

## Overheidsinkoop via verantwoorde en duurzame productieketens – Zes aanbevelingen voor beter beleid

Oktober 2021

**Met goed inkoopbeleid kan de overheid een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van verantwoorde en duurzame productieketens wereldwijd. De overheid heeft zich hieraan gecommitteerd, maar heeft nog grote stappen te zetten in de uitvoering. Het MVO Platform doet in dit visiestuk zes concrete aanbevelingen voor een sterk inkoopbeleid, dat daadwerkelijk bijdraagt aan de ambities en verplichtingen van de Nederlandse overheid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's).**

### **Met inkoopbeleid bijdragen aan verantwoorde en duurzame productieketens**

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet alleen een verantwoordelijkheid van bedrijven, maar nadrukkelijk ook van overheden. Volgens de UN Guiding Principles (UNGP's) on Business Human Rights (2011), die ook Nederland onderschrijft, hebben overheden de plicht om mensenrechtenschendingen in wereldwijde productieketens te voorkomen en tegen te gaan (*duty to protect*). Voor overheden bestaat die verantwoordelijkheid er onder meer uit dat zij via hun inkoopbeleid bijdragen aan het beschermen van mensenrechten in productieketens (UNGP 6).<sup>1</sup> Ook vraagt SDG 12.7 overheden expliciet om duurzaam inkopen te bevorderen. De Rijksoverheid en decentrale overheden (zoals gemeenten en waterschappen) zijn immers één van de belangrijkste klanten van het bedrijfsleven en kopen ook in sectoren in waar ernstige schendingen van mensenrechten, arbeidsrechten, dierenwelzijn, klimaat en milieunormen plaatsvinden.<sup>2</sup>

Het gaat dan bijvoorbeeld om de inkoop van bedrijfskleding, voedingsmiddelen voor de catering en natuursteen voor de bestrating van pleinen. Via de inkoop van deze en andere producten is de overheid indirect betrokken bij misstanden als onderbetaling, uitbuiting, kinderarbeid, ontbossing, dierenmishandeling en schending van vakbondsrechten. Juist door op een verantwoorde manier in te kopen kan de overheid eraan bijdragen dat ondernemen met respect voor mens, dier en milieu de norm wordt. Zo brengt de overheid in de praktijk wat ze zelf van bedrijven verwacht. Dat is nog altijd hard nodig: slechts 35 procent van de grote bedrijven in Nederland onderschrijft het normenkader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (de UNGP's of de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen).<sup>3</sup>

### **De noodzaak om extra stappen te zetten voor verantwoorde inkoop**

Met het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI)<sup>4</sup> pogen overheden al geruime tijd bij te dragen aan het behalen van maatschappelijke doelen, waaronder ook het bevorderen van verantwoorde productieketens. Overheden kunnen dit doen door Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) op te nemen in de criteria op basis waarvan een contract aan een partij wordt toegekend (de gunningscriteria) of in de voorwaarden voor de uitvoering van een contract (de uitvoeringsvoorwaarden).<sup>5</sup> Concreet betekent dit dat de overheid met de ISV bijvoorbeeld van bedrijven kan vragen om transparant te zijn over de herkomst van het product en actie te ondernemen om misstanden in de keten van dat product tegen te gaan door het toepassen van due diligence op mensenrechten en milieu. De overheid werkt hieraan via onder meer de strategie Inkopen met Impact (2019) en het recent gelanceerde Nationaal Plan MVI 2021-2025.

De praktijk is echter weerbarstig. Ook nu zijn Nederlandse overheden nog altijd direct betrokken bij misstanden in ketens, zoals gedwongen arbeid bij de productie van medische hulpmiddelen<sup>6</sup>, uitbuiting van werknemers bij de productie van bedrijfskleding, levensgevaarlijke werkomstandigheden bij de winning van natuursteen dat wordt gebruikt voor de bestrating van pleinen in gemeentes<sup>7</sup> of extreme armoede onder koffieboeren. Uit verschillende recente evaluaties blijkt dat zowel het beleid als de uitvoering daarvan om het gebruik van de ISV door de rijksoverheid en decentrale overheden te stimuleren verre van effectief is. Zo constateert de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) dat de toepassing van de ISV slechts verplicht is voor 2,5 procent van de totale inkoopwaarde van overheden in Nederland.<sup>8</sup> Volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering

Rijk zijn in 2020 de Internationale Sociale Voorwaarden slechts toegepast bij 57 van de 527 aanbestedingen (elf procent) die relevant waren voor het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.<sup>9</sup> Slechts bij vijf van die aanbestedingen (één procent) konden bedrijven via de gunningscriteria daadwerkelijk punten scoren voor hun prestaties op het gebied van verantwoord ondernemen.

Binnen dat kleine deel van de aanbestedingen is de daadwerkelijke toepassing van de ISV bovendien zeer beperkt: in een groot deel van de gevallen blijft het bij het uitvragen van de ISV tijdens de aanbestedingsprocedure en wordt er tijdens de uitvoering van het contract niet of nauwelijks aandacht aan besteed.<sup>10</sup> Opvallend is ook dat het kabinet in juni 2021 aangeeft dat er “onvoldoende zicht is op de stand van zaken” wat betreft de toepassing van de ISV en dat onduidelijk is of de ISV daadwerkelijk worden toegepast waar dit verplicht is.<sup>11</sup> Op een aantal pilotprojecten en goede voorbeelden na lijkt er nog nauwelijks sprake van dat de overheid via het inkoopbeleid structureel bijdraagt aan het aanpakken van misstanden in ketens. Om effectief bij te dragen aan het realiseren van verantwoorde productieketens is dan ook meer actie nodig.<sup>12</sup>

Goed inkoopbeleid met aandacht voor verantwoorde ketens kan een grote positieve impact hebben op mens en milieu wereldwijd. De totale inkoopwaarde van de verschillende overheden in Nederland bedraagt zo’n 87 miljard euro, waarvan bijna 17 miljard euro door de Rijksoverheid.<sup>13</sup> Overheden kunnen dus een substantieel verschil maken door met hun inkoopmacht bedrijven te bewegen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook het bedrijfsleven zelf vraagt om leiderschap voor duurzame ketens vanuit de overheid via het inkoopbeleid, blijkt onder meer uit oproepen van bedrijvennetwerk MVO Nederland en de Sociaal-Economische Raad (SER).<sup>14</sup> Goede voorbeelden van overheidsaanbestedingen uit Duitsland<sup>15</sup>, België<sup>16</sup> én Nederland zelf, waar aandacht is voor verantwoorde ketens in zowel de uitvoeringseisen als de gunningscriteria, laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om verantwoord in te kopen.

#### **Goed voorbeeld: verantwoorde koffieketens via aanbesteding voor catering**

Een goed voorbeeld van hoe de Rijksoverheid haar eigen verantwoordelijkheid kan nemen om verantwoorde productieketens te bevorderen is een aanbesteding voor de kantines en catering in zes overheidsgebouwen in Den Haag uit 2020.<sup>17</sup> In deze aanbesteding, ter waarde van 4,2 miljoen euro per jaar, stelt de overheid verantwoord ondernemen in de vorm van het uitvoeren van een risico-analyse op misstanden in ketens, het opstellen van een plan van aanpak en het jaarlijks daarover rapporteren als contractuele uitvoeringseis (de Internationale Sociale Voorwaarden).<sup>18</sup> Ook belooft de overheid bedrijven die een goed onderbouwd plan kunnen laten zien om misstanden in voedingsmiddelenketens te voorkomen en aan te pakken in de gunningsfase van de aanbesteding. Bedrijven die dat niet kunnen staan in deze aanbesteding juist op achterstand. Bij de aanbesteding is het betalen van een fatsoenlijke prijs aan koffieboeren voor de koffie die in de kantines wordt geserveerd ook een concrete eis waaraan bedrijven moeten voldoen. Deelname aan een IMVO-convenant wordt aangemoedigd. Op deze manier maakt de overheid duidelijk wat ze bedrijven verwacht én worden bedrijven die daaraan voldoen ook daadwerkelijk beloond tijdens de gunning van een aanbesteding.

#### **Zes aanbevelingen voor effectief en verantwoord inkoopbeleid**

Verantwoord aanbesteden aan bedrijven die een goed proces voor gepaste zorgvuldigheid hebben, en zo dus misstanden in hun ketens voorkomen, beperken en verhelpen, dient de norm te worden. Het is hoog tijd dat de overheid de volgende stap zet om het inkoopbeleid te verbeteren door de regie te pakken en effectieve maatregelen te nemen. De afgelopen jaren is uitgebreid geëxperimenteerd met ‘pilotprojecten’, nu is het moment daar om de toepassing van de ISV structureel te verbeteren, onder meer in de aangekondigde uitvoeringsagenda.<sup>19</sup> Het MVO Platform doet hiertoe zes aanbevelingen:

### **1. Ondersteun inkopers met een Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop**

Inkopers en contractmanagers hebben aangegeven steun nodig te hebben om aan de slag te kunnen gaan met verantwoorde ketens, zoals bij het opstellen van aanbestedingsteksten, juridische vraagstukken en het beoordelen van plannen en voortgangsrapportages van bedrijven tijdens de uitvoering van een contract. Creëer daarom een Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop, dat inkopers en contractmanagers van de Rijksoverheid en decentrale overheden in samenwerking met het expertisecentrum voor aanbestedingen PIANOo kan bijstaan met expertise en advies. Hiervoor dient voldoende budget beschikbaar te zijn. Met een dergelijk ondersteuningsteam is met succes geëxperimenteerd in een pilot-project in de natuursteensector.<sup>20</sup>

### **2. Stel heldere en meetbare doelstellingen op voor alle relevante productcategorieën**

Om concreet toe te werken naar betere en bredere toepassing van de ISV zijn heldere en meetbare doelstellingen nodig. Elk ministerie dient daarom jaarlijks een actieplan voor Maatschappelijke Verantwoord Inkopen te publiceren, met daarin ook aandacht voor verantwoorde productieketens.<sup>21</sup> Identificeer in deze plannen de productcategorieën waar de meest urgente risico's op misstanden voorkomen en zorg dat toepassing van de ISV in deze categorieën de norm wordt. Het is raadzaam om aansluiting te zoeken bij sectoren waar de overheid ook op andere manieren aan maatschappelijk verantwoord ondernemen werkt (bijvoorbeeld via convenanten of het Fonds Bestrijding Kinderarbeid).

### **3. Integreer verantwoorde ketens in het hele aanbestedingsproces, inclusief de gunning**

Het is belangrijk dat in het *hele* aanbestedingsproces aandacht is voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en niet pas bij de uitvoering, als prijs en contractafspraken al vastliggen. Bij aanbestedingen in productcategorieën waar grote risico's bestaan dienen de ISV daarom ook verplicht in de gunningscriteria te worden gebruikt. Zo houdt de overheid bij de toekenning van een opdracht ook echt rekening met verantwoorde en duurzame productieketens en wordt verantwoorde bedrijfsvoering beloond. Het is belangrijk om niet alleen te gunnen op basis van ambities of mogelijke bijdragen aan de SDG's, maar juist ook concrete afspraken te maken over resultaten en naleving van MVO-normen. Ook is het van belang dat inkopers en contractmanagers tijdens de uitvoering van een contract actief aan de slag gaan met de monitoring van hoe een bedrijf de ISV uitvoert en consequenties verbinden aan het niet-nakomen van contractuele afspraken.

### **4. Concrete monitoring en rapportage**

Op basis van concrete monitoring van de toepassing van de ISV in de verschillende productcategorieën kunnen de Rijksoverheid en decentrale overheden jaarlijks nieuwe doelen stellen en tijdig bijsturen in de productcategorieën waar verantwoord aanbesteden achterblijft. Daarom dient de overheid in bijvoorbeeld de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk duidelijk te maken in hoeveel aanbestedingen de ISV zijn toegepast en op welke manier. Het is belangrijk dat deze cijfers inzicht geven in de daadwerkelijke uitvoering van de ISV en niet slechts weergeven hoe vaak bijvoorbeeld 'een vinkje' is gezet.

### **5. Voorlichting en monitoring decentrale overheden**

Ook bij decentrale overheden is een wereld te winnen op het gebied van inkopen met respect voor mens en milieu in productieketens. Het is daarom belangrijk dat de steun van het Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop ook toegankelijk is voor inkopers en contractmanagers bij decentrale overheden en hun aanbestedingsdiensten. Ook dient de voorlichting aan decentrale overheden structureel geïntensiveerd te worden, bijvoorbeeld in de vorm van de ISV Academy en door hen aan te moedigen zich aan te sluiten bij IMVO-convenanten. Het is belangrijk dat het gebruik van de ISV en de uitvoering daarvan in contracten goed wordt gemonitord en wordt meegenomen in de jaarlijkse rapportage. Ook dient de overheid de mogelijkheden te onderzoeken om het toepassen van de ISV in risicocategorieën door decentrale overheden verplicht te stellen.

## 6. Betrek maatschappelijke organisaties en vakbonden

Het is belangrijk dat de overheid maatschappelijke organisaties en vakbonden betreft bij het inkoopbeleid van de overheid en hierover regelmatig dialoog voert. Vakbonden en maatschappelijke organisaties beschikken over kennis over hoe inkopers en contractmanagers goed kunnen omgaan met risico's op mensenrechtenschendingen en milieuschade in ketens, onder meer met betrekking tot de voorwaardenscheppende arbeidsrechten en eerlijke prijsstelling.<sup>22</sup> Het Ondersteuningsteam ISV kan inkopers in contact brengen met deze organisaties, bijvoorbeeld om voorlichting te geven, mee te lezen met concept-teksten in aanbestedingsdocumenten of om hen in contact te brengen met het netwerk van vakbonden en maatschappelijke organisaties in productielanden. Juist in de beginfase van een aanbestedingsproces is dit van grote waarde.

<sup>1</sup> [UN Guiding Principle 6](#), p. 13.

<sup>2</sup> Zie ook OESO (2020), [Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement](#).

<sup>3</sup> [Tussenmeting](#) (2020) van 90-procentsdoelstelling van het kabinet.

<sup>4</sup> Zie de inkoopstrategie [Inkopen met Impact](#) (2019), het [Nationaal Plan MVI 2021-2025](#) en de beleidsnota Van [Voorlichten tot Verplichten](#) (p. 27).

<sup>5</sup> Overigens richten de ISV zich met name op de sociale dimensie van verantwoorde productieketens. Het is belangrijk dat de ISV zich in de toekomst gaan richten op toepassing van de gehele OESO-richtlijnen. Daarbij is ook het voorkomen van milieu- en klimaatschade en dierenrechtenschendingen in productieketens van groot belang, evenals een aantal andere thema's. Lees verder in het [visiestuk](#) van het MVO Platform.

<sup>6</sup> Trouw, [31 juli 2020](#).

<sup>7</sup> Arisa (2020), [Between a Rock and a Hard Place](#).

<sup>8</sup> IOB (2019), [Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct \(2012-2018\)](#), p. 17.

<sup>9</sup> [Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2020](#), p. 51-55.

<sup>10</sup> IOB (2019), p. 113.

<sup>11</sup> Lijst van vragen en antwoorden Jaarverslag Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020, [juni 2020](#), p. 29-30.

<sup>12</sup> Ook de [Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020](#) door CE Delft (2020) concludeert dat veel meer mogelijk is op het gebied van de ISV (p. 73).

<sup>13</sup> Significant (2021), [Monitor aanbestedingen in Nederland 2017-2019](#), p. 23.

<sup>14</sup> Zie MVO Nederland, [2019](#) en [2020](#); SER (2020), [Samen naar Duurzame Ketenimpact](#), p. 19.

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld de [aanbestedingen](#) voor verantwoord natuursteen in Baden-Württemberg en Berlijn.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld het [project](#) van de VVSG en Stad Gent voor het aanbesteden van verantwoorde bedrijfskleding.

<sup>17</sup> Aankondiging van een gegunde opdracht, [14 augustus 2020](#), TenderNed-kenmerk: 253969.

<sup>18</sup> Zie [documenten](#): Beschrijvend document (p. 11, 26-28) en bijlages 2 (p. 15, 17-18), 4 (p. 4-5) en 8.

<sup>19</sup> Lijst van vragen en antwoorden Jaarverslag Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020, [juni 2020](#), p. 29-30.

<sup>20</sup> M. Soeters, M. Vogel & N. Bloem (2020), [Over Transactie en Transformatie. Tussentijdse rapportage Pilotprojecten IMVO Convenant Natuursteen \(Initiatief Trustone\)](#), p. 11.

<sup>21</sup> Het kabinet heeft al aangegeven dat dit mogelijk is (Kamerbrief, [15 december 2020](#)).

<sup>22</sup> Zie ook de in 2021 gepubliceerde [brochure](#) met praktische tips en voorbeelden voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen van onder meer Fairtrade Nederland, CNV Internationaal, FNV en de Fair Wear Foundation.