



Goed voorbeeld doet volgen?

Onderzoek naar aandacht voor verantwoorde waardeketens in overheidsaanbestedingen

november 2021

Inhoud

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 - Inleiding	4
Hoofdstuk 2 - Het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen in waardeketens via het inkoopbeleid van overheden	5
Hoofdstuk 3 - Methoden	11
Hoofdstuk 4 - Bevindingen	13
Hoofdstuk 5 - Conclusies	21
Hoofdstuk 6 - Aanbevelingen	23

Colofon

MVO Platform
KNSM-laan 17, 1019LA Amsterdam
info@mvoplatform.nl

November 2021

Auteurs David Ollivier de Leth & Trude Vredeveld
Layout Frans Schupp

Deze publicatie van het MVO Platform is tot stand gekomen met steun van CNV Internationaal, Fair Wear Foundation, Fairtrade Nederland, FNV, MondiaalFNV en de leden van de alliantie 'Work, No Child's Business' (Stop Kinderarbeid (vertegenwoordigd door Arisa), Save the Children en UNICEF). De inhoud van deze publicatie is uitsluitend de verantwoordelijkheid van het MVO Platform.

Samenvatting

Jaarlijks besteedt de Rijksoverheid 17 miljard euro aan de inkoop van producten en diensten. Een belangrijk deel van deze inkoop vindt plaats in sectoren met ernstige risico's op mensenrechtenschendingen en milieuschade in waardeketens, zoals catering, bedrijfskleding en elektronica. Volgens de UN Guiding Principles on Business Human Rights (UNGPs), die ook de Nederlandse regering onderschrijft, hebben overheden de verantwoordelijkheid om via hun inkoopbeleid bij te dragen aan het beschermen van mensenrechten in waardeketens. De Nederlandse overheid heeft hiertoe de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) ontwikkeld, waarmee een aanbestedende dienst voorwaarden of eisen kan stellen aan de leverancier op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen in wereldwijde waardeketens. Dit onderzoek bekijkt op basis van een steekproef van twintig aanbestedingen van de Rijksoverheid (2018-2021) in sectoren met hoge risico's op mensenrechtenschendingen en milieuschade in hoeverre het inkoopbeleid bijdraagt aan het realiseren van verantwoorde waardeketens.

Uit het onderzoek blijkt dat het inkoopbeleid van de Rijksoverheid nog altijd onvoldoende erin slaagt maatschappelijk verantwoord ondernemen in wereldwijde waardeketens te bevorderen:

- Slechts in tien procent van de onderzochte aanbestedingen van de Rijksoverheid is serieus rekening gehouden met verantwoorde ketens door ambitieuze implementatie van de internationale sociale voorwaarden.
- Een groot deel van de aanbestedingen in hoogrisicosectoren valt buiten het ISV-beleid. De huidige verplichting om voorwaarden te stellen voor verantwoorde ketens blijkt in de praktijk slechts van toepassing op een zeer klein deel van de aanbestedingen.
- Er is onvoldoende kennis en ambitie bij de toepassing van de ISV door de Rijksoverheid: bij zeventig procent van de aanbestedingen zijn de ISV beperkt of zelfs onjuist toegepast.
- De overheid geeft weinig prioriteit aan bedrijven die al verantwoord ondernemen en stappen hebben gezet om mensenrechtenschendingen en milieuschade aan te pakken en te voorkomen. Er wordt voornamelijk gekeken naar (papieren) ambities en te weinig naar al geleverde prestaties.
- De ISV sluiten onvoldoende aan bij de OESO-richtlijnen.

Aanbevelingen

Het is van groot belang dat de overheid het inkoopbeleid verbetert, als onderdeel van de 'doordachte mix' van bindende en vrijwillige beleidsmaatregelen die het kabinet inzet om maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen. Goede voorbeelden van aanbestedingen waarin de overheid op grondige en ambitieuze wijze werkt aan het bevorderen van verantwoorde waardeketens laten zien dat het kan. Het MVO Platform doet een aantal aanbevelingen:

- Verplicht toepassing van de ISV voor alle aanbestedingen van de Rijksoverheid in hoogrisicosectoren.
- Verplicht toepassing van de ISV in het gehele aanbestedingsproces, inclusief selectie en gunning. Zorg ervoor dat bedrijven niet alleen op hun ambities worden beoordeeld, maar juist ook op reeds geïmplementeerd beleid en aantoonbare ervaring met de naleving van de OESO-richtlijnen.
- Alle aanbestedende diensten van de Rijksoverheid (waaronder ministeries, bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties) dienen het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te ondertekenen en de ISV op te nemen in hun actieplannen, met heldere en meetbare doelen.
- De Rijksoverheid dient jaarlijks concreet en transparant te rapporteren over de toepassing van de ISV en de uitvoering in de praktijk.
- De Rijksoverheid dient inkopers structurele ondersteuning te bieden door de oprichting van een Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop. Voor dit team dient voldoende en structureel budget beschikbaar te zijn.
- Betrek de kennis van maatschappelijke organisaties en vakbonden over hoe om te gaan met risico's op mensenrechtenschendingen en milieuschade in ketens bij relevante aanbestedingen.

Inleiding

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet alleen de verantwoordelijkheid van bedrijven, maar nadrukkelijk ook van overheden. Volgens de UN Guiding Principles (UNGP's) on Business Human Rights (2011), die ook de Nederlandse regering onderschrijft, hebben overheden de plicht om mensenrechtenschendingen in wereldwijde waardeketens 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 waardeketens (UNGP 6).¹ Ook vraagt SDG 12.7 overheden expliciet om duurzaam inkopen te bevorderen. Zo bevorderen overheden dat bedrijven ondernemen volgens de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.² Dat betekent onder meer dat bedrijven zich inzetten om mensenrechtenschendingen en milieuschade in de gehele keten te voorkomen en te beperken, transparant rapporteren en betekenisvolle dialoog voeren met belanghebbenden.

Overheden, waaronder de Rijksoverheid en decentrale overheden, zoals gemeenten en waterschappen, hebben als inkoper een belangrijk aandeel in het realiseren van verantwoorde waardeketens wereldwijd. De totale inkoopwaarde van de verschillende overheden in Nederland bedraagt zo'n 87 miljard euro, waarvan bijna 17 miljard euro wordt uitgegeven door de Rijksoverheid.³ Dit bedrag wordt voor een belangrijk deel besteed in sectoren waar ernstige schendingen van mensenrechten, arbeidsrechten, dierenwelzijn, klimaat en milieunormen plaatsvinden.⁴ Het gaat dan bijvoorbeeld om de inkoop van bedrijfskleding en schoenen, voedingsmiddelen voor de catering en natuursteen voor de bestrating van pleinen. Via de inkoop van deze en andere producten kan de overheid betrokken zijn bij misstanden als onderbetaling, ongezonde werkomstandigheden, dwang- en 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).⁵ Uit verschillende evaluaties en onderzoeken blijkt echter dat het huidige beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en het bevorderen van verantwoorde waardeketens via de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) ernstig tekortschiet⁶.

Dit rapport onderzoekt in hoeverre de overheid via het inkoopbeleid bijdraagt aan het realiseren van verantwoorde wereldwijde waardeketens. Hiertoe zijn twintig overheidsaanbestedingen op nationaal niveau tussen 2018 en juli 2021 geanalyseerd, op basis waarvan concrete aanbevelingen voor beter beleid zijn geformuleerd. Het MVO Platform hoopt hiermee het belang van ambitieus inkoopbeleid en een goede uitvoering in de praktijk te onderstrepen. De aangekondigde verbetering van het beleid voor de ISV en de vernieuwing van het Manifest MVI bieden overheden en hun aanbestedende diensten uitgelezen mogelijkheden om hiermee direct aan de slag te gaan.

Het rapport schetst eerst een overzicht van het beleid voor verantwoord inkopen en de ISV in hoofdstuk 2, gevolgd door een beschrijving van de onderzoeksmethoden in hoofdstuk 3. De uitkomsten van de analyse van de twintig aanbestedingen worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. De onderzochte cases zijn opgenomen in Annex 1.

Het onderzoek is uitgevoerd door het MVO Platform in samenwerking met CNV Internationaal, Fair Wear Foundation, Fairtrade Nederland, FNV, MondiaalFNV en de leden van de alliantie 'Work, No Child's Business' (Stop Kinderarbeid (vertegenwoordigd door Arisa), Save the Children en UNICEF).

Het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen in waardeketens via het inkoopbeleid van overheden

Beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen

Met het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) pogen overheden al jarenlang bij te dragen aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, waaronder klimaatverandering, het creëren van gelijke kansen op de arbeidsmarkt en het aanpakken van misstanden in internationale waardeketens. Het huidige MVI-beleid⁷, vastgesteld in de Rijksinkoopstrategie 'Inkopen met Impact' (2019) en het Nationaal Plan MVI 2021-2025, is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat. Binnen dit beleid worden zes thema's onderscheiden, waaronder milieuvriendelijk inkopen, circulair inkopen en de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV). Voor deze verschillende MVI-thema's zijn maar liefst vijf verschillende ministeries verantwoordelijk.

Dit onderzoek kijkt specifiek naar de implementatie van het onderdeel van het MVI-beleid dat zich richt op verantwoorde waardeketens, in de vorm van de ISV. De ISV maken ook onderdeel uit van beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het uitgangspunt van het ISV-beleid is sinds 2017 dat inkopers van de Rijksoverheid verplicht zijn de ISV toe te passen als zij producten inkopen in tien risicovolle productcategorieën, waaronder bedrijfskleding, catering en datacentra.⁸ In de praktijk blijkt het hier alleen te gaan om aanbestedingen waarbij aanbestedende diensten gezamenlijk inkopen via het categorie-management. Toepassing van de ISV is niet verplicht is als aanbestedende diensten individueel aanbestedingen doen, bijvoorbeeld in andere productcategorieën. In de later gepubliceerde Rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact, het Nationaal Plan MVI 2021-2025 en de beleidsnota over IMVO 'Van Voorlichten tot Verplichten' wordt het ISV-beleid herbevestigd, maar worden nauwelijks concrete maatregelen om de toepassing van de ISV te verbeteren vermeld.⁹

Het Nationaal Plan MVI 2021-2025 bevat de visie van de Rijksoverheid op hoe de implementatie van MVI verbeterd kan worden bij de Rijksoverheid en decentrale overheden.¹⁰ Volgens het Plan is het onder meer van belang om MVI breed te borgen binnen overheidsorganisaties (onder meer bij de opdrachtgever), het beleid minder vrijblijvend te maken en MVI integraal aan te pakken en zo versnippering van verschillende doelen en thema's te voorkomen. Om MVI bij decentrale overheden te bevorderen neemt de Rijksoverheid verschillende maatregelen, zoals het maken van bestuurlijke afspraken, het ondersteunen van inkopers en het monitoren van de toepassing van MVI door decentrale overheden.¹¹ Omdat de Rijksoverheid geen formele zeggenschap heeft over het MVI-beleid van decentrale overheden is het aan deze overheden zelf om hier al dan niet mee aan de slag te gaan.

Daarnaast hebben verschillende nationale en decentrale overheden het 'Manifest MVI' 2016-2021 ondertekend.¹² Na ondertekening dient elke deelnemende organisatie een MVI-actieplan te publiceren met daarin de ambities en doelstellingen op het gebied van MVI.¹³ Het Manifest MVI is in totaal door 170 organisaties ondertekend, net iets meer dan tien procent van alle overheidsorganisaties en -instanties.¹⁴ Hoewel het MVI-beleid geldt voor de gehele Rijksoverheid, is het opvallend dat meerdere ministeries het Manifest MVI niet hebben ondertekend, waaronder de ministeries van Defensie, Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Momenteel wordt gewerkt aan een herziening van het Manifest MVI.

De Internationale Sociale Voorwaarden (ISV)

Met de ISV wil de overheid bevorderen dat bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen, in lijn met de OESO-richtlijnen.¹⁵ De ISV bestaan sinds 2013 (toen nog Sociale Voorwaarden genoemd).¹⁶ De OESO-richtlijnen en UNGP's zijn sinds 2011 het normenkader voor

verantwoord ondernemen van de Nederlandse overheid, maar zijn pas in 2017 meegenomen in de herziene ISV. Concreet betekenen de ISV dat de aanbestedende dienst voorwaarden of eisen stelt aan de leverancier op het gebied van verantwoorde waardeketens tijdens de selectie-, gunnings- en/of contractfase van een aanbesteding. De aanbestedende dienst kan deze voorwaarden zelf vormgeven, maar kan ook gebruikmaken van de standaardteksten (bestekteksten) die zijn opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Sinds 2017 heeft de Rijksoverheid als beleid dat de ISV verplicht moeten worden toegepast in Europese aanbestedingen via het gezamenlijke categorie-management van het Rijk in tien productcategorieën met hoge risico's op mensenrechtenschendingen.¹⁷ Deze productcategorieën omvatten onder meer bedrijfskleding, catering, energie, 'laboratorium', ICT-werkomgeving Rijk en datacenters.¹⁸ Categorie-management betekent dat voor bepaalde categorieën producten of diensten die worden gebruikt door meerdere ministeries en instanties, zoals bedrijfskleding of catering, de verschillende ministeries gezamenlijk aanbestedingen uitzetten. Het is opmerkelijk dat de productcategorieën waarvoor de ISV verplicht zijn lang niet alle producten in de hoogrisicosectoren omvatten. Deze sectoren met hoge risico's op mensenrechtenschendingen en milieuschade in waardeketens zijn in 2014 in opdracht van het kabinet in kaart gebracht door KPMG.¹⁹ Voorbeelden van producten uit hoogrisicosectoren waarvoor toepassing van de ISV niet verplicht is, terwijl de overheid daar wel substantiële hoeveelheden van inkoop, zijn onder meer hout, natuursteen, financiële diensten en producten in de bouwsector. Wel wordt voor opdrachten in sectoren met 'aanzienlijke risico's op schendingen van de normen' aangeraden om de ISV toe te passen.²⁰ Inkopers worden verwezen naar de MVO Risico Checker om te beoordelen of dat het geval is. Ook voor kleinere aanbestedingen of aanbestedingen door decentrale overheden is toepassing van de ISV niet verplicht, maar wordt dit wel aangeraden voor risicosectoren, mits dit 'proportioneel' is.²¹

Overheden kunnen de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) opnemen in de verschillende fasen van het aanbestedingsproces, te weten de selectie-, gunning- en/of contractfase. Het toepassen van de ISV in de selectie- en/of gunningsfase biedt mogelijkheden om bedrijven die al stappen hebben gezet in verantwoord ketenbeheer voorrang te geven boven bedrijven die dat niet hebben gedaan, en daarmee dus ook te belonen voor hun inzet en investeringen daarin

(zie Box 1). Aanbesteders kunnen bedrijven bijvoorbeeld vragen een plan van aanpak voor het realiseren van verantwoorde waardeketens op te stellen en bedrijven daarop beoordelen tijdens de gunning van een opdracht. Een bedrijf dat een goed plan van aanpak indient kan dan bijvoorbeeld meer punten of een fictieve prijsvermindering toegekend krijgen, en andersom bij het uitblijven van een plan van aanpak (van voldoende kwaliteit). Hiervoor dienen inkopers wel te beschikken over voldoende capaciteit en kennis.

Als de ISV worden toegepast in de contractfase betekent dat dat de aanbestedende dienst van de leverancier een inspanningsverplichting vraagt, die pas ingaat nadat de uitvoering van het contract is begonnen. De standaardtekst van het ministerie van Binnenlandse Zaken vraagt bedrijven gepaste zorgvuldigheid toe te passen en bevat drie concrete eisen aan bedrijven²²:

- 1 Het bedrijf dient binnen drie maanden na aanvang van het contract een analyse te maken van de keten en de risico's op schendingen van mensenrechten en arbeidsnormen.
- 2 Op basis van de risicoanalyse dient het bedrijf binnen zes maanden na aanvang van het contract een plan van aanpak op te stellen dat een overzicht bevat van de maatregelen die het bedrijf zal nemen om risico's te mitigeren, inclusief tijdslijn.
- 3 Het bedrijf dient jaarlijks richting de opdrachtgever en publiekelijk te rapporteren over de risicoanalyse en de implementatie van het plan van aanpak. Ook dient het bedrijf informatie te verstrekken over intern en extern ontvangen signalen over schending van de ISV en hoe die zijn afgehandeld.

De tekst verwijst bedrijven onder meer naar de MVO Risico Checker, die bedrijven kunnen gebruiken voor de risico-analyse, en achtergrondinformatie over de ISV op de website van het expertisecentrum voor aanbesteden PIANOo en het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-richtlijnen. Ook wijst deze tekst bedrijven op de IMVO-convenanten, terwijl tegelijkertijd wordt benadrukt dat deelname aan een convenant niet gelijkstaat aan het automatisch voldoen aan alle verplichtingen voor gepaste zorgvuldigheid. Volgens de standaardtekst ontvangt het bedrijf ook een handleiding over gepaste zorgvuldigheid. Deze bestekteksten van het ministerie worden verspreid door PIANOo en zijn ook terug te vinden in de MVI-Criteriatool, die aanbestedende diensten kunnen gebruiken bij het integreren van MVI in hun aanbestedingsteksten en -criteria.²³

Box 1. Suggesties voor toepassen ISV

De ISV kunnen niet alleen als contractvoorwaarde, maar ook als gunnings- of selectiecriteria worden gebruikt in een aanbesteding. Selectiecriteria gaan niet over hoe een opdracht moet worden uitgevoerd, maar stellen eisen aan de bedrijven die zich inschrijven voor een aanbesteding.²⁴ Zo kunnen aanbesteders meer ruimte maken voor koplopende bedrijven om mee te doen aan een aanbesteding. Dat kan bijvoorbeeld door criteria te hanteren op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten die bijdragen aan het uitbannen van misstanden in de keten. Aanbestedende diensten kunnen bijvoorbeeld op de volgende manieren selectiecriteria stellen en inschrijvende bedrijven daarop beoordelen:

- Het bedrijf dient beleid te hebben gericht op het voorkomen en verminderen van risico's in de keten en kan een hogere waardering krijgen als dit beleid beter is uitgewerkt (bijvoorbeeld door het noemen van concrete maatregelen, de wijze van monitoring of openbare rapportage).
- Het bedrijf dient aantoonbare ervaring te hebben met het uitvoeren van due diligence.
- Het bedrijf dient aantoonbaar langetermijnrelaties te onderhouden met ketenpartners dan wel eigen productlocaties te hebben.

Gunningscriteria gaan over de opdracht en worden gebruikt om te beoordelen welke inschrijvende partij de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt. Aanbestedende diensten kunnen hierin aandacht besteden aan verantwoorde waardeketens en zo verantwoorde bedrijven een grotere kans bieden op het verkrijgen van de opdracht. Aanbestedende diensten kunnen inschrijvende bedrijven bijvoorbeeld vragen één van de onderstaande documenten in te dienen bij inschrijving voor de aanbesteding:

- Een analyse van risico's op misstanden in de keten.
- Een plan van aanpak, waarin het inschrijvende bedrijf duidelijk maakt hoe het voornemens is om bij te dragen aan het voorkomen en verminderen van specifieke risico's in de keten.

De eisen aan bedrijven in de ISV volgen in grote lijnen de zes stappen van het due diligence-proces.²⁵ Die stappen vragen bedrijven om (1) verantwoord ondernemen op te nemen in bedrijfsbeleid en -systemen, (2) risico's op misstanden in kaart te brengen, (3) maatregelen te nemen om deze misstanden tegen te gaan, (4) de voortgang te monitoren, (5) hierover transparant te rapporteren en (6) toegang tot herstel te bieden. Opmerkelijk is wel dat bedrijven niet simpelweg wordt gevraagd deze zes stappen toe te passen, maar dat een eigen indeling in bovengenoemde drie stappen is gemaakt. Opvallend is ook dat de ISV zich alleen op sociale thema's lijken te richten, zoals arbeidsomstandigheden en mensenrechten, en niet op milieu-aspecten in waardeketens (zie Box 2). De OESO-richtlijnen richten zich op het voorkomen van misstanden in ketens in den brede, waar milieu zeker ook een belangrijk onderdeel van uitmaakt.²⁶ Daarnaast vraagt de bestektekst aanbestedende diensten in te vullen wat zij van bedrijven verwachten wat betreft de diepgang van due diligence: aanbestedende diensten kunnen kiezen of bedrijven gepaste zorgvuldigheid moeten toepassen over de gehele keten, een aantal schakels of alleen de eerste schakel (Figuur 1).

Dit is strijdig met de OESO-richtlijnen, die duidelijk maken dat gepaste zorgvuldigheid over de *gehele* keten dient te worden uitgevoerd.

Box 2. Citaten uit toelichting ISV door PIANOo²⁷

"De internationale sociale voorwaarden dragen bij aan het uitbannen van sociale misstanden in de inkoopketen, zoals kinderarbeid, hongerlonen en onmenselijke werkomstandigheden."

"De internationale sociale voorwaarden vereisen dat leveranciers actie ondernemen om risico's voor de arbeidsnormen en mensenrechten in de keten te verkleinen."

Figuur 1. Fragment uit modeltekst

[Bij onderstaande passages tussen haakjes graag tekstkeuze invullen]

Bij de uitvoering van de *due diligence* bij onderhavige opdracht dient de opdrachtnemer zich te concentreren op de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces.

Wat houdt de *due diligence* in?

1. Risicoanalyse productieketen – uiterlijk **3 maanden** na definitieve gunning van de opdracht wordt een risicoanalyse door de opdrachtnemer aangeleverd ten aanzien van de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces waarin het volgende is opgenomen:

- een beschrijving van de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces;
 - een analyse van de risico's op schending van arbeids- en mensenrechten in de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces.
- Een handig hulpmiddel voor het uitvoeren en opstellen van een risicoanalyse is de [MVO Risico Checker voor ondernemers](#).

Fragment uit modeltekst voor de ISV van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waar inkopers wordt gevraagd een keuze te maken voor de diepgang van de *due diligence* (markeringen aangebracht door de auteurs)²⁸

Ondersteuning toepassing Internationale Sociale Voorwaarden

De Rijksoverheid heeft verschillende instrumenten en handreikingen ontwikkeld om inkopers van centrale en decentrale overheden te ondersteunen bij het implementeren van MVI en de ISV. Deze ondersteuning wordt aangeboden via het expertisecentrum voor aanbestedingen PIANOo.²⁹ Sinds 2017 is hier de handreiking *due diligence* voor bedrijven te vinden om bedrijven die zaken doen met de Rijksoverheid op weg te helpen met de uitvoering van ISV *due diligence* conform de OESO-richtlijnen.³⁰ Ook de bestekteksten voor het opnemen van de ISV in aanbestedingsdocumenten zijn hier te vinden.³¹

Een ander instrument voor inkopers is de MVI-criteriatool van PIANOo.³² Opvallend hierbij is dat er wel elementen uit de bestekteksten voor de ISV als contractvoorwaarde in de tool zijn opgenomen, maar

dat er geen voorbeeldteksten worden verstrekt voor het toepassen van ISV in de selectie- of gunningsfasen van de aanbesteding op te nemen. Voor het thema circulariteit bijvoorbeeld lijken veel meer criteria voor deze fasen opgenomen in de tool. Daarnaast bestaat de webtool ISO20400, waarmee bedrijven en overheden inzicht kunnen krijgen in hun voortgang op het gebied van MVI en verantwoord ondernemen.³³ Ook zijn diverse trainingen en workshops aangeboden, waaronder de ISV Academy³⁴, en zijn enkele proefprojecten opgestart. Zo is in het IMVO-convenant natuursteen een succesvolle pilot geweest waarin is geëxperimenteerd met het begeleiden van gemeenten en hun inkopers bij de verantwoorde inkoop van natuursteen (Box 3). In het najaar van 2021 heeft PIANOo de pilot 'Ondersteuning ISV' opgestart, waarbij aanbestedende diensten ondersteuning en advies kunnen krijgen bij de toepassing van de ISV in een aanbesteding.³⁵

Box 3. Team ISV Natuursteen – pilot binnen IMVO-convenant TruStone

De partijen die betrokken zijn bij het IMVO-convenant TruStone (natuursteen) hebben in 2018 het 'Team ISV Natuursteen' (TIN) opgericht.³⁶ Dit is een onafhankelijk kennisteam dat aanbestedende diensten van gemeenten kan adviseren en ondersteunen bij het toepassen van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen bij aanbestedingen voor projecten waarbij gebruik wordt gemaakt van natuursteen. Ook kan het TIN ondersteunen bij het verifiëren van de uitvoering van due diligence tijdens de looptijd van een contract. De bedoeling is dat het TIN zorgt voor voldoende capaciteit en kennis aan de kant van de aanbesteders om serieus met verantwoorde ketens aan de slag te gaan.

Uit een tussentijdse rapportage blijkt dat de ervaringen met het TIN positief zijn: de ondersteuning ontzorgt de inkopers en zorgt er tegelijkertijd voor dat er structureel aandacht is voor de uitvoering van due diligence door bedrijven.³⁷ Ook is het team een serieuze gesprekspartner voor zowel leveranciers van natuursteen als de aanbestedende diensten.

Implementatie blijft achter

Hoewel de overheid al jaren hoge ambities heeft voor de implementatie van maatschappelijk verantwoord inkopen en de internationale sociale voorwaarden, blijven de resultaten van het beleid achter. Nog altijd zijn Nederlandse overheden direct betrokken bij misstanden in ketens, zoals gedwongen arbeid bij de productie van medische hulpmiddelen³⁸, uitbuiting van werknemers bij de productie van bedrijfskleding, levensgevaarlijke werkomstandigheden bij de winning van natuursteen dat wordt gebruikt voor de bestrating van pleinen in gemeentes³⁹ 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 Beleidsbeoordeling (IOB) dat de toepassing van de ISV slechts verplicht is voor 2,5 procent van de totale inkoopwaarde van overheden in Nederland.⁴⁰ 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.⁴¹ 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.

De aanbestedende dienst beoordeelt de kwaliteit van deze documenten op basis van de OESO-richtlijnen en weegt dit mee in de gunningsbeslissing.

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.⁴² Het kabinet heeft in juni 2021 aangegeven 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.⁴³ Op een aantal pilotprojecten en goede voorbeelden na lijkt er weinig sprake van dat de overheid via het inkoopbeleid structureel bijdraagt aan het aanpakken van misstanden in ketens.

Ook uit de evaluatie van het Plan van Aanpak MVI 2016-2020 van CE Delft (2020) blijkt dat ambities vaak niet in concrete acties worden omgezet, dat de uitvoering vaak afhangt van de individuele inzet van de betrokken medewerkers en dat de prijs bij het merendeel van de aanbestedingen nog altijd leidend is.⁴⁴ Vergeleken met andere MVI-thema's blijken de ISV relatief weinig te worden toegepast. Deze bevindingen vertonen duidelijke overeenkomsten met een eerdere kritische evaluatie van het inkoopbeleid voor verantwoorde ketens van Berenschot⁴⁵ en een onderzoekspaper van de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)⁴⁶, beiden uit 2014. Dit roept de vraag op in hoeverre het vernieuwde ISV-beleid de afgelopen jaren daadwerkelijk tot verbetering heeft geleid.

Onduidelijk is ook hoe de overheid via het categoriemanagement werkt aan het bevorderen van verantwoorde waardeketens. Door de inkoop voor verschillende rijksdiensten te centraliseren bij één Rijksbrede

categoriemanager (bijvoorbeeld voor ICT-hardware of datacentra) wordt gepoogd om inkoop en kennis te bundelen en de impact van het MVI-beleid te vergroten. Het is echter onduidelijk welke categorieën er momenteel bestaan, wat hun categorieplannen zijn en in hoeverre hier de ISV in worden meegenomen.⁴⁷

Om effectief bij te dragen aan het realiseren van verantwoorde waardeketens is dan ook meer actie nodig.⁴⁸ Ook het bedrijfsleven zelf vraagt om leider-

schap voor duurzame ketens vanuit de overheid via het inkoopbeleid, blijkt onder meer uit oproepen van bedrijvennetwerk MVO Nederland en de Sociaal-Economische Raad (SER).⁴⁹ Goede voorbeelden van overheidsaanbestedingen uit Duitsland⁵⁰, België⁵¹ 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.

Methoden

Dit rapport onderzoekt in hoeverre de Rijksoverheid via haar inkooppraktijk maatschappelijk verantwoord ondernemen in waardeketens door bedrijven bevordert. Het onderzoek kijkt specifiek naar het bevorderen van ketenverantwoordelijkheid door middel van de implementatie van de ISV. Hierin wordt toegespitst op hoe het Rijk hier aandacht aan besteedt in de eisen die zij stelt aan bedrijven op dit gebied tijdens de aanbestedingsprocedure (zowel met betrekking tot de selectiecriteria, gunningscriteria als uitvoeringseisen). Dit omdat het Rijk een belangrijke verantwoordelijkheid heeft bij de implementatie van de OESO-richtlijnen en de UNGP's en een voorbeeldrol zou moeten vervullen richting decentrale overheden.

Selectie van aanbestedingen

Om deze vraag te beantwoorden is een doelgerichte steekproef gedaan binnen alle aanbestedingen van de Rijksoverheid, Hoge Colleges van Staat en nationale uitvoeringsorganisaties tussen januari 2019 en juli 2021.⁵² Er is specifiek gezocht naar aanbestedingen voor producten die vallen binnen de dertien hoogrisicosectoren, zoals gedefinieerd in de Sector Risico Analyse van KPMG (2014)⁵³, of de tien productcategorieën waarvoor toepassing van de ISV verplicht is.⁵⁴ Hoewel het ISV-beleid alleen verplicht is voor aanbestedingen van de Rijksoverheid in de tien productcategorieën via het categoriemanagement, hebben is het MVO Platform van opvatting dat alle overheden (waaronder alle ministeries, uitvoeringsdiensten, inspecties, Hoge Colleges van Staat en decentrale overheden, waaronder provincies, waterschappen en gemeenten) aandacht dienen te besteden aan verantwoorde waardeketens in hun aanbestedingen.

Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek is er niet gekozen voor het volledig analyseren van alle aanbestedingen. In plaats daarvan zijn doelgericht twintig aanbestedingen geselecteerd, waarbij gezocht is naar een goede weerspiegeling van de verschillende risicosectoren en productcategorieën en verschillende onderdelen van de overheid. Er is in het bijzonder gekeken naar aanbestedingen in de sectoren bloemen, kleding, catering/voedingsmiddelen, papier en elektronica. Bij de selectie van cases zijn met name recente

aanbestedingen (tussen augustus 2020 en juli 2021) geselecteerd, om zo een beter beeld te krijgen van de meest recente praktijken op dit gebied.

Dataverzameling

Er is gezocht naar aanbestedingen in de publiek toegankelijke platforms TenderNed⁵⁵, TED (Tenders Electronics Daily)⁵⁶, Negometrix⁵⁷ en EU-supply.com⁵⁸. Bij de geselecteerde aanbestedingen is gekeken naar de aanbestedingsdocumenten (met name de beschrijving van de opdracht, het programma van eisen en een eventuele bijlage over de ISV) en indien beschikbaar de aankondiging van de gegunde opdracht, met daarin de naam van het bedrijf waaraan de aanbesteding is gegund. De dataverzameling werd bemoeilijkt door het feit dat aanbestedingen via verschillende platforms werden bekendgemaakt en niet altijd op een gebruiksvriendelijke manier toegankelijk waren. Ook zijn aanbestedingsdocumenten die op het platform Negometrix worden gepubliceerd niet publiekelijk toegankelijk nadat de inschrijving gesloten is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de aanbestedingen op TenderNed. Op Negometrix worden onder meer veel aanbestedingen van het ministerie van Defensie gepubliceerd. Door deze beperkingen geeft dit onderzoek geen representatief beeld van alle aanbestedingen tussen 2019 en juli 2021, maar geeft het wel een goede indicatie van hoe de ISV zijn toegepast in verschillende sectoren, van verschillende diensten en van verschillende groottes.

Analyse en beoordeling

Voor elke geselecteerde aanbesteding is in een gegevensbestand een aantal basisgegevens genoteerd (zoals omvang, looptijd, aanbestedende dienst en geselecteerde leverancier) en een overzicht gemaakt van in hoeverre de aanbesteding aandacht besteedt aan verantwoorde waardeketens en de ISV in de selectiecriteria, gunningscriteria en uitvoeringseisen. Daarna is elke aanbesteding beoordeeld volgens de criteria in Tabel 1 en zijn suggesties voor verbetering geformuleerd (zie Annex 1).

Vanwege de beperkte omvang van het onderzoek is geen contact opgenomen met de aanbestedende diensten of de betreffende bedrijven. Alle informatie die is gebruikt voor dit rapport komt uit openbare bronnen die vermeld staan in de eindnoten. Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat de verzamelde resultaten geen inzicht geven in de daadwerkelijke uitvoering van de ISV door de bedrijven

tijdens de looptijd van een contract en de monitoring daarvan door de aanbestedende diensten. Daarover is weinig tot geen publieke informatie beschikbaar. De bovenstaande beoordelingen gaan daarom alleen over de eerste fase van het aanbestedingsproces en niet over de uitvoering. Daarvoor is onderzoek nodig, met toegang tot meer documentatie en rapportages van bedrijven.

Tabel 1. Beoordelingscriteria voor aanbestedingen

rood onvoldoende toepassing	De aanbesteding bevat geen ISV en besteedt ook niet op een andere manier aandacht aan verantwoorde waardeketens, waar dat wel had moeten volgens het ISV-beleid of zeer relevant is gezien het gevraagde product en de risico's op misstanden in de sector.
oranje beperkte/onvolledige toepassing	De aanbesteding past de ISV toe, maar slechts op minimale wijze of onvolledig, ook gezien de risico's van het product en de sector. De aanbesteding heeft verder weinig tot geen aandacht voor verantwoorde waardeketens, bijvoorbeeld in de gunningscriteria of aanvullende uitvoeringsvoorwaarden.
geel matige toepassing	De aanbesteding maakt een goed begin met de toepassing van de ISV, maar er is nog wel ruimte voor verbetering. Er wordt bijvoorbeeld expliciet aandacht gevraagd voor verantwoorde productie en/of de ISV in de beschrijving van de aanbesteding of er worden naast de standaardteksten over de ISV ook aanvullende uitvoeringsvoorwaarden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot specifieke risico's.
groen (zeer) goede toepassing	De aanbesteding maakt op een ambitieuze manier werk van het bevorderen van verantwoorde waardeketens, bijvoorbeeld door de ambitieuze toepassing van de ISV en het meenemen van verantwoord ondernemen in de gunningscriteria. Daarmee is deze aanbesteding op dit moment een 'best practice'.

Bevindingen

Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen van de analyse van de twintig geselecteerde aanbestedingen (Tabel 2). De aanbestedingen zijn beoordeeld volgens de criteria in Tabel 1. Slechts twee aanbestedingen (tien procent van de onderzochte aanbestedingen) werden beoordeeld als (zeer) goed (Tabel 3 en Figuur 2). Bij negen aanbestedingen (45 procent) werd op matige wijze invulling gegeven aan het bevorderen

van verantwoorde waardeketens via het inkoopbeleid van de overheid. Bij nog eens vijf aanbestedingen (25 procent) was de uitvoering beperkt of onvoldoende. Bij vier van de twintig aanbestedingen (twintig procent) werd zelfs niet of nauwelijks aandacht besteed aan verantwoorde ketens, terwijl dat voor deze aanbestedingen wel zeer relevant was.

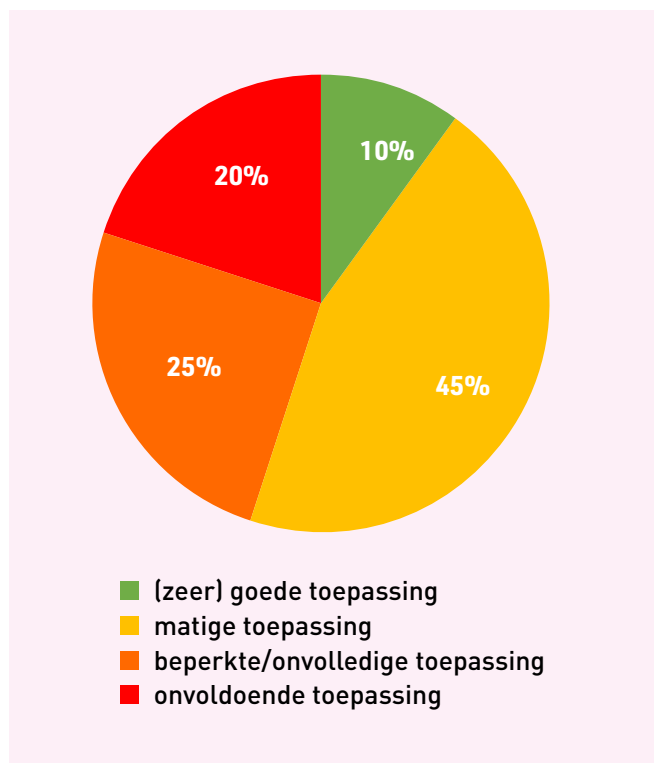
Tabel 2. Overzicht geselecteerde aanbestedingen en beoordeling

#	titel	sector	aanbestedende dienst (ten behoeve van)	beoordeling
1	representatiemiddelen	bloemen	Ministerie van Financiën	beperkt
2	sportkleding en schoenen	kleding	Ministerie van Justitie en Veiligheid	matig
3	persoonlijke beschermingsmiddelen	kleding	Defensie Materiaal Organisatie (DMO)	beperkt
4	warme en koude dranken	catering	Tweede Kamer	matig
5	cateringproducten	catering	Raad van State	onvoldoende
6	bedrijfskleding	kleding	Staatsbosbeheer	beperkt
7	sateliettelefoons	elektronica	Ministeries van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken	matig
8	werkhardware	elektronica	Staat der Nederlanden tbv Rijksoverheid	beperkt
9	werkhardware Apple-producten	elektronica	Staat der Nederlanden tbv Rijksoverheid	beperkt
10	sanitaire middelen	papier	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	matig
11	bloemen	bloemen	Rijkswaterstaat	matig
12	operationele broeken	kleding	Nationale Politie	onvoldoende
13	datacenter	elektronica	IUC-Noord tbv Belastingdienst	goed
14	relatiegeschenken	bloemen	Belastingdienst	matig
15	hardware wegkantstation	elektronica	Rijkswaterstaat	onvoldoende
16	motorkleding	kleding	Ministerie van Defensie tbv Koninklijke Marechaussee	matig
17	ingrediënten voor voeding	voedingsmiddelen	Inkoop Uitvoeringscentrum Dienst Justitiële Inrichtingen (IUC DJI)	matig
18	cateringdienstverlening	voedingsmiddelen	Rijkswaterstaat Corporate Dienst tbv ministeries in Den Haag	goed
19	cateringdienstverlening	voedingsmiddelen	Rijkswaterstaat Corporate Dienst tbv locaties overheidsdiensten	onvoldoende
20	verpakkingsmaterialen	papier	Inkoop Uitvoeringscentrum Dienst Justitiële Inrichtingen (IUC DJI)	matig

Tabel 3. Beoordeling onderzochte aanbestedingen

score	sector	aanvestedende dienst (tbv)
rood onvoldoende toepassing	4 aanbestedingen 20 procent	De aanbesteding bevat geen ISV en besteedt ook niet op een andere manier aandacht aan verantwoorde productieketens, waar dat wel had gemoeten volgens het ISV-beleid of zeer relevant is gezien het gevraagde product en de risico's op misstanden in de sector
oranje beperkte/onvolledige toepassing	5 aanbestedingen 25 procent	De aanbesteding past de ISV toe, maar slechts op minimale wijze of onvolledig, ook gezien de risico's van het product en de sector. De aanbesteding heeft verder weinig tot geen aandacht voor verantwoorde productieketens, bijvoorbeeld in de gunningscriteria of aanvullende uitvoeringsvoorwaarden
geel matige toepassing	9 aanbestedingen 45 procent	De aanbesteding maakt een goed begin met de toepassing van de ISV, maar er is nog wel ruimte voor verbetering. Er wordt bijvoorbeeld expliciet aandacht gevraagd voor verantwoorde productie en/of de ISV in de beschrijving van de aanbesteding of er worden naast de standaardteksten over de ISV ook aanvullende uitvoeringsvoorwaarden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot specifieke risico's
groen (zeer) goede toepassing	2 aanbestedingen 10 procent	De aanbesteding maakt op een ambitieuze manier werk van het bevorderen van verantwoorde productieketens, bijvoorbeeld door de ambitieuze toepassing van de ISV en het meenemen van verantwoord ondernemen in de gunningscriteria. Daarmee is deze aanbesteding op dit moment een 'best practice'

Figuur 2. Beoordeling geselecteerde aanbestedingen (n = 20)



Toepassing van de ISV voornamelijk als uitvoeringsvoorwaarden

Uit de analyse van de twintig geselecteerde aanbestedingen blijkt dat bij zestien aanbestedingen (tachtig procent) aandacht is besteed aan verantwoorde waardeketens. In de meeste gevallen gebeurde dat door het opnemen van de ISV in het programma van eisen van een opdracht (ook wel de uitvoeringsvoorwaarden of contractvoorwaarden genoemd). Bij vijf aanbestedingen was aandacht voor de ISV in de gunningscriteria op basis waarvan een aanbesteding aan een leverancier wordt toegekend. In geen enkele aanbesteding werd in de selectiecriteria rekening gehouden met verantwoorde waardeketens.

Positief is dat de toepassing van ISV in de uitvoeringsvoorwaarden ook plaatsvond in aanbestedingen voor productcategorieën waarvoor de ISV niet verplicht zijn, zoals de aanbesteding voor sanitaire middelen (aanbesteding 10) of bloemen (aanbesteding 11), of door instanties waarop het ISV-beleid van de Rijksoverheid niet van toepassing is, zoals de Tweede Kamer (aanbesteding 4). Daar staat tegenover dat de ISV niet werden toegepast in aanbestedingen waar dat wel zeer relevant was, gezien de risico's op misstanden in de sector. Een voorbeeld hiervan is een aanbesteding voor representatiemiddelen van het ministerie van

Financiën, waarin de ISV wel van toepassing zijn op het deel van de aanbesteding (perceel) voor geschenken (waaronder T-shirts, chocolade, koffie en thee), maar niet op het deel voor bloemstukken en boeketten (aanbesteding 1). Opvallend is ook dat slechts een beperkt deel van de aanbestedingen in risicosectoren binnen de gezamenlijke inkoop via het rijksbrede categoriemanagement valt (zes van de onderzochte aanbestedingen). Dat betekent dat voor een belangrijk deel van de aanbestedingen van de Rijksoverheid in risicosectoren toepassing van de ISV momenteel niet verplicht is.

Opdrachten gunnen aan bedrijven die werken aan verantwoorde waardeketens

Het opnemen van de ISV of andere eisen aan verantwoord ondernemen in waardeketens in de gunningscriteria van een aanbesteding komt relatief weinig voor (in 25 procent van de onderzochte aanbestedingen). Een positief voorbeeld is een aanbesteding van de Rijkswaterstaat Corporate Dienst voor de kantines en catering in zes overheidsgebouwen in Den Haag uit 2020 (aanbesteding 18). In deze aanbesteding, ter waarde van 2,2 miljoen euro per jaar, belooft de aanbesteder bedrijven die een goed onderbouwd plan kunnen laten zien om misstanden in voedingsmiddelenketens te voorkomen en aan te pakken in de gunningscriteria. Potentiële leveranciers wordt gevraagd om aan te tonen hoe wordt gewerkt aan ketentransparantie, traceerbaarheid van de gebruikte producten en het betalen van een eerlijke prijs aan koffieboeren. De aanbesteder vraagt leveranciers ook expliciet om duidelijk te maken hoe hier op de lange termijn, dus ook na de looptijd van het contract, aan wordt doorgewerkt. De kwaliteit van de ingediende documentatie hierover wordt beoordeeld: een goed plan kan tot wel 300.000 euro fictieve korting opleveren, en een slecht of ontbrekend plan leidt tot maximaal 300.000 euro fictieve bijtelling. Deze bedragen worden opgeteld of afgetrokken van het bedrag dat de leverancier heeft aangegeven als inschrijfprijs en kunnen een substantieel verschil maken, gezien de totale verwachte inkoop van 2,2 miljoen euro. Naast dit gunningscriterium stelt de aanbestedende dienst de ISV als uitvoeringsvoorwaarde en wordt een aanvullende uitvoeringseis gesteld over het betalen van een fatsoenlijke prijs aan koffieboeren.

Ook in de geselecteerde aanbestedingen voor een datacenter, sportkleding, relatiegeschenken, worden bedrijven tijdens de gunning onder meer beoordeeld op het plan van aanpak dat zij indienen op het

onderwerp duurzaamheid, waar duurzaamheid in de keten expliciet onderdeel van uitmaakt (aanbestedingen 2, 13, 14, 17). Deze plannen van aanpak richten zich op de toekomst en hoe de bedrijven van plan zijn in de aanbesteding vorm te geven aan verantwoord ondernemen. Dat brengt het risico met zich mee dat bedrijven die een goed plan presenteren, maar in de praktijk nog weinig doen aan verantwoord ondernemen, op basis van hun ambities toch goed worden beoordeeld. Het is dan ook belangrijk dat aanbesteders duidelijk maken wat 'duurzaamheid in de keten' inhoudt en dat hierbij ook wordt gekeken naar de in het verleden geleverde prestaties en uitgangspositie van het betreffende bedrijf op het gebied van verantwoord ondernemen (bijvoorbeeld hoe bedrijven in het verleden met misstanden zijn omgegaan). Zo worden de daden van bedrijven die al daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan met verantwoorde ketens ook echt beloofd, in plaats van alleen de plannen die bedrijven indienen aan het begin van een aanbesteding. Dit kan eventueel ook met behulp van selectiecriteria.⁵⁹

Bij één aanbesteding maakte het onderwerp 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' (MVO) deel uit van zowel de selectie- als de gunningscriteria, maar werd expliciet vermeld dat de plannen van bedrijven op het gebied van verantwoorde waardeketens hier niet relevant voor waren (aanbesteding 3). In plaats daarvan lag de focus op andere MVO-onderwerpen, zoals recycling, verminderen van energieverbruik en 'social return'. Dat is een gemiste kans, omdat het hier ging om een relatief grote aanbesteding voor onder andere beschermende kleding voor medewerkers van een groot aantal Rijksorganisaties. Zeer opmerkelijk is dat het onderschrijven van de OESO-richtlijnen of bewezen toepassing van due diligence geen enkele keer is opgenomen als selectie criterium, terwijl de overheid al sinds 2011 van bedrijven verwacht dat zij de OESO-richtlijnen implementeren.

Ontbrekende aandacht voor waardeketens in hoogrisicosectoren

Bij vier van de twintig aanbestedingen wordt helemaal geen aandacht besteed aan verantwoorde waardeketens, terwijl dit voor deze producten zeer relevant is gezien de misstanden in de betreffende sector. Het gaat dan om aanbestedingen voor cateringproducten (Raad van State, aanbesteding 5), operationele broeken (Nationale Politie, aanbesteding 12), hardware voor wegkantstations (Rijkswaterstaat, aanbesteding 15) en cateringdienstverlening (Rijkswaterstaat, aanbesteding 19). De verantwoordelijk-

heid van bedrijven om in lijn met de OESO-richtlijnen misstanden in hun ketens te voorkomen en aan te pakken krijgt in deze aanbestedingen voor zover bekend geen enkele aandacht. Opvallend is dat een deel van deze aanbestedingen wel aandacht heeft voor andere doelstellingen van het MVI-beleid van de Rijksoverheid, zoals het bevorderen van circulair ondernemen of het beperken van CO₂-uitstoot. Zeer opvallend is de aanbesteding van de Raad van State (aanbesteding 5), waarin in de uitvoeringseisen een expliciete voorkeur voor het koffiemark Lavazza staat vermeld. Hierdoor is het voor de leverancier schier onmogelijk om nog een keuze te maken voor een andere leverancier van koffiebonen, die mogelijk beter presteert wat betreft het aanpakken van misstanden in waardeketens, zoals onderbetaling en onveilige werkomstandigheden. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in een zeer grote aanbesteding voor telefoons, computers en tablets voor Rijksambtenaren, waarin de aanbestedende dienst al een keuze heeft gemaakt voor het merk Apple (aanbesteding 9).

Gebruik van standaardteksten

Bij vrijwel alle aanbestedingen waar aandacht was voor de ISV bestonden deze voorwaarden uit de standaardteksten (bestekteksten), die drie voorwaarden stellen aan bedrijven: het uitvoeren van een risico-

analyse, het opstellen van een plan van aanpak en jaarlijkse rapportage (zie hoofdstuk 2). Zeer opvallend is dat in de helft van de zestien aanbestedingen waarin ISV worden gesteld de aanbestedende diensten lijken te hebben nagelaten de standaardtekst van het ministerie van Binnenlandse Zaken correct aan te passen. De bestektekst laat het namelijk aan de aanbestedende dienst om een keuze te maken over tot hoe diep in de keten due diligence moet worden uitgevoerd (alleen over de eerste schakel, een bepaald aantal schakels of de gehele keten). In deze acht aanbestedingen is deze keuze niet gemaakt en is de standaardtekst met de meerdere mogelijkheden blijven staan, waardoor het voor bedrijven onduidelijk is wat precies van hen wordt gevraagd (Figuur 3).

Het veelvuldig voorkomen van deze fout roept de vraag op in hoeverre inkopers de ISV serieus toepassen, als de modelteksten ogenschijnlijk worden gekopieerd zonder verdere controle of aanpassing. De fout kwam onder meer voor in zeer grote aanbestedingen van de Staat der Nederlanden (aanbestedingen 8 en 9, respectievelijk ter waarde van 240 miljoen euro en 95 miljoen euro) en een aanbesteding van de ministeries van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken (aanbesteding 7).

Overigens is het beperken van gepaste zorgvuldigheid tot één of enkele schakels in de keten strijdig met de OESO-richtlijnen, die juist benadrukken dat gepaste

Figuur 3. voorbeeld van onjuist aangepaste modeltekst.

[Bij onderstaande passages tussen haakjes graag tekstkeuze invullen]

Bij de uitvoering van de *due diligence* bij onderhavige opdracht dient de opdrachtnemer zich te concentreren op de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces.

Wat houdt de due diligence in?

1. Risicoanalyse productieketen – uiterlijk **3 maanden** na definitieve gunning van de opdracht wordt een risicoanalyse door de opdrachtnemer aangeleverd ten aanzien van de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces waarin het volgende is opgenomen:

- een beschrijving van de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces;
- een analyse van de risico's op schending van arbeids- en mensenrechten in de [eerste schakel/ # schakels/ gehele keten] van het productieproces.

Een handig hulpmiddel voor het uitvoeren en opstellen van een risicoanalyse is de MVO Risico Checker voor ondernemers.

Voorbeeld van een aanbesteding van het Ministerie van Defensie (aanbesteding 3) waarin de modeltekst zonder aanpassingen is overgenomen (zelfs de markeringen voor de aan te passen tekstdelen zijn nog zichtbaar).⁶⁰

zorgvuldigheid op de gehele keten dient te worden toegepast.⁶¹ Misstanden doen zich immers vaak dieper in de keten voor. Het is dan ook zorgelijk dat bedrijven die zich inschrijven voor de grote hardware-aanbestedingen van de Staat der Nederlanden (aanbestedingen 8 en 9) slechts een risico-analyse hoeven te verrichten "tot en met ten minste final assembly" in het productieproces. Dat betekent dat een risico-analyse voor schakels dieper in de keten, zoals de productie en assemblage van onderdelen van het product en de winning van grondstoffen, niet verplicht is. Juist in die delen van de keten komen risico's op misstanden in de elektronica-sector veelvuldig voor.⁶² Ook bij een aanbesteding voor motorkleding (aanbesteding 16) hoeft de leverancier alleen due diligence te doen over de eerste schakel van de keten, terwijl problemen in de kleding, textiel- en schoeiselsectoren zich meestal juist verderop in de keten voordoen, bijvoorbeeld bij spinnerijen of leerlooierijen.⁶³

Teleurstellend is ook het gebruik van verouderde ISV-teksten in een aanbesteding voor bedrijfskleding door Staatsbosbeheer in mei 2021 (aanbesteding 6). In deze aanbesteding wordt de leverancier gevraagd om een verklaring in te leveren waarin het bedrijf aangeeft of het aangesloten is bij een keteninitiatief, gepaste zorgvuldigheid uitvoert dan wel geen risico's in de keten voorziet. Deze vorm van toepassing van de ISV stamt nog uit het oude ISV-beleid, dat van toepassing was tussen 2009 en 2017⁶⁴, en zeer negatief is beoordeeld in beleidsevaluaties van de IOB (2019) en Berenschot (2014).⁶⁵ Het is dan ook hoogst opmerkelijk dat een overheidsinstelling in 2021 nog steeds deze verouderde voorwaarden gebruikt, ook gezien de omvang van de aanbesteding (bedrijfskleding voor onder meer 1100 medewerkers en 3500 vrijwilligers) en de ernstige risico's op misstanden in de kleding- en textielsector.

Toelichting op due diligence en betrokkenheid maatschappelijke organisaties en vakbonden

Grote verschillen zitten er ook in de mate van aandacht en toelichting op de ISV, due diligence en IMVO. Dit varieert van uitgebreide toelichting op de ambities van de aanbestedende dienst en/of een specifieke bijlage over due diligence tot het alleen opnemen van de ISV het programma van eisen, zonder verdere toelichting, ambities of verwijzing naar andere bronnen. In sommige aanbestedingen worden bedrijven nadrukkelijk gewezen op de ISV als uitvoeringswaarde in de beschrijving van de opdracht. Ook worden hier in sommige gevallen

specifieke risico's op misstanden die relevant zijn voor het aan te besteden product genoemd, zoals het niet-betalen van een leefbaar loon in een aanbesteding voor onder meer bedrijfskleding (aanbesteding 3). In sommige andere aanbestedingen is in de beschrijvende tekst geen enkele aandacht voor verantwoorde waardeketens en wordt het onderwerp slechts afgedaan met een bijlage of vermelding in het programma van eisen (aanbestedingen 2, 4, 6 en 17).

In slechts één aanbesteding wordt direct verwezen naar de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en/of vakbonden bij de totstandkoming van de aanbesteding en/of de uitvoering van de ISV tijdens de looptijd van het contract (aanbesteding 13). Bij deze aanbesteding, voor de levering van opslagapparatuur voor een datacentrum van de Belastingdienst, geeft de aanbestedende dienst aan samen te werken met Electronics Watch, een maatschappelijke organisatie die zich specifiek richt op het verbeteren van omstandigheden in de elektronica-sector via publieke inkoop en lokale monitoring uitvoert en deelt met aangesloten inkopers. De aanbestedende dienst geeft aan via Electronics Watch informatie in te winnen over arbeidsomstandigheden en mensenrechten in de elektronica-sector, deze te gebruiken bij het opstellen van aanbestedingsdocumenten en informatie van bedrijven met Electronics Watch te delen. Rapporten van Electronics Watch worden gebruikt in de dialoog tussen de aanbestedende dienst en de leverancier tijdens de looptijd van het contract. Dit is een goed voorbeeld van hoe maatschappelijke organisaties en vakbonden kunnen bijdragen aan het toepassen van verantwoorde inkoop. Opvallend in dit onderzoek is dat dit het enige voorbeeld is, terwijl juist de betekenisvolle dialoog met belanghebbenden een belangrijk element is van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Aanvullende uitvoeringsvoorwaarden

Bij een zestal aanbestedingen werden naast de ISV ook andere uitvoeringsvoorwaarden gesteld op het gebied van verantwoorde waardeketens, zoals het inkopen van producten met een duurzaamheidscertificaat (of vergelijkbaar). Voorbeelden zijn onder meer het inkopen van koffie met een Fairtrade- of Rainforest Alliance-keurmerk (aanbesteding 4) of papier met een FSC-keurmerk (aanbesteding 20). Een ander goed voorbeeld is de aanbesteding voor Cateringdienstverlening van de Rijkswaterstaat Corporate Dienst, ten behoeve van 10.000 ambtenaren in zes Rijksoverheidsgebouwen in de regio Den Haag (aanbesteding 18). Het Programma van Eisen van dit contract stelt

expliciet het betalen van een vastgestelde minimum-prijs per kilo koffie, te weten de Fairtrade-minimum-prijs plus een premie, aan koffieboeren als voorwaarde aan de leverancier. Ook weegt de aanbestedende dienst de uitwerking van hoe bedrijven de betaling van deze minimumprijs denken te realiseren mee tijdens de gunning van het contract. Het is hierbij van belang dat aanbestedende diensten duurzaamheidscertificering niet zien als vervanging van due diligence door bedrijven en scherp kijken naar de inhoudelijke eisen van duurzaamheidscertificering.⁶⁶ Het naleven van de OESO-richtlijnen moet, ook als er gebruik wordt gemaakt van duurzaamheidscertificering, de norm zijn.

Uitvoering ISV tijdens de looptijd van het contract

Bij de meeste aanbestedingen waar de ISV onderdeel zijn van de uitvoeringseisen is niet duidelijk hoe de opdrachtgevers om zullen gaan met de door bedrijven aangeleverde risico-analyses, plannen van aanpak en jaarlijkse voortgangsrapportages. Slechts bij enkele aanbestedingen geeft de aanbestedende dienst aan met de leverancier "in gesprek" te willen gaan over de uitvoering van de ISV "met betrokkenen" en dat het de bedoeling is de ISV tijdens de looptijd "verder te ontwikkelen met de leveranciers" (aanbestedingen 7 en 10). De gedachte van de overheid achter het toepassen van de ISV als uitvoeringsvoorwaarde is juist dat opdrachtgevers samen met de leverancier werken aan het verbeteren van de uitvoering van gepaste zorgvuldigheid, in plaats van bedrijven daar op voorhand op uit te sluiten met een selectiecriterium of daar op te beoordelen met een gunningscriterium. Het is daarom belangrijk dat aanbesteders serieus werken aan verbetering van de uitvoering van de ISV tijdens de looptijd van het contract en al vooraf transparant zijn over hoe zij van plan zijn dit te doen. Ook is het belangrijk dat aanbestedende diensten tijdens en na de uitvoering van een contract transparant zijn over de resultaten van de toepassing van de ISV in een contract.

Samenhang met beleid voor sectorale samenwerking

Het inkoopbeleid en het nieuwe beleid voor sectorale samenwerking (voorheen: IMVO-convenantenbeleid) kunnen elkaar versterken, bijvoorbeeld door aanbestedende diensten te laten aansluiten bij samenwerkingsinitiatieven en in aanbestedingen expliciet aandacht te besteden aan de deelname van bedrijven binnen deze

initiatieven, zoals de bestaande IMVO-convenanten. Verantwoord inkopen door overheden is een belangrijk onderdeel van de activiteiten van het IMVO-convenant Trustone in de natuursteensector⁶⁷, maar bij andere convenanten blijft dit erg onduidelijk. In een groot deel van de onderzochte aanbestedingen wordt verwezen naar het bestaan van de IMVO-convenanten, zoals voorgeschreven in de bestektekst van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij sommige aanbestedingen ontbreekt dit echter, juist wanneer dit zeer relevant is: een aanbesteding voor bloemen en boeketten van Rijkswaterstaat bevat bijvoorbeeld geen verwijzing naar de risico's in deze sector en het IMVO-convenant voor de sierteeltsector (aanbesteding 11). Ook wordt bij veel andere aanbestedingen slechts in het algemeen verwezen naar de convenanten, in plaats van specifiek de risico's in de sector en het convenant of een ander keteninitiatief dat relevant is voor die sector (bijvoorbeeld het Convenant Duurzame Kleding en Textiel of het Bangladesh Akkoord voor aanbestedingen voor bedrijfskleding).

Veel ruimte voor verbetering en hogere ambities

Hoewel er in veel van de onderzochte gevallen wel een begin is gemaakt met het integreren van verantwoorde waardeketens in de eisen en soms ook gunningscriteria, gebeurt dit vaak slechts op beperkte of onvolledige wijze. Twee recente gevallen laten daarnaast zien dat de gebrekkige aandacht voor verantwoorde waardeketens in het inkoopbeleid ertoe leidt dat overheden direct betrokken raken bij ernstige misstanden: de inkoop van medische handschoenen van een producent die in verband wordt gebracht met dwangarbeid en andere arbeidsrechtenschendingen (Box 4) en de inkoop door gemeentes, provincies en waterschappen van zonnepanelen die zijn vervaardigd met gebruik van dwangarbeid in de Xinjiang-regio in China.⁶⁸

Er is veel ruimte voor verbetering en hogere ambities. Voorbeelden hiervan zijn de aanbestedingen voor werkplekhardware, zoals laptops en computers (aanbesteding 8), en Apple-producten (aanbesteding 9), met een maximale omvang van respectievelijk 240 en 95 miljoen euro. In deze aanbestedingen zijn de ISV weliswaar opgenomen als uitvoeringsvoorwaarden, maar was het ook logisch geweest als de aanbestedende overheidsdienst aandacht had besteed aan verantwoorde waardeketens in de selectie- of gunningscriteria.

Box 4 (On)verantwoorde inkoop tijdens de coronacrisis?

Begin 2020, tijdens de eerste maanden van de coronacrisis, ontstond in Nederland grote schaarste aan medische hulpmiddelen, waaronder mondkapen en medische handschoenen. Ook raakten veel toeleveringsketens verstoord als gevolg van de wereldwijde noodmaatregelen. Hoewel inkopers op dat moment in uitzonderlijke omstandigheden moesten opereren, dient volgens de OESO ook op die momenten de aandacht voor verantwoorde inkoop niet te verslappen.⁶⁹

In juni 2020 maakte de Nederlandse ambassade in Maleisië trots melding van de aankoop van miljoenen medische handschoenen in Maleisië.⁷⁰ Deze handschoenen waren geproduceerd door Top Glove, een bedrijf dat meermaals in verband is gebracht met gedwongen arbeid, excessieve lange werkdagen en vrijheidsbepalende maatregelen (ofwel moderne slavernij).⁷¹

Ook is er volgens vakbond FNV sprake van gezondheidsrisico's en gebrekkige huisvesting van arbeidsmigranten.⁷² In de Verenigde Staten werden leveringen van het bedrijf zelfs maandenlang tegengehouden door de douane vanwege de misstanden bij het bedrijf.⁷³ In antwoord op Kamervragen over het bedrijf schreef het kabinet dat het vanwege de coronacrisis "ontbrak aan opties en aan tijd om onderzoek te doen naar maatschappelijk verantwoorde productie".⁷⁴ Ook beloofde het kabinet dat "voor opdrachten in de toekomst waarbij de urgentie minder groot is" het "zoveel mogelijk" rekening zal houden met het beleid voor verantwoord inkopen en de ISV.⁷⁵

Een tweede voorbeeld van hoe principes voor verantwoord inkopen onder druk kwamen te staan tijdens de coronacrisis betreft de aankoop van ruim 5.000 operationele broeken door de Nationale Politie in mei 2020 (aanbesteding 12). De aanbesteding betrof een spoedprocedure voor de aanschaf van operationele broeken, omdat de leverancier van het bestaande contract als gevolg van de uitbraak van de Covid-19-pandemie niet meer in staat was om te leveren en de voorraden bij de Politie daardoor "kritiek" laag zouden worden.⁷⁶

Het enige gunningscriterium was (snelle) levertijd en contractvoorwaarden voor verantwoorde productie ontbraken naar alle waarschijnlijkheid.⁷⁷ Hoewel deze spoedaanbesteding onder uitzonderlijke omstandigheden heeft plaatsgevonden, is deze gang van zaken opmerkelijk. Juist tijdens de eerste maanden van de Covid-19-pandemie was de wereldwijde kleding- en textielsector, waaronder in het bijzonder de miljoenen fabriekswerkers in productielanden, één van de zwaar getroffen sectoren. Uit het aanbestedingsdocument blijkt dat de productie van de broeken zal plaatsvinden bij een "samenwerkingspartner" van de gekozen leverancier⁷⁸, wat verantwoord ketenbeheer des te relevanter maakt.

Uit de aankondiging van de gegunde opdracht – het enige publiek beschikbare aanbestedingsdocument – blijkt dat er drie bedrijven hadden ingeschreven op de aanbesteding.⁷⁹ De keuze is gevallen op een bedrijf waarvan bekend was dat het secretariaat van het Kleding- en Textielconvenant het bedrijf had verzocht deelname aan het convenant op te zeggen omdat het bedrijf de convenantsafspraken niet nakwam.⁸⁰ De eenzijdige focus van de opdrachtgever op levertijd is ook opmerkelijk – hoewel ook voor dit aspect de bijzondere omstandigheden vermoedelijk van grote invloed zijn geweest. (Zeer) korte verwachte levertijden kunnen bijdragen aan hoge werkdruk en onacceptabele werkomstandigheden in fabrieken en zijn een bekend risico in de kleding- en textielsector. Uit de publiek beschikbare informatie over deze aanbesteding kan niet worden opgemaakt of de aanbestedende dienst hier aandacht voor heeft gehad.

In beide voorbeelden is sprake van uitzonderlijke omstandigheden tijdens de eerste maanden van de coronacrisis in 2020. Desondanks dienen overheden en uitvoeringsorganisaties juist in dergelijke situaties zoveel als mogelijk aandacht te hebben voor verantwoorde waardeketens. Juist de overheid dient in zulke situaties het goede voorbeeld te geven aan het bedrijfsleven en verantwoorde ketens te bevorderen. De urgente vraag naar producten in Nederland mag niet ten koste gaan van de arbeidsomstandigheden van fabriekswerkers elders. Bovendien heeft de Nederlandse overheid zelf tijdens de coronacrisis bedrijven gewezen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid richting waardeketens.⁸¹

Juist bij zulke grote aanbestedingen beschikt de overheid over substantiële inkoopmacht en daarmee invloed om arbeidsomstandigheden in de keten te verbeteren. In dat opzicht is ook opmerkelijk dat in aanbesteding 9 de keuze voor het electronicamerk (Apple) al vaststaat: zo is er minder ruimte voor de inschrijvende bedrijven om rekening te houden met verantwoorde waardeketens bij de keuze voor een leverancier. Zeker wanneer het om zulke omvangrijke aanbestedingen gaat, mag van de overheid verwacht worden dat het ISV-beleid ambitieus wordt uitgevoerd.

Ook is het zeer opmerkelijk dat potentiële leveranciers in de meeste aanbestedingen waarin aandacht is voor de ISV niet expliciet worden gewezen op de OESO-richtlijnen en de verwachting van de overheid dat

bedrijven deze richtlijnen naleven. Bedrijven worden in de meeste teksten wel gewezen op de fundamentele arbeidsnormen, zoals vastgelegd in onder meer de ILO-conventies inzake afschaffing van dwangarbeid en slavernij (29, 105), afschaffing van kinderarbeid (138, 182), vrijwaring van discriminatie op het werk en in beroep (100, 111), de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectief onderhandelen (87, 98) (aanbestedingen 3, 8, 9, 13, 16). Ook wordt vaak gerefereerd aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Aangezien de OESO-richtlijnen het normatief kader van al het IMVO-beleid van de Nederlandse overheid vormen, is het vanuit het oogpunt van beleidscoherentie echter zeer opmerkelijk om bedrijven niet direct te wijzen op hun verantwoordelijkheid om de OESO-richtlijnen na te leven.

Conclusies

In dit onderzoek is in beeld gebracht in hoeverre de overheid via het inkoopbeleid bijdraagt aan het realiseren van verantwoorde wereldwijde waardeketens. Hiervoor is op basis van een steekproef van twintig aanbestedingen van de Rijksoverheid tussen 2018 en juli 2021 onderzocht in hoeverre het Rijk eisen stelt aan bedrijven door middel van toepassing van de ISV.

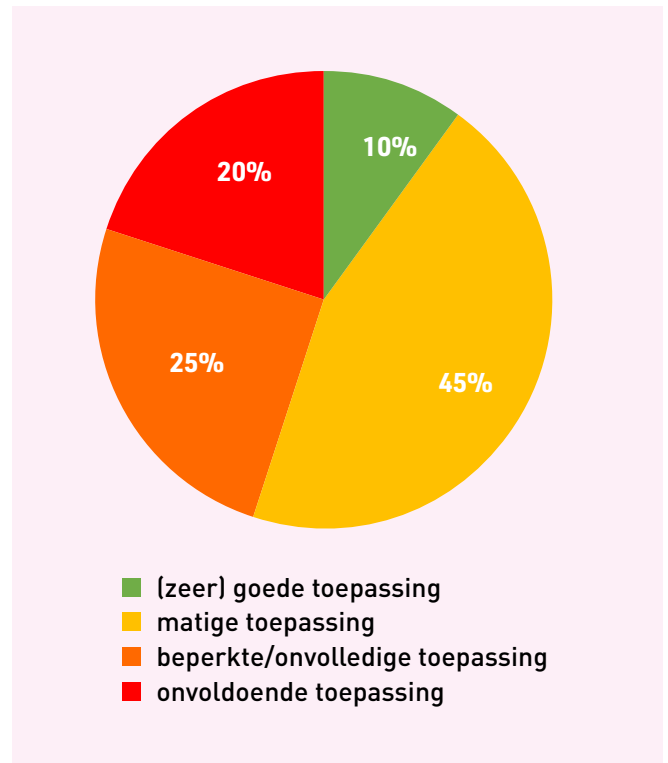
Implementatie van de ISV door de Rijksoverheid is onvoldoende

Tien jaar nadat de Nederlandse overheid zich aan de UNGP's heeft gecommitteerd en daarmee de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen om via het inkoopbeleid bij te dragen aan het beschermen van mensenrechten in waardeketens, blijft het inkoopbeleid nog steeds ver onder de maat. Slechts in tien procent van de onderzochte aanbestedingen van de Rijksoverheid is serieus rekening gehouden met verantwoord ondernemen in waardeketens (figuur 4). Uit de analyse blijkt weliswaar dat bij tachtig procent van de onderzochte aanbestedingen aandacht is voor verantwoorde ketens, maar bij het merendeel hiervan gebeurt dit op matige, beperkte of zelfs onvolledige wijze. In twintig procent van de aanbestedingen blijkt zelfs geen enkele aandacht te zijn besteed aan verantwoorde ketens, terwijl het hier wel ging om producten uit ketens met ernstige misstanden (bijvoorbeeld koffie, kleding en elektronica). Ondanks meerdere kritische beleids-evaluaties en rapporten in de afgelopen jaren⁸² lijkt het beleid zich niet te verbeteren.

Groot deel aanbestedingen in hoogrisicosectoren valt buiten het ISV-beleid

De huidige verplichte toepassing van de ISV in tien productcategorieën van de Rijksoverheid blijkt in de praktijk slechts een klein deel van de aanbestedingen te omvatten. Zeventig procent van de onderzochte aanbestedingen valt niet binnen de huidige ISV-verplichting, terwijl dit wel aanbestedingen zijn in hoogrisicosectoren. Er zijn veel meer sectoren met hoge risico's dan de tien productcategorieën waarvoor toepassing van de ISV nu verplicht is. Ook wordt

Figuur 4. Beoordeling geselecteerde aanbestedingen



er naast het rijksbrede categoriemanagement veel ingekocht door individuele aanbestedende diensten, die nu niet verplicht zijn om de ISV toe te passen. Hier staat tegenover dat er ook aanbestedingen zijn gevonden waar de ISV wel zijn toegepast, terwijl dit hier niet verplicht was.

Onvoldoende kennis en ambitie bij toepassing van de ISV

Problematisch is dat bij het overgrote deel van de aanbestedingen (70 procent) de ISV matig, beperkt of zelfs onvolledig zijn toegepast. Dit roept vragen op over hoe serieus en grondig de aanbestedende diensten met de ISV aan de slag gaan. In deze aanbestedingen zijn bijvoorbeeld de standaardteksten (bestekteksten) voor de ISV onjuist overgenomen, zijn de ISV slechts op minimale wijze toegepast of is weinig tot geen aandacht voor het belang van verantwoorde waardeketens of specifieke risico's in ketens.

Ook blijkt bij bijna geen enkele aanbesteding dat maatschappelijke organisaties en vakbonden worden betrokken bij bijvoorbeeld de inrichting van de aanbesteding of het identificeren van risico's. Het vrijblijvende karakter van de ISV en de huidige wijze waarop de ISV worden toegepast leveren dan ook onvoldoende resultaat op. Meer ondersteuning van inkopers kan een belangrijk middel zijn om daadwerkelijk impact te bereiken met de toepassing van de ISV.

Geen zicht op toepassing van de ISV en behaalde resultaten

Het is zorgelijk dat het structureel zicht op hoe vaak de ISV worden toegepast in aanbestedingen ontbreekt, zoals het kabinet zelf al heeft toegegeven. Uit de documenten van de voor dit onderzoek geselecteerde aanbestedingen blijkt zelden of en hoe een aanbestedende dienst tijdens de uitvoering van het contract met de leverancier aan de slag gaat om de uitvoering van de ISV te verbeteren. Dat is opmerkelijk, omdat dit juist het idee is achter het gebruiken van de ISV als contractvoorwaarden. Volgens een eerdere evaluatie van de IOB wordt bij een groot deel van de aanbestedingen tijdens de uitvoering niet of nauwelijks aandacht besteed aan de ISV, zoals de jaarlijkse rapportages die bedrijven moeten indienen.⁸³ Dit schetst een pessimistisch beeld over de resultaten en daadwerkelijke impact die wordt bereikt in het voorkomen en aanpakken van schendingen van mensenrechten en milieuschade in waardeketens.

Het inkoopbeleid geeft te weinig prioriteit aan bedrijven die verantwoord ondernemen

De ISV worden met name toegepast als contractvoorwaarde (tachtig procent van de aanbestedingen) en in beperkte mate daarnaast ook als gunningscriteria (twintig procent). Bewezen uitvoering van due diligence of het naleven van de OESO-richtlijnen is geen enkele keer toegepast als selectiecriteria, dat bepaalt of een bedrijf in aanmerking komt voor deelname aan een aanbesteding. Dat is zeer opmerkelijk, omdat de overheid al sinds 2011 van bedrijven verwacht dat zij de OESO-richtlijnen implementeren. Hierdoor maakt de Rijksoverheid onvoldoende gebruik van de mogelijkheid om verantwoorde bedrijven ('koplopers') op het gebied van implementatie van de OESO-richtlijnen en verantwoorde waardeketens voorrang te geven. Wanneer de gunningscriteria wel worden gebruikt, wordt er met name gekeken naar een

plan van aanpak waarin inschrijvende bedrijven aangeven hoe zij tijdens de looptijd van het contract uitvoering willen geven aan de ISV. Bedrijven met goede plannen op het gebied van verantwoord ondernemen worden zo bevoordeeld ten opzichte van bedrijven die die plannen niet hebben. Een risico is wel dat er vooral wordt gekeken naar de ambities en plannen die een bedrijf heeft en niet naar de al geleverde prestaties op het gebied van verantwoord ondernemen ('greenwashing'). Het is ook belangrijk dat aanbestedingen voldoende toegankelijk zijn voor (koplopende) bedrijven die verantwoord ondernemen (bijvoorbeeld in het mkb).

Ambitieuze toepassing van de ISV is wel degelijk mogelijk

De goede voorbeelden in dit rapport (10 procent van de geselecteerde cases) laten zien dat de overheid wel degelijk in staat is om op een ambitieuze en grondige manier uitvoering te geven aan haar verantwoordelijkheden onder de UNGP's om eerlijke en duurzame ketens te bevorderen. In deze aanbestedingen wordt onder meer de kwaliteit van de plannen van aanpak voor verantwoord ondernemen beoordeeld en meegewogen in de gunningsbeslissing. De mogelijkheden om veel meer te doen met de ISV in bijvoorbeeld de gunnings- en selectiecriteria bestaan al (zie Box 1).

Het huidige ISV-beleid sluit onvoldoende aan bij de OESO-richtlijnen

Hoewel de ISV sinds 2017 meer in lijn zijn gebracht met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, blijkt uit dit onderzoek dat dit nog onvoldoende het geval is. Zo verlangen de OESO-richtlijnen dat bedrijven in alle sectoren due diligence implementeren, in plaats van alleen een kleine selectie productcategorieën waarin gezamenlijk wordt ingekocht. Ook de mogelijkheid voor aanbestedende diensten om alleen naar due diligence te vragen in de eerste schakel of bepaalde schakels van de keten botst met de OESO-richtlijnen, die juist over de gehele keten gaan. Opvallend is dat in geen enkele aanbesteding in dit onderzoek is gevraagd naar aantoonbare ervaring met het uitvoeren van due diligence. Het uitgangspunt van het ISV-beleid zou juist moeten zijn dat bedrijven niet alleen worden gevraagd de OESO-richtlijnen te implementeren tijdens de contractperiode, maar ook daarbuiten als integraal onderdeel van de bedrijfsvoering.

Aanbevelingen

Het kabinet wil de komende jaren het beleid voor de ISV verbeteren, maar heeft tot nu toe geen concrete maatregelen genomen. De voor het einde van 2021 aangekondigde uitvoeringsagenda voor de ISV, de vernieuwing van het Manifest MVI en de bijbehorende actieplannen van de deelnemende overheden bieden meerdere mogelijkheden om nu serieus werk te maken van het verbeteren van het inkoopbeleid voor verantwoord ketens. Ambitieuw beleid voor verantwoord inkopen en waardeketens is een belangrijk onderdeel van de doordachte mix van vrijwillige en bindende beleidsmaatregelen waarmee de overheid ervoor kan zorgen dat naleving van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen de norm wordt. Het MVO Platform doet de volgende tien aanbevelingen, voor zowel verbeteringen van het ISV-beleid als het verbeteren van de ondersteuning in de implementatie van de ISV.

Verbeter het ISV-beleid:

1 **Verplicht de ISV voor alle aanbestedingen van de Rijksoverheid in hoogrisicosectoren**

De ISV zijn momenteel verplicht voor slechts een klein deel van de aanbestedingen van de Rijksoverheid. De overheid dient de huidige tien productcategorieën met hoge risico's uit te breiden, zodat alle hoogrisicosectoren worden gedekt. Het is raadzaam om hier aansluiting te zoeken bij sectoren waar de overheid ook op andere manieren aan maatschappelijk verantwoord ondernemen werkt (zoals in het beleid voor sectorale samenwerking, vakbondsrechten en het Fonds Bestrijding Kinderarbeid). Ook dienen de ISV niet alleen verplicht te zijn voor aanbestedingen waarbij de aanbestedende diensten gezamenlijk inkopen via het categorie-management, maar voor alle aanbestedingen van de Rijksoverheid in de productcategorieën met hoge risico's.

2 **Verplicht de toepassing van de ISV in het gehele aanbestedingsproces, inclusief de selectie en gunning**

Het is belangrijk dat in het *hele* aanbestedingsproces aandacht is voor verantwoorde waardeketens door middel van de ISV en niet pas bij de

uitvoering, als prijs en contractafspraken al vastliggen. Bij aanbestedingen in de productcategorieën in risicosectoren dienen de ISV daarom ook verplicht in de selectie- en/of gunningscriteria te worden gebruikt, zodat bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen daadwerkelijk meer kans maken bij een aanbesteding. Het is belangrijk om bedrijven niet alleen te beoordelen op basis van ambities, maar juist ook te vragen naar reeds geïmplementeerd beleid en aantoonbare ervaring met de uitvoering van de OESO-richtlijnen.

3 **Ga met bedrijven aan de slag tijdens de uitvoering van een contract**

Het is van belang dat aanbestedende diensten daadwerkelijk gestalte geven aan de ISV tijdens de looptijd van een contract. Daarom dienen aanbestedende diensten al bij aankondiging van een opdracht aan te geven hoe zij van plan zijn met bedrijven aan de slag te gaan om de uitvoering van de ISV te verbeteren tijdens de uitvoering van een contract en dienen de diensten tijdens en na afloop van een contract te rapporteren hoe dit is gebeurd. Tijdens de looptijd van een contract dienen aanbestedende diensten concrete afspraken te maken over resultaten, door te voeren verbeteringen en naleving van MVO-normen. Ook is het van belang dat inkopers en contractmanagers consequenties verbinden aan het niet-nakomen van afspraken over de ISV door bedrijven.

4 **Maak de OESO-richtlijnen de norm voor de ISV**

Het is belangrijk dat de overheid een eenduidige boodschap uitdraagt naar bedrijven over wat zij van hen verwacht en dat dit op een heldere wijze is geïntegreerd in het ISV-beleid. Uit dit onderzoek blijkt wederom dat dit nog niet het geval is. Het uitgangspunt van het ISV-beleid dient te zijn dat bedrijven laten zien hoe zij zich aan de OESO-richtlijnen houden, zowel tijdens de uitvoering van het contract als daarbuiten. Bedrijven dienen gevraagd te worden om gepaste zorgvuldigheid toe te passen in de *gehele* keten en op alle typen misstanden, in lijn met de OESO-richtlijnen. Dat betekent dat er ook aandacht moet zijn voor milieugerelateerde schendingen in waardeketens, zoals

ontbossing en klimaatschade. Ook dient er bijzondere aandacht te zijn voor de voorwaardenscheppende vakbondsrechten (vrijheid van vereniging en recht op collectieve onderhandeling), leefbaar loon/inkomen en prijsstelling in ketens.

5 Stel heldere en meetbare doelstellingen op in de actieplannen voor maatschappelijk verantwoord inkopen

Om concreet toe te werken naar betere en bredere toepassing van de ISV zijn heldere en meetbare doelstellingen nodig. Alle ministeries, bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties dienen daarom het Manifest MVI te ondertekenen en jaarlijks een actieplan voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen te publiceren, met daarin ook aandacht voor verantwoorde waardeketens.⁸⁴ 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.

6 Rapporteer concreet en transparant over de voortgang

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 en het mitigeren van risico's op schendingen van mensenrechten en milieu achterblijven. 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.

7 Onderzoek hoe wetgeving en verantwoorde inkoop elkaar kunnen versterken

Nu wederom blijkt dat de implementatie van de ISV op basis van vrijwillige beleidsvoornemens achterblijft, is het zaak te onderzoeken hoe bindende maatregelen voor MVI kunnen bijdragen aan betere resultaten. De Aanbestedingswet, de aanstaande wetgeving voor duurzaam en verantwoord ondernemen en het inkoopbeleid kunnen elkaar hierin versterken. In Noorwegen, bijvoorbeeld, zijn overheden wettelijk verplicht om bij aanbestedingen waar risico's op misstanden bestaan voorwaarden of criteria te hanteren om mensenrechtenschendingen en milieuschade te voorkomen.⁸⁵ In Duitsland is één van de sancties bij overtreding van de

nieuwe wet voor verantwoord ondernemen (*Sorgfaltspflichtengesetz*), die in 2023 in werking treedt, dat bedrijven voor een bepaalde periode uitgesloten kunnen worden van overheidsaanbestedingen.⁸⁶ Inkopers worden met de wetgeving verplicht het register van bedrijven die de wet hebben overtreden te raadplegen tijdens aanbestedingen. Het kabinet dient daarom te onderzoeken in hoeverre toepassing van voorwaarden of criteria voor verantwoord ondernemen wettelijk verplicht kan worden gesteld en in de aanstaande wetgeving voor verantwoord ondernemen aanbestedingsgerelateerde sancties op te nemen.

Ondersteun inkopers:

8 Bied inkopers structurele ondersteuning met een Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop

Uit beleidsevaluaties blijkt dat inkopers en contractmanagers steun nodig 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. Met een ondersteuningsteam voor inkopers is al met succes geëxperimenteerd in het pilot-project over inkoop van natuursteen.⁸⁷ Creëer daarom, in navolging van de in 2021 gestarte pilot 'Ondersteuning ISV', een structureel Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop. Dit team kan inkopers en contractmanagers van de Rijksoverheid en decentrale overheden bijstaan met expertise en advies (in samenwerking met het expertisecentrum voor aanbestedingen PIANOo). Voor dit team dient voldoende en structureel budget beschikbaar te zijn.

9 Betrek maatschappelijke organisaties en vakbonden

Het is belangrijk dat de overheid maatschappelijke organisaties en vakbonden betrekt bij het inkoopbeleid van de overheid. Vakbonden en maatschappelijke organisaties beschikken over kennis over hoe inkopers en contractmanagers goed om kunnen gaan met risico's op mensenrechtenschendingen en milieuschade in ketens. Die kennis heeft onder meer betrekking op de voorwaardenscheppende arbeidsrechten en eerlijke prijsstelling, die een leefbaar loon of inkomen voor boeren en werkenden aan het begin van de keten mogelijk maken.⁸⁸ Het Ondersteuningsteam ISV kan inkopers in contact brengen met deze organi-

saties, 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. Daarbij is het belangrijk dat de overheid met haar MVI-beleid nauw aansluit bij bestaande en toekomstige sectorale samenwerkingsinitiatieven, zoals tot nu toe alleen in het natuursteenconvenant is gedaan.

10 Zorg voor uitgebreide voorlichting en heldere monitoring van decentrale overheden

Ook bij decentrale overheden is een wereld te winnen op het gebied van inkoop met respect voor mens en milieu in waardeketens, waaronder bij gemeenten en provincies. Het is daarom belangrijk dat de steun van het Team Internationale Sociale Voorwaarden Overheidsinkoop ook toegankelijk is voor inkopers en contractmanagers bij decentrale overheden. 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 sectorale samenwerkingsinitiatieven. Het is belangrijk dat het gebruik van de ISV en de uitvoering daarvan in contracten door decentrale overheden goed wordt gemonitord en wordt meegenomen in de jaarlijkse rapportage van de Rijksoverheid.

Eindnoten

- 1 United Nations Guiding Principles, 2011, Principle 6, <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>, p. 13.
- 2 OESO, 2011, OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, <<https://www.oesoriichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/algemene-informatie-oeso-richtlijnen/documenten/brochure/201/12/8/volledige-tekst-oeso-richtlijnen>>.
- 3 Significant, 2021, Monitor aanbestedingen in Nederland 2017-2019, <<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=92be2135-e4e8-4a9b-a129-a6920e1ec92f&title=MONITOR%20AANBESTEDINGEN%20IN%20NEDERLAND%202017%20-%202019.pdf>>, p. 23.
- 4 Zie ook OESO, 2020, Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement, <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/integrating-responsible-business-conduct-in-public-procurement_02682b01-en>.
- 5 EY, 2020, Monitoringproject onderschrijving OESO-richtlijnen en UNGPs, <<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=5f297bf0-d743-48f6-98a2-23829128537d&title=Monitoringproject%20onderschrijving%20OESO-richtlijnen%20en%20UNGPs.pdf>>.
- 6 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; CE Delft, 2020, Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020, <<https://www.ce.nl/publicaties/download/2880>>, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762> p. 73; Rijksoverheid, 2020, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2020, <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/05/03/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2020/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2020.pdf>>, p. 51-55.
- 7 Zie de inkoopstrategie Inkopen met Impact (Rijksoverheid, 2019, Inkopen met Impact, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>>), het Nationaal Plan MVI 2021-2025 (Rijksoverheid, 2021, Nationaal Plan MVI 2021-2025, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/22/bijlage-nationaal-plan-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2021-2025>>) en de beleidsnota Van Voorlichten tot Verplichten (Rijksoverheid, 2020, Van Voorlichten tot Verplichten, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/10/16/van-voorlichten-tot-verplichten-een-nieuwe-impuls-voor-internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemerschap>>, p. 27).
- 8 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019, Voortgangsbrief Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/04/voortgangsbrief-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>>, p. 4. Zie ook IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 108-109.
- 9 Zie de inkoopstrategie Inkopen met Impact (Rijksoverheid, 2019, Inkopen met Impact, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>>), het Nationaal Plan MVI 2021-2025 (Rijksoverheid, 2021, Nationaal Plan MVI 2021-2025, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/22/bijlage-nationaal-plan-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2021-2025>>) en de beleidsnota Van Voorlichten tot Verplichten (Rijksoverheid, 2020, Van Voorlichten tot Verplichten, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/10/16/van-voorlichten-tot-verplichten-een-nieuwe-impuls-voor-internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemerschap>>, p. 27).
- 10 Rijksoverheid, Nationaal Plan MVI 2021-2025, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/22/kamerbrief-nationaal-plan-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2021-2025>>, p. 16.
- 11 Rijksoverheid, Nationaal Plan MVI 2021-2025, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/22/kamerbrief-nationaal-plan-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2021-2025>>, p. 22-31.
- 12 Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2016 – 2020 (verlengd tot eind 2021), 2016, <<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/manifest-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2016-2020.pdf>>.
- 13 Pianoo website, Actieplannen - Manifest MVI, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/beleid-en-uitvoering/manifest-mvi/actieplannen-manifest>> (18 november 2021)
- 14 Nederland kent meer dan 1600 organisaties en instanties die deel uitmaken van de overheid, waaronder twaalf ministeries, twaalf provincies, 380 gemeenten en daarnaast Hoge colleges van Staat, adviesorganen, waterschappen, openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen (Overheid.nl website, Wie vormen de overheid?, <<https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid>> (28 oktober 2021).
- 15 Rijksoverheid, 2020, Van Voorlichten tot Verplichten, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/10/16/van-voorlichten-tot-verplichten-een-nieuwe-impuls-voor-internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemerschap>>, p. 27.
- 16 Berenschot, 2014, Evaluatie Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid, <<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/eindrapportevaluatiesocialevoorwaarden.pdf>>, p. 7.
- 17 IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 108.
- 18 PIANOo website, 2021, Fase 1: Voorbereiden inkoopopdracht internationale sociale voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale>> (14 oktober 2021).
- 19 KPMG, 2014, Sector Risico Analyse, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/01/mvo-sector-risico-analyse>>.

- 20 PIANOo website, 2021, Fase 1: Voorbereiden inkoopopdracht internationale sociale voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale>> (14 oktober 2021).
- 21 PIANOo website, 2021, Fase 1: Voorbereiden inkoopopdracht internationale sociale voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale>> (14 oktober 2021).
- 22 Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2017, Bestekteksten Internationale Sociale Voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/document/14444/bestekteksten-internationale-sociale-voorwaarden>>.
- 23 MVI Criteriatool website, 2021, Maatschappelijk verantwoord inkopen met impace doe je hier, <<https://www.mvicriteria.nl/nl>> (13 oktober 2021).
- 24 M. Soeters, M. Vogel & N. Bloem, 2020, Over Transactie en Transformatie. Tussentijdse rapportage Pilotprojecten IMVO Convenant Natuursteen (Initiatief Trustone), <<https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/imvo/files/natuursteen/transactie-transformatie-tussen-rapportage.pdf?la=nl&hash=3987BB7CDAA6A035EC9059542B9147B7>>, p. 7.
- 25 OESO, 2018, OESO Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, <<https://www.oesorichtlijnen.nl/documenten/publicatie/2019/06/06/oeso-due-diligence-handreiking-voor-mvo-nls>>.
- 26 Het MVO Platform is daarnaast van mening dat de OESO-richtlijnen verbeterd kunnen worden, om zo beter aan te sluiten bij de uiteenlopende problematiek in waardeketens. Meer aandacht is onder meer nodig voor klimaat, dierenwelzijn, gender en landrechten (zie het visiestuk van het MVO Platform, 2021, Visiedocument OESO-richtlijnen, <<https://www.mvoplatform.nl/visiedocument-oeso-richtlijnen/>>).
- 27 Pianoo website, Internationale Sociale Voorwaarden volgens PIANOo, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-voorwaarden>> (18 november 2021).
- 28 PIANOo website, 2021, Bestekteksten Internationale Sociale Voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/document/14444/bestekteksten-internationale-sociale-voorwaarden>> (3 september 2021); markeringen aangebracht door de auteurs.
- 29 PIANOo, Internationale sociale voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-2>> (18 november 2021).
- 30 PIANOo website, 2017, Handreiking due diligence voor bedrijven, <<https://www.pianoo.nl/document/14142/handreiking-due-diligence-voor-bedrijven>>.
- 31 Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2017, Bestekteksten Internationale Sociale Voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/document/14444/bestekteksten-internationale-sociale-voorwaarden>>.
- 32 MVI Criteriatool website, 2021, Maatschappelijk verantwoord inkopen met impace doe je hier, <<https://www.mvicriteria.nl/nl>> (13 oktober 2021).
- 33 Webtool ISO20400 website, ISO 20400 scan: de implementatie-coach voor MVI, <<https://www.webtooliso20400.nl/nl>> (14 oktober 2021).
- 34 PIANOo website, Academie Internationale Sociale Voorwaarden: op zoek naar het waarom - verslag 20 november 2018, <<https://www.pianoo.nl/nl/academie-internationale-sociale-voorwaarden-op-zoek-naar-het-waarom-verslag-20-november-2018>> (14 oktober 2021).
- 35 PIANOo website, Hulp bij toepassing Internationale Sociale Voorwaarden, 1 september 2021, <<https://www.pianoo.nl/actueel/nieuws/hulp-bij-toepassing-internationale-sociale-voorwaarden>> (14 oktober 2021).
- 36 M. Soeters, M. Vogel & N. Bloem, 2020, Over Transactie en Transformatie. Tussentijdse rapportage Pilotprojecten IMVO Convenant Natuursteen (Initiatief Trustone), <<https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/imvo/files/natuursteen/transactie-transformatie-tussen-rapportage.pdf?la=nl&hash=3987BB7CDAA6A035EC9059542B9147B7>>; SER, 2018, IMVO Pilots Natuursteen. Verantwoord Natuursteen inkopen? Laat u ondersteunen en adviseren, <<https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/imvo/files/natuursteen/brochure-werkgroep-natuursteen.pdf?la=nl&hash=F09370F7DD48C69C16C6B402D722AE1B>>.
- 37 M. Soeters, M. Vogel & N. Bloem, 2020, Over Transactie en Transformatie. Tussentijdse rapportage Pilotprojecten IMVO Convenant Natuursteen (Initiatief Trustone), <<https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/imvo/files/natuursteen/transactie-transformatie-tussen-rapportage.pdf?la=nl&hash=3987BB7CDAA6A035EC9059542B9147B7>>, p. 11.
- 38 H. Nauta, 2020, FNV: Moderne slavernij bij de productie van medische handschoenen, Trouw, 31 juli 2020, <<https://www.trouw.nl/economie/fnv-moderne-slavernij-bij-de-productie-van-medische-handschoenen~b8d693e5/>>.
- 39 Arisa, 2020, Between a Rock and a Hard Place, <<https://arisa.nl/wp-content/uploads/BetweenARockAndAHardPlace.pdf>>.
- 40 IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 17.
- 41 Rijksoverheid, 2020, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2020, <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/05/03/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2020/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2020.pdf>>, p. 51-55.
- 42 IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 113.
- 43 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, Lijst van vragen en antwoorden Jaarverslag Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020, <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z10196&did=2021D22369>>, p. 29-30.
- 44 CE Delft, 2020, Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020, <<https://www.ce.nl/publicaties/download/2880>>, p. 58-62.
- 45 Berenschot, 2014, Evaluatie Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid, <<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/eindrapportevaluatiesocialevoorwaarden.pdf>>

- 46 SOMO, 2014, Toetsing van het Nederlandse beleid op duurzaam inkopen, <<https://www.somo.nl/nl/wp-content/uploads/sites/2/2014/03/Toetsing-van-het-Nederlands-Beleid-op-Duurzaam-Inkopen.pdf>>.
- 47 Rijksoverheid, Inkoopplannen Rijk per categorie (categorie-plannen), <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zakendoen-met-het-rijk/hoe-het-rijk-inkoopt/categorieplannen-van-het-rijk>> (18 november 2021).
- 48 Ook de Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020 door CE Delft concludeert dat veel meer mogelijk is op het gebied van de ISV (CE Delft, 2020, Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020, <<https://www.ce.nl/publicaties/download/2880>>, p. 73).
- 49 Zie MVO Nederland, 2019, Michel Schuurman (MVO Nederland): 'Waarom het nog steeds niet goed gaat met duurzaam inkopen', Duurzaam-Ondernemen.nl, <<https://www.duurzaam-ondernemen.nl/michel-schuurman-mvo-nederland-waarom-het-nog-steeds-niet-goed-gaat-met-duurzaam-inkopen/>> en MVO Nederland, 2020, Oproep vanuit koplopende ondernemers: stel voorwaarden aan economische steunpakketten tijdens coronacrisis, <https://www.mvonederland.nl/wp-content/uploads/2020/05/20-05-15-Oproep-vanuit-koplopende-ondernemers-stel-voorwaarden-aan-economische-steunpakketten-tijdens-coronacrisis_.pdf>; SER (2020), Samen naar duurzame ketenimpact, <<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/imvo-duurzame-ketenimpact.pdf?la=nl&hash=F8493405C804DAD3E96D95B5DF5C0AA8>>, p. 19.
- 50 Bijvoorbeeld de aanbestedingen voor verantwoord natuursteen in Baden-Württemberg en Berlijn (Werkstatt Ökonomie e.V., 2020, Natursteine aus verantwortlichen Lieferketten. Begleitstudien zur Fachkonferenz am 15./16. September 2020 in Stuttgart, <https://www.woek.de/fileadmin/user_upload/downloads/publikationen/beschaffung/woek_weed_2020_natursteine_aus_verantwortlichen_lieferketten.pdf>)
- 51 Bijvoorbeeld het project van de VVSG en Stad Gent voor het aanbesteden van verantwoorde bedrijfskleding (VVSG, Stad Gent, The Global Picture, 2018, Toolbox Sociaal Verantwoorde Kledij. Een gids voor publieke aankopers, <https://do.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20180412_PU_ToolboxSocVerWerkkledij_1204.pdf>).
- 52 Hoge Colleges van Staat zijn zelfstandige en onafhankelijke overheidsorganen, die losstaan van de Rijksoverheid. Dit zijn de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Kanselarij der Nederlandse Orden (Parlement.com website, 2021, Hoge Colleges van Staat, <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqszxh/hoge_colleges_van_staat> (3 september 2021).
- 53 KPMG, 2014, Sector Risico Analyse, <<https://open.overheid.nl/repository/ronl-archief-e2521701-afd6-48d4-8e19-6d6d88ed97bc/1/pdf/mvo-sector-risico-analyse.pdf>>.
- 54 PIANOo website, 2021, Fase 1: Voorbereiden inkoopopdracht internationale sociale voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale>> (3 september 2021).
- 55 Tendered website, 2021, <<https://www.tendered.nl/cms/>>.
- 56 TED (Tender Electronics Daily) website, 2021, <<https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do>>.
- 57 Negometrix website, 2021, <<https://platform.negometrix.com/PostedTenders.aspx>> (via account).
- 58 EU-Supply.com website, 2021, <<https://ctmsolution.eu-supply.com/ctm/supplier/publictenders?B=CTMSOLUTION>>.
- 59 In de contractvoorwaarden mogen geen eisen worden gesteld die geen verband houden met het voorwerp van het contract (PIANOo website, 2021, Fase 1: Voorbereiden inkoopopdracht internationale sociale voorwaarden, <<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale>> (bekeken op 4 september 2021).
- 60 Ministerie van Defensie, 2021, Bijlage 8 – Internationale Sociale Voorwaarden. Raamovereenkomst Persoonlijke Beschermingsmiddelen, DIV20000600, (toegankelijk via Negometrix), p. 1.
- 61 OESO, 2011, OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, <<https://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/algemene-informatie-oeso-richtlijnen/documenten/brochure/201/12/8/volledige-tekst-oeso-richtlijnen>>.
- 62 Zie bijvoorbeeld GoodElectronics website, 2021, Seven Apple suppliers linked to alleged Uyghur forced labour, 19 mei 2021, <<https://goodelectronics.org/seven-apple-suppliers-linked-to-alleged-uyghur-forced-labour/>> (geraadpleegd op 4 september 2021); SOMO & Terre des Hommes, 2019, Child labour in Madagascar's Mica Sector, <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2019/11/tdh-mica_madagascar_rapport.pdf>; D. Kang, Y. Wang, 2020, Gadgets for tech giants made with coerced Uighur labor, 5 maart 2020, AP News, <<https://apnews.com/article/ap-top-news-international-news-apple-inc-weekend-reads-china-clamps-down-3f9a92b8dfd3cae379b57622dd801dd5>> (geraadpleegd op 4 september 2021).
- 63 Zie bijvoorbeeld SOMO & Arisa, 2021, Spinning Around Workers' Rights, <<https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2021/05/spinning-around-workers-rights.pdf>>; SOMO, 2021, The impacts of the Covid-19 crisis on leather workers in Bangladesh, Pakistan and India, <<https://togetherfordecentleather.org/wp-content/uploads/2021/10/Corona-Chronicles.pdf>>.
- 64 Tweede Kamer, 2009, Brief ministers over duurzaam inkopen, 16 oktober 2019, Kst. 30196-82, <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30196-82.html>>.
- 65 Berenschot, 2014, Evaluatie Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid, <<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/eindrapportevaluatiesocialevoorwaarden.pdf>>; IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 107-108.
- 66 Zie ook MVO Platform, 2018, Visiedocument Certificering en Due Diligence, <<https://www.mvoplatform.nl/download/2796/>>
- 67 M. Soeters, M. Vogel & N. Bloem, 2020, Over Transactie en Transformatie. Tussentijdse rapportage Pilotprojecten IMVO Convenant Natuursteen (Initiatief Trustone), <<https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/imvo/files/natuursteen/transactie-transformatie-tussen-rapportage.pdf?la=nl&hash=3987BB7CDA6A035EC9059542B9147B7>>.

- 68 O. McDonald, 2021, Nederlandse zonnepanelen komen van Chinese bedrijven die worden verdacht van dwangarbeid, *Financieel Dagblad*, 7 april 2021, <<https://fd.nl/ondernemen/1378683/nederlandse-zonnepanelen-komen-van-chinese-bedrijven-die-worden-verdacht-van-dwangarbeid-nqk1carCSqrR>>; O. McDonald, 2021, Rotterdam en Noord-Holland stoppen met inkoop van omstreden zonnepanelen, *Financieel Dagblad*, 22 april 2021, <<https://fd.nl/ondernemen/1381054/rotterdam-en-noord-holland-stoppen-met-inkoop-van-omstreden-zonnepanelen-nqk1carCSqrR>>.
- 69 OECD, 2020, COVID-19 and Responsible Business Conduct, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129619-6upr496iui&title=COVID-19-and-Responsible-Business-Conduct>.
- 70 Embassy of the Netherlands in Malaysia, Facebook-bericht, 18 juni 2020, <https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=2919238148187637&id=211451348966344> (3 september 2021); deze aankoop is niet in het overzicht van aanbestedingen opgenomen, omdat er voor zover bekend geen (reguliere) aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden.
- 71 Trouw, 2020, FNV: Moderne slavernij bij de productie van medische handschoenen, 31 juli 2020, <<https://www.trouw.nl/economie/fnv-moderne-slavernij-bij-de-productie-van-medische-handschoenen~b8d693e5/>> (3 september 2021).
- 72 Trouw, 2020, FNV: Moderne slavernij bij de productie van medische handschoenen, 31 juli 2020, <<https://www.trouw.nl/economie/fnv-moderne-slavernij-bij-de-productie-van-medische-handschoenen~b8d693e5/>> (3 september 2021).
- 73 L. Lee, Malaysia's Top Glove waits for U.S. Customs to verify remedial labour action, *Reuters*, 9 juni 2020, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysias-top-glove-posts-near-6-fold-jump-q3-profit-pandemic-demand-2021-06-09/>> (3 september 2021).
- 74 Officiële Bekendmakingen, Verslag van een schriftelijk overleg over Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, 27 juli 2020, Kst. 26485-330, <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-330.html>>.
- 75 Officiële Bekendmakingen, Verslag van een schriftelijk overleg over Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, 27 juli 2020, Kst. 26485-330, <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-330.html>>, antwoorden 85 en 86.
- 76 Politie, 2021, Aankondiging van een gegunde opdracht, <<https://www.tenderned.nl/papi/tenderned-rs-tns/publicaties/194117/documenten/5428856/content>>, p. 10.
- 77 Politie, 2021, Aankondiging van een gegunde opdracht, <<https://www.tenderned.nl/papi/tenderned-rs-tns/publicaties/194117/documenten/5428856/content>>, p. 4.
- 78 Politie, 2021, Aankondiging van een gegunde opdracht, <<https://www.tenderned.nl/papi/tenderned-rs-tns/publicaties/194117/documenten/5428856/content>>, p. 7.
- 79 Politie, 2021, Aankondiging van een gegunde opdracht, <<https://www.tenderned.nl/papi/tenderned-rs-tns/publicaties/194117/documenten/5428856/content>>, p. 6.
- 80 Klachten- en Geschillencommissie Convenant Duurzame Kleding en Textiel, 2019, Uitspraak inzake Manderley Fashion B.V., <<https://www.ser.nl/nl/thema/imvo/-/media/ser/downloads/thema/imvo/uitspraak/uitspraak-manderley-fashion.pdf>>.
- 81 Officiële Bekendmakingen, Verslag van een schriftelijk overleg over Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, 27 juli 2020, Kst. 26485-330, <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-330.html>>, antwoorden 54, 57, 59 en 60.
- 82 Berenschot, 2014, Evaluatie Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid, <<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/eindrapportevaluatiesocialevoorwaarden.pdf>>; IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 107-108; SOMO, 2014, Toetsing van het Nederlandse beleid op duurzaam inkopen, <<https://www.somo.nl/nl/wp-content/uploads/sites/2/2014/03/Toetsing-van-het-Nederlands-Beleid-op-Duurzaam-Inkopen.pdf>>.
- 83 IOB, 2019, Mind the governance gap, map the chain. Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2012-2018), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z23073&did=2019D47762>, p. 113.
- 84 Het kabinet heeft al aangegeven dat het mogelijk is dat elk ministerie een MVI-actieplan of beed duurzaamheidsplan heeft (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020, Aangehouden motie 26 485, nr. 342, <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/12/15/kamerbrief-inzake-aangehouden-motie-26-485-nr-342/kamerbrief-inzake-aangehouden-motie-26-485-nr-342.pdf>>).
- 85 Lovdata, 2016, Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), LOV-2016-06-17-73, <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>>, paragraaf 5.
- 86 Bundesgesetzblatt, 2021, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, 22 juli 2021, <https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl121s2959.pdf#_bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s2959.pdf%27%5D__1634222984694>, p. 8.
- 87 M. Soeters, M. Vogel & N. Bloem (2020), Over Transactie en Transformatie. Tussentijdse rapportage Pilotprojecten IMVO Convenant Natuursteen (Initiatief Trustone), <<https://www.imvoconvenanten.nl/-/media/imvo/files/natuursteen/transactie-transformatie-tussen-rapportage.pdf?la=nl&hash=3987BB7CDA6A035EC9059542B9147B7>>, p. 11.
- 88 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 (CNV Internationaal, FSC, FNV, Electronics Watch, Fair Wear Foundation, MVO Nederland, Fairtrade Nederland, 2021, Inkopen met respect voor mensenrechten, zo kan het ook! Tips, 'Best practices' en een stappenplan voor maatschappelijk verantwoord inkopen uit risicolanden, <https://www.fairtradenederland.nl/app/uploads/2021/03/FairtradeNederland_MVI_Brochure_A4_Links_Highres_DEF.pdf>.



www.mvoplatform.nl