toeleveringsketen in kaart gebracht. Opdrachtgever Groningen heeft aangekondigd het plan van aanpak te zullen beoordelen. De inspanningen die de leverancier heeft aangegeven te doen, zullen jaarlijks worden bekeken door de opdrachtgever en besproken met de leverancier.[40]

Koffie – minimumeis

Rijkswaterstaat Coporate Dienst koopt drankenautomaten en ingrediënten daarvoor in. In de geanalyseerde koffietender van deze dienst is in het Programma van Eisen opgenomen dat koffie geteeld en bewerkt dient te zijn met inachtneming van de door de ILO gestelde normen voor leefbaar loon: 'Inschrijvers met een UTZ-certificering en Max Havelaar Keurmerk voldoen aan deze vereiste. Het bewijsmiddel dient hiervoor op verzoek van de opdrachtgever te worden verstrekt.'[41]

Uit een schriftelijke reactie van een medewerker van Rijkswaterstaat Coporate Dienst op de door SOMO toegestuurde vragenlijst en uit een telefonisch interview[42] blijkt dat de dienst gesprekken met inschrijvers heeft gevoerd waar over keurmerken gesproken is. Er is gekozen voor een leverancier die aangesloten is bij één van de door de overheid erkende keurmerken. Om zich te informeren over hoe het beste vorm kan worden gegeven aan de sociale criteria in de aanbestedingsdocumenten heeft de opdrachtgever gesproken met een inkoopexpert van het Rijk.

Natuursteen – alle soorten criteria

De gemeente Utrecht koopt een grote partij natuursteen in voor de herinrichting van het Stationsplein. Er is in de aanloop naar dit bestek contact geweest tussen de gemeente Utrecht en de initiatiefnemers van het bewustwordingsproject Duurzame Pleinen.[43] Opvallend is dat de gemeente de internationale arbeidsnormen in álle stadia van het inkoopproces heeft opgenomen. In de beschrijving van de opdracht wordt het beleid van Utrecht op het gebied van Fairtrade, MVO en internationale sociale normen uiteengezet. Daarna worden de arbeidsissues in de natuursteenketen beschreven: kinderarbeid, gedwongen arbeid, gezondheid en veiligheid, geen formele arbeidsvoorwaarden, lage lonen, lange werkdagen en discriminatie. In de geschiktheidseisen van de gemeente Utrecht staat dat de inschrijver moet beschikken over een beschrijving van de maatregelen die zijn getroffen 'in het kader van milieubeheer, inclusief de sociale aspecten in de keten en welke garanties zij op dit gebied kunnen bieden'.[44]

In het Programma van Eisen wordt aangegeven dat de inschrijvers met een plan van aanpak dienen te komen over de garanties die ze op dit gebied kunnen geven. Zij moeten daarvoor een ketenanalyse en een risicoanalyse maken. Er moet minimaal worden ingegaan op de locatie van winning en verwerking, met een risicoanalyse met

betrekking tot het niet naleven van de fundamentele ILO-normen. Utrecht kiest ervoor ook extra arbeidsnormen toe te passen met betrekking tot werktijden, veiligheid en gezondheid op de werkplek en lonen. Inschrijvers die niet onvoorwaardelijk aan álle eisen voldoen, vallen af.

Het plan moet ook beschrijven welke maatregelen de inschrijver gaat nemen om de risico's in de keten te minimaliseren. Per risico: de wijze waarop de sociale normen en milieunormen in beleid zijn geborgd of zullen worden geborgd; hoe het bedrijf omgaat met prioritering van schendingen; hoe met de leverancier gecommuniceerd wordt over arbeidsnormen en welke afspraken hierbij gemaakt zijn en worden; wat de beoogde resultaten zijn per risico, inclusief bijbehorend tijdspad; hoe het bedrijf omgaat met de monitoring; en de wijze en frequentie waarop het plan van aanpak is geactualiseerd.

In de gunning worden punten toegekend aan de wijze waarop sociale normen worden geborgd: duurzaamheid kan 20 van de 100 punten opleveren. Daarvoor wordt wederom naar het plan van aanpak gekeken. Tenslotte gaat de leverancier ook inspanningsverplichtingen aan middels de Sociale Voorwaarden die in het contract zijn opgenomen.

Uit een gesprek tussen SOMO en de gemeente Utrecht blijkt dat de partij die de opdracht kreeg op gesprek is geweest, waarbij de sociale aspecten uitvoerig aan bod kwamen. De contractant heeft punten gekregen voor de duurzaamheidsinspanningen. De gemeente Utrecht heeft uiteindelijk gekozen voor een leverancier van Spaans natuursteen: hier bleken de sociale kwesties het minst aanwezig. Als er gekozen zou zijn voor natuursteen uit India of China, dan zouden er duidelijke inspanningsverplichting zijn gevraagd van de leveranciers, gebaseerd op het plan van aanpak zoals hierboven beschreven. De partijen die met een beperkte invulling in hun plan van aanpak kwamen, zijn niet in aanmerking gekomen voor de opdracht en hebben hierop feedback gekregen.[45]

Kleding – gunningscriteria
De Dienst Justitiële Inrichtingen, een agentschap dat onder het ministerie van Justitie valt, koopt beschermende kleding in. In het hoofdstuk met de geschiktheidseisen (technische bekwaamheid) staat dat inschrijvers naast gecertificeerde milieuzorg ook informatie dienen aan te leveren over het uitdragen van duurzaamheidsaspecten, deelname aan MVO- en duurzaamheids bevorderende organisaties, zoals Fair Wear, Fair Trade, etc. In het plan van aanpak dienen zowel het naleven en het bevorderen van arbeidsnormen te zijn opgenomen. Het is echter niet duidelijk of dit als een bindende geschiktheidseis wordt gehanteerd. Wel is duidelijk dat als de inschrijver de ILO-verklaring ondertekent daarmee punten (drie van de twaalf) behaald kunnen worden in de gunning. In de verklaring staat: 'Ten aanzien van ILO moet de Inschrijver verklaren of aantonen dat geen van de geleverde goederen is geproduceerd met gebruikmaking van kinderarbeid, als bedoeld in resolutie 182 van de ILO. Dit geldt voor de totale productieketen. Dit kan tevens worden verklaard doordat er een gedragscode is opgesteld (…) of dat de inschrijver deelnemer is van bijvoorbeeld de Fair Wear Foundation of een vergelijkbare organisatie'.[46] De dienst heeft de voorwaarden niet als contractvoorwaarden opgenomen, zoals het beleid voor ministeries en uitvoeringsorganen is bedoeld. Ook ziet het ernaar uit dat alleen naar de ILO-resolutie over kinderarbeid wordt verwezen en niet naar de andere fundamentele ILO-normen.[47]

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Van de 25 onderzochte tenders ziet elk bestek er anders uit. De opbouw en de manier waarop de verschillende eisen en voorwaarden zijn opgenomen en verwoord zijn steeds anders. Dit maakt de beoordeling van hoe duurzaamheid wordt toegepast lastig. Bovendien lijkt het alsof elke opdrachtgever en dus elke (lokale) overheid geheel op eigen wijze te werk gaat.

- Uit de onderzochte tenders blijkt dat in 15 van de 25 gevallen (60 %) respect voor internationale arbeidsnormen als voorwaarde is opgenomen in het bestek. Maar dit gebeurt meestal niet volgens de regels en handvatten van het landelijk beleid voor duurzaam inkopen.

- De Handleiding Sociale Voorwaarden geeft handvatten aan inkopers om sociale criteria mee te nemen in de contractfase. Echter, in de praktijk blijkt dat sociale criteria ook in de selectiefase worden toegepast. De opdrachtgever kan dan namelijk voorkeur geven aan een inschrijver die voorloopt op het gebied van het respecteren van mensenrechten. Dit kan bedrijven uitdagen om op dit gebied meer inzet te tonen.

- Het natuursteenbestek van de gemeente Utrecht springt er in positieve zin uit. Utrecht gaat bij verschillende stappen uit de Handleiding Sociale Voorwaarden veel verder dan het beleid. Alle inschrijvers wordt gevraagd een plan van aanpak te presenteren met daarin een gedegen risicoanalyse én de maatregelen om de mogelijke risico's te minimaliseren. Het gepresenteerde plan wordt in de selectiefase beoordeeld en weegt mee in de uiteindelijke keuze.

- Het beleid van de Sociale Voorwaarden hanteert alleen voor de sectoren koffie, thee, cacao, bloemen en bedrijfskleding aanvullende sociale normen. Voor alle andere sectoren gelden alleen de fundamentele ILO-normen, tenzij de opdrachtgever een specifieke melding opneemt in het bestek. Dit is geen eenduidig beleid waardoor bepaalde sectoren niet uitgedaagd worden om verdere stappen te nemen.

- Uit dit onderzoek blijkt dat bij het toepassen van sociale criteria nog geen sprake is van grote betrokkenheid van inkopers. Uit de telefonische gesprekken die SOMO met zes opdrachtgevers heeft gevoerd blijkt dat inkopers nog niet veel kennis hebben van sociale misstanden in productieketens en dat zij uitsluitend kijken of inschrijvers de gevraagde documenten (zoals een zelfverklaring) aanleveren.

Aanbevelingen

- Het Nederlands beleid voor duurzaam inkopen dient eenduidig te zijn in de verwachtingen naar leveranciers met betrekking tot het respecteren van mensenrechten. De OESO-richtlijnen moeten hierbij leidend zijn voor alle bedrijven die aan de overheid leveren, waarbij dezelfde voorwaarden worden gesteld, ongeacht om welke sector, productgroep, product, materiaal of dienst het gaat.

- Van leveranciers dient te worden geëist dat ze een risicoanalyse maken van de mogelijke negatieve impact in de keten en ook maatregelen nemen om negatieve impact te voorkomen of bij te dragen aan compensatie voor slachtoffers wanneer toch schade is ontstaan. De inspanningsverplichtingen die de leverancier aangaat dienen het due diligence-proces te volgen uit de VN-principes.

- De Handleiding Sociale Voorwaarden moet als ondergrens worden opgenomen in al het Rijksbeleid voor duurzaam inkopen. De handleiding dient te worden uitgebreid met mogelijkheden om ook in de selectiefase criteria toe te passen. De Rijksoverheid kan op dit punt het natuursteenbestek van Utrecht als voorbeeld nemen.

- De recent aangenomen Europese aanbestedingswet moet de komende twee jaar in Nederland geïmplementeerd worden. De nieuwe Europese aanbestedingsregels bieden nieuwe aanknopingspunten om sociale criteria ook in de selectiefase van het inkoopproces mee te nemen. Het is zaak dat de Nederlandse overheid deze aangrijpt.

- De Rijksoverheid dient samen te werken met lokale overheden om de toepassing van de Sociale Voorwaarden te stimuleren.

- De Rijksoverheid dient het beleid van duurzaam inkopen te monitoren op de toepassing van de Sociale Voorwaarden, de regimekeuzen, de inspanningen die leveranciers leveren en welke effecten het beleid heeft op arbeidsrechten in de productieketens. De overheid dient daarover transparant te zijn en met concrete verbeterplannen te komen voor sectoren die achterblijven en waar veel sociale misstanden spelen.

- De Rijksoverheid dient kennis en capaciteit verder op te bouwen. Inkopers en contractmanagers, bijvoorbeeld, moeten de geleverde documenten waarmee inschrijvers hun inspanningen om mensenrechten te respecteren presenteren, goed kunnen beoordelen en inspanningen kunnen monitoren. Hiertoe dienen partijen uit het maatschappelijk middenveld te worden betrokken.

Bijlage: Overzicht tenders en sociale criteria

Telefoons

1. De gemeente Utrecht stelt in een aanbesteding waarin ook telefoontoestellen worden ingekocht nog geen eisen aan de sociale normen, maar verwacht wel van de leverancier, die de opdracht gegund krijgt, dat deze zich gedurende de looptijd van de overeenkomst in zal spannen om schending van de internationale sociale normen te voorkomen. De fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) worden toegepast (dwangarbeid en slavernij, discriminatie, afschaffing van kinderarbeid; vrijheid van vakvereniging en recht op collectief onderhandelen).[48]

2. De gemeente Groningen koopt mobiele telefoons, smartphones en bijbehorende toebehoren zoals opladers in. De leverancier heeft een inspannings-verplichting om de sociale normen na te leven. Deze tender is in paragraaf 3.3 beschreven.[49]

3. De gemeente Assen koopt hardware en software in, inclusief kantoorautomatisering en telefonie. In het beschrijvend document komen voorwaarden met betrekking tot arbeidsnormen niet voor. Wel is MVO-beleid als wens opgenomen, daarmee kan de inschrijver ook punten scoren die meewegen in de gunning. Alleen inschrijvingen waarbij alle gestelde eisen en wensen met 'ja' zijn beantwoord komen in aanmerking voor een verdere beoordeling.[50]

4. De gemeente Heemstede past bij de draadloze telefoons de eis met betrekking tot energieverbruik toe. Sociale criteria zijn niet meegenomen.[51]

5. De gemeente Maassluis verwijst naar het criterium-document in haar Programma van Eisen, maar daarin komen de sociale criteria niet voor. Er wordt een communicatiesysteem aanbesteed inclusief telefonie.[52]

6. De gemeente Schijndel wil dat de levering van een telefooncentrale milieuvriendelijk en duurzaam gereali-seerd wordt door energiegebruik, energiebesparing en recycling.[53]

7. In een gezamenlijk bestek noemen de Waterschappen Groot Salland te Zwolle, Reest en Wieden te Meppel, Regge en Dinkel te Almelo, Velt en Vecht te Coevorden, Zuiderzeeland te Lelystad geen sociale criteria. De gunningscriteria in deze tender zijn gebaseerd op het criteriadocument voor duurzaam inkopen van telefoonapparatuur, dat wordt duidelijk uit een bijlage over het Programma van Eisen. In dit bestek wordt ICT hardware inclusief mobiele telefonie aanbesteed.[54]

8. Gemeente Den Haag past geen sociale criteria toe. In de selectieleidraad geeft de Gemeente Den Haag concreet aan welke eis zij voor de onderhavige opdracht stelt in het kader van duurzaamheid; dit betreft milieuborging. Dit bestek bevat analoge, digitale en mobiele telefonie.[55]

Koffie

9. Bij de gemeente Eindhoven spelen sociale aspecten een rol bij de teelt van gewassen. In de randvoorwaarden van de opdracht, wordt er voor koffie gesteld dat dit afkomstig dient te zijn van een biologische productie-methode. De inschrijver kan dit aantonen middels een EKO-keurmerk, of gelijkwaardig. In een Nota van Toelichting staat echter dat ook het door de overheid erkende keteninitiatief UTZ Certified en/of Fair Trade wordt toegestaan als alternatief voor de EKO-certificering.

10. Rijkswaterstaat Coporate Dienst koopt dranken-automaten en ingrediënten in en heeft in haar Programma van Eisen opgenomen dat koffie geteeld en bewerkt dient te zijn met inachtneming van de door de ILO gestelde normen voor 'leefbaar loon/leefbaar inkomen'. Inschrijvers met een UTZ-certificering en Max Havelaar Keurmerk voldoen aan dit vereiste. Het bewijsmiddel dient hiervoor op verzoek van de opdrachtgever te worden verstrekt.[56]

11. Gemeente Vlaardingen wil dat koffie geteeld en bewerkt is met inachtneming van de door de ILO gestelde normen voor 'leefbaar loon/leefbaar inkomen' of 'Eerlijke handel'. In ieder geval voldoen de inschrijvers met een UTZ-certificering, Max Havelaar Keurmerk of Fair Trade Keurmerk hieraan. Dit is in het Programma van Eisen opgenomen.[57]

12. Hoogheemraadschap van Rijnland kiest ervoor om de aanschaf en het gebruik van warme drankenautomaten te verduurzamen. De eisen worden door Agentschap NL opgesteld in het criteriadocument. In het Programma van Eisen staat dat de ingrediënten koffie en cacao dienen te beschikken over een gecertificeerd keurmerk of vergelijkbaar, waarbij er criteria zijn vastgesteld op het gebied van arbeidsomstandigheden en eerlijke handelsvoorwaarden. Inschrijvers kunnen dit aantonen middels de keurmerken: EKO, Fair Trade, Rainforest Alliance en UTZ Certified.[58]

13. De gemeente Bergen op Zoom wil dat de te leveren ingrediënten voor de drankenautomaten afkomstig zijn van een biologische productiemethode. De inschrijver kan dit aantonen middels een EKO-keurmerk, of gelijkwaardig. Uit een Nota van Inlichtingen blijkt dat die formulering wordt veranderd in: "de te leveren ingrediënten zijn afkomstig van een duurzame productiemethode, welke inschrijver kan aantonen middels een EKO-keurmerk, UTZ-keurmerk of gelijkwaardig. Het gaat hier om een randvoorwaarde.[59]

14. Het ministerie van Defensie stelt als minimumeis dat de inschrijvers een eigenverklaring met betrekking tot MVO tekent. De inschrijver verklaart: "Wij letten bij het inkopen van producten en diensten sterk op de sociale en milieu- aspecten die bij de productie, het transport en het gebruik een belangrijke rol spelen en maken daarover afspraken met onze leveranciers en afnemers". In het Programma van Eisen voor de oploskoffie is echter geen eis opgenomen met betrekking tot sociale criteria.[60]

15. De provincie Noord-Holland heeft voor de inkoop van warme drankenautomaten bijzondere uitvoeringsvoorwaarden opgenomen over duurzame koffie. Het artikel met de bijzondere uitvoeringsvoorwaarden worden ingevuld met onder andere: "Opdrachtnemer garandeert dat de koffie, thee en cacao betrokken wordt onder eerlijke handelsvoorwaarden; Opdrachtnemer garandeert dat de aangeboden koffie gedurende de hele leveringsketen traceerbaar is; Opdrachtnemer garandeert dat zijn toeleveranciers de productievoorwaarden in acht nemen ten aanzien van fundamentele arbeidsvoorwaarden, zoals vastgesteld door de ILO.[61]

16. Een gezamenlijk bestek van Gemeente Oss, gemeente Veghel en gemeente Sint Oedenrode heeft geen verwijzing naar sociale criteria. Deze aankondiging is teruggetrokken. In een reactie stelde de opdrachtgever dat in het vervangend bestek meer aandacht voor sociale aspecten zal zijn.[62]

17. De gemeente Almere volgt het landelijk overheidsbeleid, er wordt zoveel mogelijk Fair Trade of vergelijkbare producten ingekocht. De automaten en ingredienten dienen te voldoen aan de criteria voor duurzaam inkopen van drankautomaten, dat is een minimumeis en komt ook in de gunning terug. Daarbij kan naar een keurmerk worden verwezen. In dat document komen echter geen sociale criteria voor. Het inkoopbeleid van de gemeente Almere 2013 stelt dat "leveringen die onder niet aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet-betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen, worden geweerd". Maar het is onduidelijk op welke manier dat in dit bestek tot uitvoering wordt gebracht.[63]

Natuursteen

18. Provincie Gelderland besteed granieten natuursteenelementen in de jaren 2014-2016 aan. Onder de in te dienen stukken bij de inschrijving behoort de gedragscode duurzame natuursteen, daarin staat dat de natuursteen duurzaam gewonnen wordt en dat gevaarlijke werkomstandigheden en kinderarbeid worden uitgesloten. Ook in het Programma van Eisen zijn de uitsluiting van gevaarlijke werkomstandigheden en kinderarbeid opgenomen. In een plan van aanpak moet worden aangeven op welke manier de productie van de natuursteen elementen tot stand komt. Daarmee kunnen punten worden verdiend.[64]

19. Utrecht heeft alle ILO-conventies in alle stadia van het inkoopproces opgenomen. Zie paragraaf 3.3 voor meer uitleg.[65]

20. Gemeente Breda besteedt de werkzaamheden aan een weg aan met als onderdeel van de opdracht het aanbrengen van natuursteenbanden. In het bestek wordt over keien, tegels, trottoirbanden en opsluitbanden van natuursteen gesproken die moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Er wordt naar de criteriadocumenten verwezen, maar er wordt niet naar sociale criteria.[66]

Kleding

21. Staatbosbeheer koopt veiligheidskleding en persoonlijke beschermingsmiddelen voor de bosbouw en natuurbeheer in en neemt de naleving van alle acht arbeidsnormen van de ILO als geschiktheidseis. Er volgt uitsluiting indien de inschrijver niet kan aantonen te voldoen aan de gevraagde arbeidsnormen. Bij vermoedens van ernstige tekortkomingen behoudt de opdrachtgever zich het recht voor de overeenkomst voortijdig op te zeggen.[67]

22. Amsterdam-West koopt bedrijfskleding in voor ongeveer honderdvijftig medewerkers die in diverse disciplines van de buitendienst werkzaam zijn. In het Programma van Eisen staat opgenomen dat inschrijvers op het moment van gunnen lid dienen te zijn van een onafhankelijke instantie die streeft naar goede arbeidsomstandigheden in de kledingindustrie wereldwijd, met name in de lage lonen landen waar kleding wordt geproduceerd voor de Nederlandse Markt. Minimaal moet aan de standaard van de International Labour Organization (ILO) worden voldaan.[68]

23. Provincie Noord-Brabant koopt werkkleding en bedrijfsveiligheidskleding in. In de gunning kunnen punten worden gescoord met duurzaamheid (5 van de 100), waaronder het aantonen dat in de gehele productieketen de internationaal erkende minimum arbeidsnormen worden nagestreefd door ondertekening van een gedragscode of richtlijn (zoals bijvoorbeeld de Fair Wear gedragscode). Als leidraad dient minimaal aan de basisnormen van de ILO te worden voldaan.[69]

24. De Dienst Justitiële Inrichtingen, een agentschap dat onder het ministerie van Justitie valt, koopt beschermende kleding in. Er worden sociale criteria als gunningscriteria toegepast. Zie paragraaf 3.3.[70]

25. Het ministerie van Defensie sluit een overeenkomst om op afroep Persoonlijke Beschermingsmiddelen te leveren voor de duur van vier jaar. Defensie past de Sociale Voorwaarden conform het beleid van de Rijksoverheid toe. Bij de uitvoering van de overeenkomst zal een bijdrage moeten worden geleverd aan het bewust worden van de effecten die de opdracht heeft op de arbeids- en mensenrechtensituatie met betrekking tot zijn producten. De leverancier moet zich inspannen om de risico's van schending van normen in beeld te brengen en om daadwerkelijke schendingen te voorkomen of op te lossen. Het gaat hierbij om de fundamentele arbeidsnormen (dwangarbeid, slavernij, kinderarbeid, discriminatie en vrijheid van vakvereniging) en de mensenrechten uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.[71]

Eindnoten

1 Verenigde Naties, Guiding Principles on Business and Human Rights, 2011 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf
2 Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden
3 Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/12/20/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten.html
4 Duurzame Pleinen http://duurzamepleinen.nl/ , MakeITFair http://makeitfair.org/nl?set_language=nl en Electronics Watch http://electronicswatch.org/nl/
5 International Labour Organization (ILO): http://www.ilo.org/ilolex/english/
6 International Labour Organization's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work
7 Irene Schipper & Esther de Haan, CSR issues in the ICT hardware manufacturing sector, September 2005, http://www.somo.nl/publications-en/Publication_476
8 SOMO, Outsourcing labour: Migrant labour rights in Malaysia's electronics industry, February 2013 http://makeitfair.org/en/the-facts/reports/reports/outsourcing-labour/view
9 http://makeitfair.org/nl/de-feiten/nieuws/students-forced-to-work-on-sony-playstation-4-assembly-lines
10 SOMO, Freedom of association in the electronics industry, May 2012, http://makeitfair.org/en/the-facts/reports/freedom-of-association-in-the-electronics-industry/view
11 SOMO, Unheard Voices: Mining activities in the Katanga province and the impact on local communities, November 2011, http://www.somo.nl/publications-en/Publication_3727
12 Tropical Commodity Coalition, Coffee Barometer, 2012 http://www.newforesight.com/sites/default/files/newforesight/TCC_CoffeeBarometer2012.pdf
13 Oxfam Novib, Zuivere Koffie, November, 2010 http://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Downloads/Rapporten/koffiebrochure_3.pdf
14 Duurzame Pleinen, Factsheet Natuursteen, 2013 http://duurzamepleinen.files.wordpress.com/2011/05/factsheet-natuursteen-2013.pdf
15 SOMO, Improving working conditions at Chinese natural stone companies, January 2008 http://www.somo.nl/news-nl/chinees-graniet-moet-duurzamer
16 LIW et al, The Price of Childhood - on the link between prices paid to farmers and the use of child labour in cottonseed production in Andhra Pradesh, October 2005 http://www.indianet.nl/rap_f_n.html
17 SOMO, http://somo.nl/themes-nl/kleding-textiel?set_language=nl
18 Gova Rathod, Child Labour in Production of Cotton Seeds on Monsanto Plots in District Sabarkantha
of Gujarat, 2010, http://www.indianet.nl/pdf/ChildLabourInProductionOfCottonSeedsOnMonsantoPlots.pdf
19 Pianoo, http://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoop-dracht/beleidsdoelen-bij-inkoop
20 Pianoo, http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden
21 Rijksoverheid, Aanbestedingswet, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/nieuwe-aanbestedingsregels
22 De nieuwe Europese aanbestedingswet bouwt voort op een uitspraak van het Europees Hof over een aanbesteding waarin de provincie Noord-Holland rechtstreeks om het EKO- of Max Havelaar-keurmerk vraagt als minimumeis (technische specificatie). Het Hof stelde dat het mogelijk is om in de gunning punten toe te kennen aan sociale criteria, maar dan moet naar de achterliggende criteria worden verwezen, niet direct naar een keurmerk. Dit is nu ook expliciet in de nieuwe wet opgenomen en bovendien is het toegestaan dat keurmerken als bewijsmiddel mogen dienen en in die zin genoemd kunnen worden in de tender. Fair Trade Advocacy Office, http://www.fairtrade-advocacy.org/ftao-publications/press-releases/press-release-2013/677-toast-to-fair-trade-in-public-procurement#sthash.NQJB7uuc.dpuf en Europese Commissie, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm#140115
23 Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/12/20/nationaal-actieplan-bedrijfsleven-en-mensenrechten.html
24 OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf
25 Paianoo, criteriadocument straatmeubilair, 2011, http://www.pianoo.nl/duurzaaminkopen/productgroep-straatmeubilair
26 Pianoo, productgroepen, http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen/productgroepen
27 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Handleiding voor duurzaam inkopen, 2011 http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handleidingduurzaaminkopen2011.pdf
28 Pianoo, criteriadocument groenvoorzienig, 2011, http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/criteriagroenvoorzieningen.pdf
29 Pianoo, criteriadocument telefonie, 2011, http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/criterianetwerken_0.pdf
30 Pianoo criteriadocument bedrijfskleding, 2011, http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/criteriabedrijfskleding.pdf
31 Pianoo, criteriadocument bedrijfskleding, 2011, http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/criteriabedrijfskleding.pdf
32 Pianoo, Factsheet Sociale Voorwaarden, 2013, http://www.pianoo.nl/document/4676/factsheet-normen
33 Pianoo, Handleiding Sociale Voorwaarden, http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen/sociale-aspecten-van-duurzaam-inkopen/sociale-voorwaarden/handleiding-soci-0
34 Rijksoverheid, goedgekeurde keurmerken, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-door-het-rijk/voldoen-aan-sociale-voorwaarden
35 Pianoo, Handleiding Sociale Voorwaarden, http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen/sociale-aspecten-van-duurzaam-inkopen/sociale-voorwaarden/handleiding-soci-0
36 Pianoo, Factsheet redelijke inspanning, 2013 http://www.pianoo.nl/document/4677/factsheet-redelijke-inspanning
37 Pianoo, Factsheet jaarrapportage, 2013 http://www.pianoo.nl/document/4672/factsheet-jaarrapportage-plan-van-aanpak
38 Pianoo, Factsheet regimes, 2013 http://www.pianoo.nl/document/4679/factsheet-regimes
39 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/49cb35192ef2e8f3dff0e7728586f5b7/cid/429577

40 Gesprek tussen SOMO en opdrachtgever gemeente Groningen, 19-2-2014

41 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/77065b075d14fd7fcb51f431ba5241ec/cid/105292

42 Gesprek tussen SOMO en opdrachtgever Rijkswaterstaat Coporate Dienst op 19-2-2014

43 Duurzam Pleinen, http://duurzamepleinen.nl/

44 https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/116db3f4579a67c9e124f0c1ca6c1466/cid/1057531

45 Gesprek tussen SOMO en opdrachtgever gemeente Utrecht op 2-12-2013

46 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/e2172964f761715fe34aca9d7faaa432/cid/471317

47 De verantwoordelijk inkoper voor dit bestek is niet telefonisch geïnterviewd en de analyse van SOMO is niet gecontroleerd door de opdrachtgever.

48 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/8019005d0b571d43ea17ef78e6fea91b/cid/429577

49 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/49cb35192ef2e8f3dff0e7728586f5b7/cid/429577

50 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/81d8a747022a8e936c3498559c4b7ac3/cid/429577

51 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/cbfc0c10be821bc7804708564c4d99cf/cid/429577

52 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/d59f3ee9b8d5fa84dade8cf5cb769b35/cid/429577

53 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/c8f081bcf23bac37de6d31a415a83719/cid/429577

54 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/9fd41e8d4e59e1cf1a825b8ee23277e6/cid/429577

55 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/65262a9f5a5fcd6dde992121c8946327/cid/429577

56 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/77065b075d14fd7fcb51f431ba5241ec/cid/1052923

57 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/0a16499a20c33818bd435fdc1ce0bcd2/cid/1052923

58 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/documenten/akid/ed85a709a26d200f2593f2cd6d70aedf/pageId/D909A/oudercode/nr/kijkdoorhetmenu/u/huidigemenu/aankondigingen/ovm/3e06aae562747a0e1d1e5f52eec455106730719c6d6ebddf36cbb3c20a2eb3be/da/false/cid/17293/cvp/join

59 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/9b370c325f5ebc48a877660b41c7befb/cid/1052923

60 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/6c79cf320ea6f367aff68d0ceb3b0fd5/cid/105292

61 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/6193755e87ebef2d82011e1625d5d776/cid/426956

62 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/c731cf70bf06ced59a5fe72047fb3227/cid/1052923

63 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/a5f9cc887c5b7e510d6fe332892d9aa6/cid/1052923

64 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/5d87d6bf141a94f493b5bc8e171accd1/cid/1057531

65 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/116db3f4579a67c9e124f0c1ca6c1466/cid/1057531

66 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/8ed1e0806f3a2c2ea954212681228c0f/cid/1057531

67 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/7bde16595bd1b1f3a3f94a127bead7a6/cid/472106

68 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/bdc9ecfd0cf297128c9fb838bad5412a/cid/471317

69 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/b9e9f3cc8199413772748aa30337e233/cid/471317

70 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/e2172964f761715fe34aca9d7faaa432/cid/471317

71 Tenderned, https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/3b62f7f413befa2400d12b0dfb2e220a/cid/471317

Colofon

Auteur: Gisela ten Kate
Layout: Frans Schupp
Foto: Esther Dyson

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door het Sigrid Rausing Trust. De inhoud van dit paper is de verantwoordelijkheid van SOMO en geeft niet de mening weer van het Sigrid Rausing Trust.

Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen
Centre for Research on Multinational Corporations

Sarphatistraat 30
1018 GL Amsterdam
The Netherlands
T: +31 (0)20 639 12 91
F: +31 (0)20 639 13 21
info@somo.nl
www.somo.nl

SOMO is een onafhankelijke not-for-profit onderzoeks- en netwerkorganisatie. SOMO richt zich op duurzame ontwikkeling, zowel sociaal, ecologisch als economisch.

Gepubliceerd onder de Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivate-Works 4.0 Licentie.