



Aanbesteding als aanjager van transitie

Eindrapportage van het pilot-
programma ISV Natuursteen

Aanbesteding als aanjager van transitie

Eindrapportage van het pilotprogramma ISV Natuursteen

AUTEURS:
MICHIEL SOETERS
MYRTHE VOGEL
NIKOLAI BLOEM

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Inleiding	9
1. De rol van het inkoopproces	13
2. Toepassing van ISV	15
2.1 Ruimte voor toepassing van ISV	15
2.2 Het beleid voor toepassing van ISV	16
2.3 De praktijk van ISV in de pilootaanbestedingen	19
3. Effectief bijdragen aan verbeteringen in de keten	27
4. Verankering van de lessen	29
5. Conclusies en aanbevelingen	31
5.1 Slotbeschouwing	31
5.2 Aanbevelingen voor nationaal beleid	33
5.3 Aanbevelingen voor aanbestedende diensten	34
5.4 Aanbevelingen voor inkoopuitvoering	36
Bijlagen	
1 Logboek	43
2 Overzicht pilootaanbestedingen	45
3 Lessen uit de dialoog tussen bedrijven en aanbestedende diensten	47
4 Lessen uit het werkbezoek aan China	55
5 Lessen uit het werkbezoek aan India	63
6 Lessen uit de dialoog met leveranciers in Rajasthan	71
7 Lijst van betrokkenen	75
Colofon	77

Annex

Als annex bij deze eindrapportage zijn beschikbaar op www.trustone.nl:

- Initiatief TruStone (2021) Handreiking maatschappelijk verantwoord inkopen van natuursteen
- Association for Stimulating Know-how (2020) Study of natural stone sector: sandstone (Rajasthan) & black granite (Telangana)
- Onafhankelijke risicoanalyse (2021) Social conditions in the natural stone sector in China



Voorwoord

Voorwoord

De afgelopen vier jaar hebben partijen, betrokken bij de natuursteensector in Nederland en Vlaanderen, zich ingezet om het Pilotprogramma ISV Natuursteen tot een succes te maken. Het was een leertraject voor alle partijen die betrokken waren en het heeft de onderlinge verhoudingen en samenhang tussen de diverse stakeholders positief beïnvloed en veranderd.

De opdracht van waaruit we in 2017 vertrokken kwam voort uit de onderhandelingen over een IMVO-convenant Natuursteen die op dat moment gaande waren. De opdracht luidde:

Deze pilotprojecten dienen de nadere uitwerking van een drietal aspecten van het convenant in te houden en een casestudie c.q. best practice op te leveren waar stakeholders op verder kunnen bouwen. Deze aspecten betreffen:

1. Duurzame inkoop;
2. Due diligence;
3. Kinderarbeid vrije productie.

De financiering van het project werd ingevuld vanuit het Fonds Bestrijding Kinderarbeid van de RVO. Aan de financiering werd een aanvullende opdracht verbonden:

De resultaten van de pilotprojecten dienen zo veel mogelijk vertaald te worden naar concrete en herbruikbare tools en hulpmiddelen en de kennis die opgedaan is dient te worden gedeeld. Met name ook met andere branches waar middels IMVO convenanten duurzaam inkopen en kinderarbeid vrije productie wordt nagestreefd.

De bereidheid om mee te werken en te leren bleek bij alle partijen groot en het is het projectteam gelukt om de meeste en de relevante spelers in de natuursteenketen die met overheidsaanbestedingen te maken hebben, te betrekken en aan tafel te krijgen. Daarnaast hebben ook leveranciers deelgenomen en bijgedragen die geen relatie hebben met overheidsaanbestedingen, maar die zaken doen met de bouw, de keukenbranche of de consumentenmarkt.

Vanaf de start van het project is periodiek verslag gedaan aan de partijen van de convenantsonderhandelingen, later de stuurgroep van het Initiatief TruStone. Daarnaast is periodiek verslag gedaan en over de besteding van het budget gerapporteerd aan de RVO. Daarmee is ook de projectbewaking transparant geweest en hebben stakeholders niet alleen betrokkenheid gehad, maar ook toezicht kunnen houden.

Dit rapport is het resultaat van vier jaar samenwerken. Er is veel geleerd en in beweging gezet. Dit was niet mogelijk geweest zonder de toewijding, het doorzettingsvermogen, de nieuwsgierigheid en de gastvrijheid van alle deelnemers die hebben bijgedragen. Daarbij wil ik een aantal partijen/mensen in het bijzonder bedanken: Prof. Dr. Chris Jansen van de Vrije Universiteit Amsterdam die de kennissessies met overheden geleid heeft; de deelnemende Nederlandse en Vlaamse overheden, vakbonden en ngo's aan deze kennissessies.

De leveranciers in China en India die ons gastvrijheid geboden hebben en die het mogelijk gemaakt hebben om kennis te verwerven; de bedrijven in Nederland en Vlaanderen die meegewerkt hebben en hun tijd geïnvesteerd hebben en die de reizen naar China en India mede mogelijk maakten.

De ngo's Aravali in India en Arisa in Nederland die hun kennis en netwerk ingezet hebben; de deelnemers (bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties) aan de werkgroepen India en China.

Liesbeth Unger (HumanRights@Work) voor haar inzet t.a.v. due diligence en het Team ISV Natuursteen.

Myrthe Vogel van de VU (intussen werkzaam voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken) voor haar tomeloze inzet om de aanbestedingen te monitoren, aanbestedingsrechtelijke adviezen te geven en bij te dragen aan de rapportages.

Nikolai Bloem van de SER voor zijn zorgvuldigheid en toewijding als secretaris van dit project.

De stuurgroep van het Initiatief TruStone voor het vertrouwen en hun feedback. En ten slotte Corina Kerkmans van de RVO als sparringpartner en liaison van het Fonds Bestrijding Kinderarbeid.

Vlijmen,
Oktober 2021

Michiel Soeters
Projectleider



Eindrapportage

1 Inleiding

In juli 2017 ging het pilotprogramma Internationale Sociale Voorwaarden Natuursteen van start. De internationale sociale voorwaarden (ISV) richten zich op het bevorderen van de internationale arbeidsnormen, zoals het tegengaan van dwangarbeid, slavernij, kinderarbeid en discriminatie. Het toepassen door overheden van de ISV bij opdrachten voor leveringen, diensten en werken draagt bij aan het uitbannen van zulke misstanden in de inkoopketen. Concreet dienen bedrijven invulling te geven aan het naleven van de ISV door middel van het uitvoeren van due diligence conform de uitgangspunten voor bedrijven en mensenrechten van de VN (UNGP's) en de richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de OESO (OESO-richtlijnen).

Op dat moment onderhandelden Nederlandse en Vlaamse sectororganisaties, vakbonden, ngo's en overheden over een convenant over internationaal MVO in de natuursteensector. Doel van de onderhandelende partijen was implementatie van due diligence conform OESO-richtlijnen. Brede implementatie van due diligence draagt bij aan verbeteringen in de keten.

Constatering van de onderhandelende partijen was dat bedrijven die al invulling gaven aan internationale richtlijnen daar in aanbestedingen niet voor beloond werden. Vrijwel altijd werd gegund op laagste prijs. Dat gegeven stond verdere implementatie van due diligence in de weg.






In opdracht van de partijen heeft een projectteam onder leiding van Soeters Management vervolgens een pilotprogramma opgezet. Hoofdvraag was hoe maatschappelijk verantwoord inkopen door aanbestedende diensten bedrijven kan stimuleren om actief bij te dragen aan het terugdringen van IMVO-risico's in de keten, in het bijzonder kinderarbeid. Het antwoord op deze vraag werd gezocht in de natuursteensector, maar diende waar mogelijk ook vertaald te worden naar andere sectoren.

Het projectteam heeft de hoofdvraag opgesplitst in drie deelvragen:

1. Welke ruimte biedt de wet om in publieke aanbestedingen voorwaarden te stellen op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen?
2. Hoe kunnen voorwaarden in aanbestedingen realistisch en effectief bijdragen aan het implementeren van due diligence door bedrijven?

3. Hoe kunnen voorwaarden in aanbestedingen realistisch en effectief bijdragen aan verbeteringen in de toeleveringsketens van natuursteen?

Het logboek in bijlage 1 geeft een overzicht van alle activiteiten die hebben plaatsgevonden. Schematisch zat het programma als volgt in elkaar:

Theory of change		Deelpilots	Acties
Aanbestedende diensten passen ISV toe 		Deelpilot ISV: Welke voorwaarden zijn mogelijk?	<ul style="list-style-type: none"> - Kennissessies over ISV voor aanbestedende diensten - Monitoring van pilotaanbestedingen - Inschakeling van kennisteam om aanbestedende diensten te ondersteunen
Bedrijven voeren due diligence uit 		Deelpilot due diligence: Welke voorwaarden zijn realistisch en effectief?	<ul style="list-style-type: none"> - Workshops due diligence voor bedrijven - Dialoogbijeenkomsten tussen bedrijven en aanbestedende diensten - Onderzoek naar ketentransparantie in China
Impact on the ground		Deelpilot impact: Welke voorwaarden zijn realistisch en effectief?	- Stakeholderdialoog met partijen in India

Deze rapportage doet verslag van de zoektocht die het projectteam samen met een groot aantal aanbestedende diensten, bedrijven, partijen en stakeholders in de keten in de afgelopen vier jaar heeft afgelegd, van de dilemma's die daarbij speelden, van de nieuwe vragen die opkwamen en van de lessen die zijn getrokken.

1 De rol van het inkoopproces

Het projectteam is uitgegaan van de verandertheorie die ten grondslag ligt aan het convenantenbeleid. In de kern: brede implementatie van due diligence leidt tot verbeteringen in ketens. Daaraan toegevoegd is de veronderstelling dat toepassing van de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) bijdraagt aan brede implementatie van due diligence. Die veronderstelling is gebaseerd op het gegeven dat in het beleid van de Rijksoverheid het uitvoeren van due diligence de manier is om invulling te geven aan ISV. Het IMVO-convenant in de natuursteensector – het Initiatief TruStone – vraagt ook van decentrale overheden om toepassing van ISV.

Toch is daarmee het verhaal niet compleet. Ook andere factoren in het inkoopproces hebben invloed op onwenselijke situaties in de keten. Het projectteam heeft ook die in kaart gebracht. Die verkenning is gedaan op basis van onderzoek door de ILO¹ en is in gesprekken met inkopers en bedrijven getoetst.

Ten eerste zijn duidelijke contractvoorwaarden van belang voor een stabiele en voorspelbare context waarbinnen de leveranciers kunnen opereren. De basis wordt in de meeste contracten wel vastgelegd (product/aantal/prijs/kwaliteit/levertijd). Echter, wie verantwoordelijk is voor de kosten voor productwijzigingen wordt veelal niet gespecificeerd. Financiële risico's voor wijzigingen en investeringen kunnen daardoor worden afgewenteld op de leveranciers aan het begin van de keten, met financieel verlies en mogelijke consequenties voor de arbeiders als resultante.

Ten tweede zijn duidelijke technische specificaties van belang om leveranciers in staat te stellen om in één keer het juiste te maken waardoor faalkosten niet ten koste van de marge en daardoor mogelijk van de werkomstandigheden gaan. Onduidelijke of incomplete specificaties kunnen leiden tot onnodig veel proefproducties en monsternames. Een duidelijke afspraak over de verrekening van faalkosten als gevolg van onduidelijke of incomplete specificaties hoort in elke overeenkomst thuis.

Ten derde zijn realistische levertijden van belang voor het naleven van sociale voorwaarden. Onrealistische levertijden en boetes voor het niet halen van de levertijden kunnen leiden tot overwerk en/of uitbesteding, waarbij minder aandacht is voor naleving van sociale voorwaarden. Het proces van bemonstering en goedkeuring

1 ILO (2017) *Purchasing practices and working conditions in global supply chains*, in: INWORK Issue Brief No. 10

bijvoorbeeld gaat – ook bij de aankoop van natuursteen - soms ten koste van de totale doorlooptijd en de leveranciers worden dan gedwongen om in een te korte doorlooptijd het gewenste volume van de gewenste kwaliteit af te leveren.

Ten vierde zijn realistische prijzen van belang om een ‘race to the bottom’ te voorkomen. In sommige productielanden is de concurrentie tussen leveranciers groot en dat dwingt leveranciers om producten tegen een lage prijs aan te bieden. Kostenverhogingen, bijvoorbeeld door een verhoging van het wettelijk minimumloon, kunnen er dan zelfs toe leiden dat producten onder de kostprijs worden verhandeld. Dit komt de stabiliteit van de ondernemingen van leveranciers en daarmee de sociale positie van hun medewerkers niet ten goede.

2 Toepassing van ISV

2.1 Ruimte voor toepassing van ISV

Het projectteam heeft met aanbestedingsjuristen van de VU en specialisten van centrale en decentrale overheden de wettelijke ruimte verkend voor toepassing van ISV. Unaniem zijn betrokkenen tot de conclusie gekomen dat de wet ruimte biedt om ISV op verschillende manieren in het inkoopproces toe te passen¹. Het is opvallend dat angst voor het overschrijden van juridische grenzen in sommige gevallen nog altijd leidt tot terughoudendheid bij aanbestedende diensten, terwijl de toepassing van ISV tot nu toe nooit tot juridische procedures of vragen vanuit opdrachtnemers heeft geleid.

Om de juridische ruimte op een goede manier te benutten, is overigens wel van belang dat reeds in de voorbereidingsfase een aanbestedingsjurist met kennis van ISV wordt betrokken.

Bij aanbestedingen voor leveringen, diensten en werken groter of gelijk aan de Europese aanbestedingsdrempelwaarde is het toepassen van de ISV voor inkopers van de Nederlandse rijksoverheid verplicht wanneer de aanbesteding binnen een van de tien risicocategorieën valt. Deze lijn is echter het minimum. Ten eerste is er ruimte om ISV ook op andere manieren op te nemen, met name in de selectie- en gunningscriteria. Ten tweede kunnen ook decentrale overheden deze lijn toepassen.

Toepassing van de ISV staat of valt met een heldere, concrete omschrijving van verplichtingen en verwachtingen vooraf en een goede en transparante toetsing achteraf.

De vraag die voor het projectteam nog wel resteert is de volgende. Door overheden die geen beleidsverplichting voor zichzelf hebben opgesteld, wordt het toepassen van de Internationale Sociale Voorwaarden nog gezien als een 'keuze', die vaak op opdrachtniveau vooraf wordt gemaakt. Men kan daardoor dan voorafgaande aan een opdracht ook kiezen om bijvoorbeeld het thema 'circulariteit' prioriteit te

¹ Uiteraard dient bij het inrichten en uitvoeren van de aanbestedingsprocedure rekening gehouden te worden met de uitgangspunten en beginselen van het aanbestedingsrecht. Hoewel deze rapportage met de grootst mogelijke zorgvuldigheid is opgesteld, leent deze zich niet voor gedetailleerde advisering over de exacte ruimte die het aanbestedingsrecht biedt in een concrete aanbesteding en de wijze waarop daarvan in die specifieke context het beste gebruik gemaakt kan worden. Raadpleeg daarom altijd een aanbestedingsjurist wanneer u de handvatten in deze rapportage wilt toepassen in uw eigen opdracht.

geven boven ISV en andere MVI-thema's. Dit betekent dat aanbestedende diensten eerst risico's prioriteren en daarna (due diligence-voorwaarden stellen om te) werken aan verbeteringen. De situatie kan zich dan voordoen dat een aanbestedende dienst en zijn leveranciers bij een aanbesteding van natuursteen voor een stadsplein een bijdrage levert aan circulariteit, wat vanuit die keten bezien misschien niet het meest ernstige IMVO-risico is, en dat ondertussen in de betreffende keten een ander relevanter IMVO-risico blijft voortduren met ernstige en onomkeerbare gevolgen, bijvoorbeeld kinderarbeid. Deze werkwijze kan op gespannen voet staan met de OESO-richtlijnen. Bij zuivere toepassing van de OESO-richtlijnen moet aan een dergelijke prioritering namelijk een gedegen risicoanalyse voorafgaan. De uitkomsten van die risicoanalyse bepalen vervolgens welke risico's worden aangepakt. Ernst en waarschijnlijkheid van de risico's zijn daarbij leidend. De keuze van de aanbestedende dienst is vaak niet gebaseerd op een dergelijke risicoanalyse. In dit licht verdient het aanbeveling om in aanbestedingen altijd due diligence als voorwaarde te stellen. De uitkomsten van de risicoanalyse bepalen vervolgens of de betrokken partijen bijdragen aan verbeteringen van sociale omstandigheden of aan verbeteringen op een ander thema, bijvoorbeeld circulariteit.

2.2 Het beleid voor toepassing van ISV

In theorie is er voldoende ruimte om te zorgen dat de toepassing van ISV bijdraagt aan implementatie van due diligence. De wettelijke ruimte voor toepassing van ISV is er. Tegelijk wordt deze ruimte in de praktijk vaak nog niet voldoende gebruikt. Hier zou in beleid concreter en bewuster op gestuurd kunnen worden. Aan ISV dienen leveranciers invulling te geven door due diligence uit te voeren. In de praktijk waren er bij de start van het pilotprogramma echter nog weinig concrete voorbeelden van effectieve toepassing ervan. Daar waar ISV als contractvoorwaarde was opgenomen, werd vaak niet gehandhaafd, of – als er in geval van economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) of beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV) aanbestedingen diverse gunningscriteria waren opgenomen – maakte de voorwaarde ten aanzien van ISV een te klein percentage van de totale gunningscriteria uit. Bedrijven die hun verantwoordelijkheid namen en due diligence implementeerden konden daar nadeel van ondervinden. Bij gunning ging de opdracht vaak aan hen voorbij.

Het projectteam heeft dialoogbijeenkomsten tussen bedrijven en aanbestedende diensten georganiseerd om gezamenlijk te onderzoeken welke drempels aanbestedende diensten ervaren en wat er nodig is om die weg te nemen. Een verslag is opgenomen in bijlage 3.

Afweging prijs, kwaliteit en impact

Prijs blijkt geen drempel te zijn. Aanbestedende diensten gaven aan dat als toepassing van ISV tot hogere prijzen leidt dat op zichzelf geen bezwaar is. Bestuurders, projectleiders en inkopers vinden sociale omstandigheden in de keten van groot belang en begrijpen dat verbetering daarvan vaak kosten met zich meebrengt. Uiteraard betekent dat niet dat de keuze per definitie valt op het aanbod met de grootste positieve impact in de keten. De uiteindelijke keuze is altijd een afweging tussen prijs, kwaliteit en impact in de keten.

Behoeft aan zekerheid

Wel een belangrijke drempel is ten eerste dat het concept van due diligence niet altijd voorziet in de behoefte aan zekerheid van een aanbestedende dienst. Due diligence biedt geen garantie dat er in de toeleveringsketen nooit meer iets mis gaat, maar wel dat problemen sneller en beter worden opgelost. Veel overheden willen natuursteen die volledig vrij is van IMVO-risico's. Met name bestuurders zijn bang voor de reputatieschade als blijkt dat er bij de productie van natuursteen die in een gebouw of plein is verwerkt, toch kinderarbeid aan te pas is gekomen.

In sommige gevallen vragen zij daarom garanties, vaak in de vorm van keurmerken of certificaten. Echter, of de winning en verwerking van natuursteen vrij is van IMVO-risico's kan niet worden gegarandeerd, ook niet met een certificaat. Doel dat aanbestedende diensten zouden moeten stellen, is dat bedrijven bijdragen aan verbeteringen in internationale ketens. Belangrijk is dat bedrijven kunnen aantonen dat zij zorgvuldig een due diligence proces hebben doorlopen en naar vermogen risico's hebben aangepakt.

Due diligence is een proces dat stapsgewijs kan worden ingevoerd en verbeterd. Aanbestedende diensten kunnen daar rekening mee houden. De gemeente Den Haag, bij voorbeeld, heeft een beleid voor langere termijn vastgelegd waarbij toepassing van ISV centraal staat. Stapsgewijs wordt de drempel verhoogd. Een dergelijk beleid houdt rekening met ontwikkelingen in de markt en is tegelijkertijd een belangrijk signaal aan de markt dat due diligence de norm is.

Er zijn ook aanbestedende diensten die de zekerheid zoeken in een of meer specifieke Sustainable Development Goals (SDG's). De onderliggende indicatoren van de SDG's zijn dan het toetskader voor inspanningen van hun leveranciers op het gebied van internationaal MVO. Bijdragen aan SDG's en implementatie van due diligence kunnen elkaar zeker versterken. Belangrijk daarbij is dat due diligence de basisvoorwaarde is voor een effectieve, efficiënte en coherente bijdrage van bedrijven aan de SDG's.²

In andere gevallen zoeken aanbestedende diensten zekerheid door natuursteen van buiten Europa vermijden. De gedachte is dat natuursteen uit Europa onder goede omstandigheden is geproduceerd en inkoop daarvan een veilige keuze is. Die gedachte gaat mank. In de eerste plaats staat vermijden op gespannen voet met internationale regelgeving met betrekking tot protectionisme. In de tweede plaats is vermijden beperkt mogelijk omdat de vraag van natuursteen in Europa groter is dan het aanbod. In de derde plaats is vermijden onwenselijk omdat het niet bijdraagt aan verbeteringen in de keten en mogelijk zelfs leidt tot verslechtering van omstandigheden in die landen. In de vierde plaats is ook Europa niet vrij van IMVO-risico's.

Organisatorische drempels

Een tweede belangrijke drempel voor toepassing van ISV hangt samen met de organisatorische inbedding.

Dat begint vaak al bij het ontwerp. Inkopers gaven aan dat wanneer zij beginnen met het voorbereiden van een aanbesteding, belangrijke beslissingen soms al genomen zijn. Zo komt het voor dat de architect een bepaald type natuursteen uit een specifiek groeve(gebied) voorschrijft. Dat kan gaan om Belgisch hardsteen bij renovatie van monumenten, maar het kan ook gaan om natuursteen uit een groeve(gebied) waarvan bekend is dat zich IMVO-risico's zoals kinderarbeid voordoen. Voor een effectieve uitvraag verdient een brede of functionele omschrijving de voorkeur. Dan kunnen leveranciers zich beter onderscheiden op due diligence, dan wanneer een specifieke steen uit een specifiek gebied wordt gevraagd. Zo vroeg de gemeente Amsterdam in een aanbesteding om natuursteen op basis van gespecificeerde esthetische verschijningsvormen.

In veel gevallen strandden goede bedoelingen in de uitvoeringsfase. Het projectteam heeft een aantal aanbestedingen gemonitord. De lessen daaruit worden in de volgende paragraaf beschreven.

Beloning koplopers?

De ambitie van de partijen bij het Initiatief TruStone ging verder dan alleen drempels wegnemen bij aanbestedende diensten. Door partijen is ook de vraag gesteld of het mogelijk en wenselijk is om koploperbedrijven te belonen. Bij het vaststellen van het TruStone-beoordelingskader³ is die vraag door partijen zelf al deels beantwoord. Partijen willen niet stimuleren dat een hoger puntentotaal in de beoorde-

2 SER (2019) *Kansen pakken en risico's beheersen, over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*

3 SER / Internationaal MVO (2020) *Stakeholders werken aan een verantwoorde natuursteensector*; beoordelingskader.

ling door het onafhankelijke secretariaat meer punten oplevert in de gunning. Hoewel het beoordelingskader zo objectief mogelijk is opgesteld, bevat een beoordeling namelijk altijd een zekere mate van subjectiviteit.

Het projectteam ziet het belonen van deelname aan collectiviteiten als een goed alternatief. Deelname aan een collectief dat is gebaseerd op de OESO-richtlijnen geeft ten eerste een goede indicatie dat due diligence op een gedegen manier wordt uitgevoerd en ten tweede de mogelijkheid dat krachten kunnen worden gebundeld om meer impact te hebben in de keten. Het Initiatief TruStone is daarvan een goed voorbeeld.

Op grond van de aanbestedingswet mag niet met ‘witte of zwarte lijsten’ gewerkt worden. Aanbestedende diensten dienen bedrijven die gelijkwaardig presteren in beginsel een gelijke kans op de opdracht te bieden. Deelname aan een convenant kan daarom op zichzelf niet als harde voorwaarde worden gesteld. Wel kunnen de eisen van het convenant of onderdelen daarvan worden omschreven, waarbij deelname aan het convenant als bewijs kan dienen. Ook kan een aanbestedende dienst er bijvoorbeeld voor kiezen om ‘deelname aan een IMVO-convenant of een gelijkwaardig Initiatief’ te belonen in selectiecriteria.⁴

2.3 De praktijk van ISV in de pilotaanbestedingen

Gedurende het pilotproject zijn de deelnemende aanbestedende diensten geïnterviewd over de wijze waarop zij ISV in de praktijk brengen, wie en wat zij daarbij nodig hebben en welke uitdagingen en kansen zij zien voor de toekomst. In deze gesprekken valt het projectteam een aantal zaken in het bijzonder op.⁵

Contractmanagement is arbeidsintensief en vaak nog (te) sterk afhankelijk van individuele medewerkers

Het doel van het toepassen van ISV is bedrijven te stimuleren due diligence toe te passen en zo verbetering in de keten te bewerkstelligen. Voor de aanbestedende dienst ligt het zwaartepunt van de daartoe benodigde actie in het contractmanage-

4 Eisen en criteria moeten voldoende verband houden met het voorwerp van de opdracht. Het is in dat kader relevant dat de eisen die u stelt verband houden met (de keten van) dat wat u inkoop. Dat laat ruimte om deelname aan de IMVO-convenanten te belonen, maar het is in dit kader aan te raden bij de formulering van uw eisen en criteria een aanbestedingsjurist te betrekken.

5 Aan het pilotproject hebben 10 aanbestedende diensten deelgenomen, met in totaal 13 inkooptrajecten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen. In het kader van de monitoring zijn de stukken van deze aanbestedingen bezien en zijn verschillende betrokken medewerkers (meestal inkopers en contractmanagers) geïnterviewd tijdens of na afloop van de contractfase. In de gevallen waarin een interview achteraf niet mogelijk was, is de monitoring gebaseerd op de stukken en contact voorafgaande aan de aanbesteding.

ment. Of het due diligence-proces goed wordt uitgevoerd wordt immers geheel of grotendeels na contractsluiting beoordeeld.⁶

Opvallend is dat het ISV-contractmanagement meestal geen onderdeel is van het reguliere contractmanagement. De uitvoering hiervan ligt vaak ook niet bij de reguliere contractmanager, maar bij de medewerker (vaak een inkoper) die zich eerder in het inkooptraject hard voor heeft gemaakt om ISV in het contract op te nemen.

Het bleek in alle gevallen een uitdaging concrete informatie te verkrijgen over risico's in de relevante keten en maatregelen die daarop ingrijpen. Het contractmanagement vraagt dus veel tijd en doorzettingsvermogen. Zo moeten verzoeken om risicoanalyses en verbeterplannen bijvoorbeeld vrijwel altijd meerdere keren worden herhaald. Bovendien blijkt in aanvulling op de generieke eisen en criteria vaak een nadere concretisering nodig van wat verwacht wordt van opdrachtnemers. Daartoe worden bijvoorbeeld zelf opgestelde invulformats geboden en worden aanvullende gesprekken gevoerd.

Deze tijd is meestal niet ingecaluleerd in de organisatie en bezetting, wat betekent dat het contractmanagement er vaak 'bij wordt gedaan' vanuit een sterke persoonlijke motivatie. Dit past binnen bij het bredere beeld dat ISV veelal nog niet is ingebed in de reguliere processen en systemen in de organisatie en daarmee sterk afhankelijk is van individuen en hun individuele motivatie. Ook de aandacht vanuit de management- en bestuurslagen voor de uitvoering van ISV en de resultaten die dat oplevert, evenals de externe communicatie hierover is meestal nog beperkt. De focus daarin ligt meestal nog op de vraag of ISV is opgenomen in de aanbestedingsvoorwaarden en/of het contract.

Resultaten: Concrete risico's en verbetermaatregelen niet snel op tafel in individueel contractmanagement, wel andere positieve effecten (vooral in aansluiting bij opdrachtverstijgend niveau)

In veruit de meeste pilots werd, geïnspireerd op het ISV-Rijksbeleid, vereist dat opdrachtnemers na contractsluiting een due diligence-proces (of een gedeelte daarvan) uitvoerden.⁷ Daarbij moest in alle gevallen een risicoanalyse en in veel gevallen ook een plan van aanpak/verbeterplan worden aangeleverd. In enkele gevallen werd daarnaast een eindrapportage uitgevraagd, maar in de meeste pilots is vooraf

6 ISV wordt op dit moment meestal opgenomen in de contractvoorwaarden (in lijn met het ISV-Rijksbeleid). Wanneer ervoor gekozen wordt om daarnaast een gunnings- of selectiecriteria te hanteren (bijvoorbeeld door bij inschrijving reeds een risicoanalyse uit te vragen of een bewijs van deelname aan een sectorinitiatief zoals het IMVO-convenant te belonen), vindt de beoordeling daarvan wel al plaats tijdens de aanbesteding.

7 Hier werd een contractvoorwaarde gehanteerd in lijn met de standaardteksten van het ISV-Rijksbeleid.

besloten deze verplichting niet op te nemen in verband met een te korte contractduur (vaak is sprake van een levering, die plaatsvindt binnen enkele maanden).⁸

In een derde van de pilotaanbestedingen is daadwerkelijk een risicoanalyse en/of plan van aanpak aangeleverd. Een verbeterplan is slechts in één pilotaanbesteding ontvangen. Eindrapportages zijn, ook in het enkele geval waar deze wel was uitgevraagd, niet ontvangen.⁹

In één geval heeft het niet aanleveren van een plan van aanpak geleid tot uitsluiting van deelname aan de aanbesteding. In deze pilot moest dit plan van aanpak in het kader van de gunningscriteria reeds tijdens de aanbesteding worden aangeleverd. Daarnaast heeft opname van ISV-eisen in enkele gevallen geleid tot deelname aan het IMVO-convenant TruStone, in welk kader ook risicoanalyses en verbeterplannen moeten worden aangeleverd.

De risicoanalyses die aanbestedende diensten ontvangen beschrijven steeds IMVO-risico's in den brede en zijn dus niet in het bijzonder gefocust op de sociale risico's. Ten aanzien van deze sociale risico's blijft de analyse vaak nog bij een beschrijving van algemene risico's in de sector of het land van herkomst. Opvallend is wel dat meerdere aanbestedende diensten een verbetering in kwaliteit van de risicoanalyses waarnemen in gevallen waarin aansluiting is gezocht is bij een breder verband, door ofwel dezelfde ISV-eisen op te nemen in achtereenvolgende eigen aanbestedingen, ofwel doordat meerdere aanbestedende diensten dezelfde eisen stelden of wanneer opdrachtnemers aangesloten zijn bij het Initiatief TruStone.

In vrijwel alle inkooptrajecten waarin een dialoog heeft plaatsgevonden geven aanbestedende diensten aan dat bewustzijn, kennis en begrip van de materie zowel voor aanbestedende dienst als voor opdrachtnemers is gegroeid.

Grote behoefte aan concrete tools en externe informatie en ondersteuning, met name voor de beoordeling van aangeleverde risicoanalyses en verbeterplannen

Er is een duidelijke behoefte aan praktische op maat gemaakte ondersteuning. Ten eerste bij het opnemen van ISV in concrete inkooptrajecten (wat zijn passende en zinvolle eisen in deze opdracht, hoe zorgen we voor een steeds ambitieuzer vraagniveau en hoe communiceren we naar opdrachtnemers wat we concreet van hen

8 De eindrapportage is net als de risicoanalyse en het verbeterplan onderdeel van het due diligence-proces zoals dat is uitgewerkt in de OESO Richtlijnen en overgenomen in het ISV-Rijksbeleid. De meeste gemeenten kiezen ervoor de standaardteksten van het Rijksbeleid over te nemen, maar daarbij niet alle onderdelen uit dit proces in iedere opdracht uit te vragen. De eindrapportage valt daarbij, zeker in kortdurende contracten, vaak weg.

9 Partijen die deelnemen aan het Initiatief TruStone, moeten in dat verband echter wel jaarlijks een rapportage aanleveren.

verwachten). Ten tweede bij het uitvoeren en beoordelen van het due diligence-proces dat daarop volgt (bijvoorbeeld hoe moet een risicoanalyse eruit zien, wanneer is die goed genoeg en wat is mijn handelingsperspectief wanneer dat niet het geval is).

Zonder uitzondering geven aanbestedende diensten daarbij aan naast externe ondersteuning ook behoefte te hebben aan concrete, praktische tools die direct in een aanbesteding kunnen worden ingezet. Deze moeten met name helpen om 1) opdrachtnemers vooraf concreter duidelijk te kunnen maken wat van hen verwacht wordt en 2) om de door opdrachtnemers aangeleverde informatie te kunnen beoordelen. De reeds beschikbare informatie en hulpmiddelen worden vaak te algemeen gevonden. De tools en ondersteuning zouden dus moeten helpen bij de doorvertaling van deze algemene informatie en hulpmiddelen (zoals standaardteksten, due diligence-verplichtingen en algemene kennis over IMVO-risico's) naar het eigen inkooptraject.¹⁰

Bronnen en hulpmiddelen waarvan geïnterviewden aangeven deze te gebruiken naast de ondersteuning van het TIN (Team ISV Natuursteen) en TruStone (inclusief beoordeling door het TruStone-secretariaat, dat is ondergebracht bij de SER) zijn de standaardteksten van het rijksbeleid, de PIANOo-website, sectorspecifieke rapporten van maatschappelijke organisaties zoals 'The Dark Sites of Granite' van LIW (nu Arisa) en invulformats van het TIN of de anderen zoals de ISV-Academy (PIANOo). Ook de MVO-risicochecker, samenwerkingen met andere aanbestedende diensten en dialoog met de markt (bijvoorbeeld in een marktconsultatie) worden ingezet.¹¹

In vrijwel alle interviews is daarnaast uitdrukkelijk de behoefte benoemd aan een externe centrale beoordeling, bijvoorbeeld door het onafhankelijke TruStone-secretariaat of door gebruik van een keurmerk.

Uniforme vraagstelling in lijn met rijksbeleid, maar organisatie van ISV gefragmenteerd en verschillend per aanbestedende dienst

Vrijwel alle aanbestedende diensten sluiten in hun vraagstelling en – indien aanwezig – in hun eigen ISV-beleid aan bij de lijn van het ISV-rijksbeleid.¹² Dat betekent

10 In het pilotproject is op deze behoefte ingespeeld door ondersteuning vanuit het Team ISV Natuursteen (TIN) en TruStone.

11 Inmiddels zijn vanuit TruStone aanvullende hulpmiddelen ontwikkeld zoals handreikingen voor de verschillende stappen van due diligence en thematische handreikingen voor risico's zoals lage lonen en kinderarbeid. Een deel van die tools is of komt alleen beschikbaar voor aangesloten bedrijven en aanbestedende diensten. Een ander deel is of komt publiek beschikbaar via de website van TruStone: www.trustone.nl.

12 Dit beleid gaat uit van een contractvoorwaarde, waarin van opdrachtnemers verwacht wordt dat zij na contractsluiting een due diligence-proces doorlopen, in aansluiting op de OESO Richtlijnen. Zie voor standaardteksten en meer informatie zie de website van PIANOo www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-themas/internationale-sociale-2

dat due diligence als uitgangspunt genomen wordt en dat veelal de standaardteksten van het rijk – soms met een concretiseringsslag voor de eigen context - worden gebruikt.¹³ Dat maakt het gemakkelijker ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren en zorgt er bovendien voor dat krachten gebundeld worden en dat de markt beter weet waar zij aan toe is, doordat zij door verschillende aanbestedende diensten met dezelfde eisen geconfronteerd wordt.

De wijze waarop ISV is ingebed in de organisatie en beleid is echter gefragmenteerd en verschilt bovendien sterk per aanbestedende dienst. Of en door wie ISV wordt toegepast en in hoeverre daarvoor aandacht is in beleid en de bredere organisatie lijkt vaak organisch te zijn ontstaan. Vaak (maar niet altijd) ontbreekt in beleid en organisatie een bredere structuur voor de toepassing en monitoring van ISV en daarmee ook een plaats om opgedane kennis en ervaring, bijvoorbeeld vanuit de pilotprojecten, breder te kunnen verankeren.

Grote verschillen zijn zichtbaar tussen de aanbestedende diensten in de productgroepen waarop ISV wordt toegepast, de wijze waarop die praktijk tot stand is gekomen, de mate waarin daar beleid aan ten grondslag ligt, de mate waarin daarbij overkoepelend gestuurd en uitgewisseld wordt in uitvoering en beleid, de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het integreren van ISV en het uitvoeren van het contractmanagement belegd is (vaak zijn hierover geen formele afspraken gemaakt) of wie zich trekker voelt van het thema.

Wel is een duidelijke overeenkomst onder de deelnemende aanbestedende diensten dat voor vrijwel alle aanbestedende diensten de directe aanleiding om ISV toe te passen in natuursteenopdrachten gelegen was in de start van TruStone en het pilotprogramma, in sommige gevallen in samenhang met voorafgaande kritische aandacht vanuit maatschappelijke organisaties en politieke en/of bestuurlijke druk.

Capaciteit is een groter probleem dan budget in de uitvoering van ISV

Hoewel gebrek aan budget weliswaar in sommige gevallen als drempel wordt benoemd om ISV verder te brengen (bijvoorbeeld omdat er geen geld is externe kennis of begeleiding in te kopen), werd dit meestal niet als belangrijke drempel gezien. Met een beperkt budget kan vaak externe ondersteunende expertise ingehuurd worden of kan aan opdrachtnemers een vergoeding geboden worden om

¹³ Vaak wordt hierbij gekozen om niet alle onderdelen van het in het rijksbeleid opgenomen due diligence-proces uit te vragen. Zo wordt bijvoorbeeld alleen een risicoanalyse of een risicoanalyse en verbeterplan, maar geen openbare eindrapportage vereist. Een veel voorkomende reden voor deze keuze is dat het in kortdurende opdrachten vaak niet haalbaar wordt geacht het gehele proces tijdens de looptijd van het contract te doorlopen.

hun due diligence-proces op orde te brengen (bijvoorbeeld door het als stelpost op te nemen in de opdracht).

Veel vaker wordt een gebrek aan toegewijde capaciteit benoemd als belemmering om ISV goed uit te voeren. Dit hangt vanzelfsprekend samen met het feit dat het thema meestal niet structureel is ingebed in de organisatie en het eigen beleid, waardoor ook de verantwoordelijkheid voor ISV vaak niet formeel belegd is bij één of meerdere medewerkers.

Planning en kortdurende contracten leggen druk op ruimte voor due diligence

Een veel genoemde factor die druk legt op het integreren en uitvoeren van ISV is de vaak al eerder vastgestelde planning van projecten (waarvan de natuursteenlevering meestal onderdeel uitmaakt). Veel geïnterviewden benoemden één of meerdere voorbeelden (binnen of buiten de natuursteeninkoop) waarin ISV wegens planningsoverwegingen enkel kon worden opgenomen indien dit geen extra tijd zou vragen. Hierdoor werd ISV in die gevallen niet, dan wel in afgezwakte vorm opgenomen. In kortdurende contracten ziet men zich bijvoorbeeld vaak gedwongen om slechts enkele elementen uit het due diligence-proces te vereisen (bijvoorbeeld alleen een risicoanalyse), omdat meer dan dat niet haalbaar is binnen de beperkte looptijd van het contract. Soms wordt deze eis opgevolgd door een ambitieuzere eis in een daarop volgend contract.

Ook komt het voor dat tijdens de uitvoering blijkt dat de beschikbare tijd eigenlijk te kort is om alle in de opdracht opgenomen stappen van het due diligence-proces te doorlopen (mede omdat vaak extra toelichting en aansporing nodig is om opdrachtnemers daartoe te bewegen).

Er is dus een duidelijke spanning tussen kortlopende contracten (de meeste natuursteenleveringen) enerzijds en de ambitie om een lange termijn-proces van due diligence te stimuleren anderzijds. Vaak is de contractduur te kort om alle elementen van het due diligence-proces te kunnen doorlopen.

De oplossing die hiervoor gezien wordt door aanbestedende diensten is opdrachtnemers tevens te vragen aan te sluiten bij een opdracht overstijgend verband, bijvoorbeeld het Initiatief TruStone. In sommige aanbestedingen wordt deze deelname als zodanig opgenomen als minimumeis of wordt deelname beloond in een selectie criterium of gunningscriterium in de aanbesteding. Daarmee wordt geborgd dat buiten de (vaak in tijd beperkte) context van de opdracht op langere termijn alsnog alle stappen van het due diligence-proces moeten worden doorlopen.¹⁴

¹⁴ Daarbij is een essentieel onderdeel in het Initiatief TruStone het onafhankelijke secretariaat, dat verzorgd wordt door de SER en dat het due diligence-proces van bedrijven beoordeelt en daarbij ondersteunt.

Gebrekkige ketentransparantie en traceerbaarheid van producten

Een ander veel genoemd probleem is het gebrek aan transparantie in de toeleveringsketen en daarmee samenhangend beperkte traceerbaarheid van producten. Aanbestedende diensten geven aan niet met zekerheid te kunnen vaststellen of het product daadwerkelijk afkomstig is vanuit de door opdrachtnemer benoemde groeve en fabriek. In sommige gevallen geven opdrachtnemers ook aan de vragen van aanbestedende diensten niet te kunnen beantwoorden, omdat zij zelf onvoldoende zicht hebben op de toeleveringsketen. Dit laatste probleem doet zich bij kleinere leveranciers minder voor, met name wanneer zij langdurige relaties hebben opgebouwd met hun ketenpartners.

Gebrek aan verificatie- en beoordelingsmiddelen

Daarmee samenhangend wordt ook in bredere zin het gebrek aan verificatie-/beoordelingsmiddelen om de juistheid van de door opdrachtnemers aangeleverde informatie te beoordelen door de vrijwel alle aanbestedende diensten benoemd als een probleem.

Tegelijk blijkt dat aanbestedende diensten die (desondanks) het gesprek durven aan te gaan en kritische vragen blijven stellen vaak meer en andere informatie te verkrijgen dan vooraf werd verwacht. Hoewel objectieve verificatie zeker van belang is, blijken durf en de bereidheid en tijd om in gesprek te gaan dus ook van cruciaal belang.

Commitment bestuur en management voor due diligence-aanpak (in plaats van harde garantie)

Geïnterviewden noemen politieke druk en mandaat en commitment op zowel bestuurlijk als managementniveau als relevante factor voor het verder brengen van ISV. Daarbij is van belang dat er ook commitment en mandaat voor de due diligence-aanpak is en dat dus niet van inkopers en opdrachtnemers wordt verwacht dat zij garanderen dat er geen risico's in de keten zijn (bijvoorbeeld door bepaalde landen van herkomst te vermijden). Het erkennen dat deze er zijn, is immers de start van due diligence-proces op weg naar vermindering en voorkoming daarvan. Politieke druk, bijvoorbeeld door aandacht vanuit maatschappelijke organisaties voor ISV-risico's in de specifieke keten, lijkt vaak nodig om intern de ruimte te creëren om ISV (serieus) toe te passen.

Verbinding bestuur en uitvoering

Ook de verbinding tussen het bestuurlijke niveau en de uitvoering van ISV is veel genoemd als factor van belang. In veel gevallen is aangegeven dat hier ruimte voor

verbetering ligt. Dat kan bijvoorbeeld door de doelen die op bestuurlijk en beleidsniveau gesteld worden voor ISV op dat niveau te concretiseren. Nu zijn die (meer dan voor andere MVI-doelen) voor ISV vaak nog vaag, waardoor ze onvoldoende sturing en houvast bieden. Ook wordt benoemd dat bewustwording en sturing in de laag tussen bestuur/ beleid en uitvoering, de managementlaag, van belang is en vaak nog achterblijft.

Verbinding individuele opdracht en opdracht overstijgend niveau

Een tweede relevant verband dat geïnterviewden op verschillende manieren benoemen is dat tussen het individuele niveau van de concrete aanbesteding enerzijds en het opdracht overstijgende, collectieve niveau anderzijds. In de meeste gevallen waarin de toepassing van ISV een positief effect op het gedrag van opdrachtnemers teweegbracht, is op enige wijze aansluiting gezocht bij dat opdracht overstijgende niveau.

Manieren waarop aanbestedende diensten deze verbinding zoeken zijn bijvoorbeeld:

1. het stellen van dezelfde eisen door verschillende aanbestedende diensten en, wanneer zij dezelfde opdrachtnemer contracteren, ook samen optrekken in de dialoog met deze opdrachtnemer in het due diligence-traject,
2. aansluiting bij het Initiatief TruStone en/of de kennissessies in de pilot (bijvoorbeeld door dit op te nemen als eis of gunnings- of selectie criterium),
3. een langetermijnvisie communiceren naar de markt, waaruit blijkt dat ISV voor een langere periode in verschillende soortgelijke opdrachten zal worden opgenomen (eventueel in opbouwend ambitieniveau). Daarmee weten opdrachtnemers beter waar zij aan toe zijn en loont het sneller voor hen om te investeren in het integreren van due diligence in hun bedrijfsvoering.

Netwerk

Alle deelnemende aanbestedende diensten benoemden het door het TIN en TruStone gevormde netwerk van collega-aanbestedende diensten, onafhankelijke kennisdragers en bedrijven en de daarin georganiseerde kennissessies als een belangrijke katalysator voor het toepassen en uitvoeren van ISV. Het biedt hen kennis en goede voorbeelden en ruimte om te sparren over de te kiezen aanpak. Daarnaast lijkt een functie van dit netwerk ook te zijn dat vaak op zich staande inkopers, contractmanagers en beleidsmedewerkers zich gesteund voelen om te pionieren, uit te proberen.

3 Effectief bijdragen aan verbeteringen in de keten

Om impact te bereiken volstaat het soms dat een importeur invloed uitoefent op een leverancier. Soms kunnen geringe investeringen ook heel effectief zijn, zoals het inhuren van een vertaler om migrantenwerkers te helpen om een (overheids)voorziening of verzekering aan te vragen. Vaak gaat het echter om complexe problemen die vragen om een langjarige, regionale aanpak met betrokkenheid van verschillende stakeholders. Een enkele aanbesteding kan dan – zeker bij een beperkte doorlooptijd – niet meer dan een eerste aanzet geven voor zo'n aanpak. Tijdens dialoogbijeenkomsten werd mede in dit licht de vraag opgeworpen hoe – binnen de randvoorwaarde van proportionaliteit - aanbestedende diensten effectief kunnen bijdragen aan verbeteringen.

Het projectteam heeft samen met aanbestedende diensten, bedrijven en partijen een werkbezoek aan China gebracht en een stakeholderdialoog met exporteurs uit India gevoerd om te verkennen hoe aanbestedende diensten en bedrijven effectief kunnen bijdragen aan impact. Verslagen van de werkbezoeken zijn opgenomen als bijlagen 4 en 5. Hier geeft het projectteam twee meer algemene aanwijzingen om bij de toepassing van ISV effectief te kunnen bijdragen aan impact in de keten.

Ten eerste pleit het projectteam ervoor om in aanbestedingen meer punten toe te kennen voor importeurs die dicht bij de bron komen. Concreet gaat het om het belonen van het verkorten van ketens door schakels over te slaan of te verwijderen. Veel importeurs onderhouden goede relaties met een agent of met fabrieken in herkomstlanden. IMVO-risico's doen zich relatief vaak dieper in de keten voor, bijvoorbeeld in en rond groeves of cobble yards. Hoe minder schakels er zijn tussen het risico en de importeur, hoe effectiever een aanpak kan zijn. Dit vraagt om risico nemen door de leverancier en om te investeren in relaties dieper in de keten.

Ten tweede is het projectteam ervan overtuigd geraakt dat dialoog de aangewezen weg is om inzicht te verkrijgen in welke risico's zich voordoen in verschillende onderdelen van het productieproces en welke inzet effectief kan zijn om bij te dragen aan verbeteringen.

Dialoog geeft de mogelijkheid om de cultuur en context van het land beter te begrijpen en daarmee om beter te begrijpen waarom risico's zich voordoen en hoe daarmee kan worden omgegaan. Gesprekspartners gaven als voorbeeld dat beleid om

vanuit sociale overwegingen overuren te beperken averechts kan uitpakken en kan leiden tot vertrek van werknemers. Groeves en fabriek zijn door weersomstandigheden vaak enkele maanden per jaar gesloten. In de resterende maanden willen werknemers vaak overuren maken om meer te kunnen verdienen voor zichzelf en voor hun familie.

Bilaterale dialoog tussen importeur en leverancier kan dus waardevol zijn. Collectieve dialoog levert soms nog meer op. Een van de uitkomsten van de collectieve dialoog tussen TruStone-bedrijven en exporteurs uit Rajasthan (zie bijlage 6) was dat veel risico's die bij de winning en verwerking van zandsteen voorkomen, zoals lage lonen, dwangarbeid en kinderarbeid, nauw samenhangen met het informele circuit van vooral migrantenarbeiders dat in die regio wijdverbreid is. Alleen door gezamenlijk en regionaal de krachten te bundelen en bijvoorbeeld te zorgen dat iedereen beschikt over een legitimatiebewijs en een bankrekening kan de transparantie worden vergroot en worden risico's verminderd.

Om effectief bij te dragen aan verbeteringen valt het daarom aan te bevelen om in aanbestedingen te stimuleren dat importeurs bilateraal en/of collectief in dialoog gaan in plaats van meteen op specifieke uitkomsten te sturen. Het projectteam beseft dat zoiets lastig kan zijn voor aanbestedende diensten. Concrete handvatten, zoals te vinden in de handreiking die als annex beschikbaar is op www.trustone.nl, zullen ook niet altijd toereikend zijn. Geboekte resultaten kunnen tegenvallen.

Het projectteam beveelt aanbestedende diensten aan om daarom altijd publiek verantwoording af te leggen. Heldere publieke communicatie - wat heb je gedaan, hoe heb je het aangepakt, wie heb je betrokken, waarom heb je dat zo gedaan, wat heeft het opgeleverd, wat hebben we geleerd - laat zien dat de aanbestedende dienst samen met de leverancier en die weer samen met stakeholders in de keten verantwoordelijkheid heeft genomen en bereid is om te leren van zowel successen als tegenvallers.

4 Verankering van de lessen

De laatste vraag waar het projectteam zich over heeft gebogen betreft de verankering van de geleerde lessen in zowel de natuursteensector als in andere sectoren.

Hiertoe is in 2021 een dialoog op gang gekomen tussen diverse beleidsministeries (Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat), PIANOo, de RVO en het projectmanagement.

Zoals in de afgelopen jaren is gebleken, is het invoeren van het Team ISV Natuursteen de motor van het vliegwiel gebleken, waardoor gemeenten bij hun aanbestedingen met natuursteen de ISV onderdeel maakten van hun eisen. Door de ondersteuning vanuit het Team ISV in met name de voorbereidingsfase en de contractfase zijn bij diverse directie-inkopen van natuursteen en bij werken met natuursteen aanbestedingen met ISV succesvol afgerond. Bovendien is een belangrijke succesfactor gebleken dat met het TIN en TruStone een verband gelegd is tussen het niveau van de individuele opdracht (die in het geval van natuursteen vaak ook nog kortdurend is) enerzijds en het opdrachtoverstijgende niveau (waarin meer tijd en ruimte is voor een lange termijnontwikkeling) anderzijds.¹ Dit maakt het mogelijk voor aanbestedende diensten en bedrijven om ook buiten de context van één opdracht op langere termijn een leerproces te doorlopen en van elkaar te leren.

Gesprekken met vertegenwoordigers van andere productcategorieën leveren bijval op om de aanpak van het Team ISV Natuursteen beschikbaar te maken voor andere productcategorieën.

De dialoog met ministeries en uitvoeringsorganisaties leidt ertoe dat er binnen PIANOo, in het verlengde van de reeds bestaande ISV Academy, een Ondersteuningspunt ISV opgericht wordt. Dit ondersteuningspunt is toegankelijk voor alle aanbestedende diensten in Nederland. Er zal eenzelfde vorm van ondersteuning geboden worden als de afgelopen jaren door het Team ISV Natuursteen, namelijk: juridische adviezen bij het opstellen van de aanbesteding, kennis en capaciteit om bij te dragen aan beoordeling van inschrijvingen en kennis en capaciteit om in de contract-

¹ Dit opdrachtoverstijgende niveau kon bereikt worden doordat ten eerste aanbestedende diensten een vergelijkbare aanpak kozen en zo via het TIN van elkaars ervaringen leerden en ten tweede doordat aanbestedende diensten en bedrijven aansluiting konden zoeken bij de (opdrachtoverstijgende) ondersteuning en beoordeling van het TruStone-secretariaat bij het doorlopen van het due diligence-proces. Dit maakt het mogelijk voor aanbestedende diensten en bedrijven om ook op langere termijn, buiten de context van één opdracht, een doorlopend leerproces door te maken en van elkaar te leren.

fase het projectteam bij te staan de dialoog over het due diligence proces en te nemen of genomen maatregelen te voeren.

Door het Ondersteuningspunt ISV zal nauwe samenwerking gezocht worden met bestaande convenanten en andere multi-stakeholder initiatieven binnen verschillende productcategorieën. Het doel is om eind 2022 dit punt volledig geïntegreerd te hebben in de PIANOo organisatie.

Overigens dient de financiering voor de opbouw in 2022 en voor de structurele toepassing van het steunpunt nog wel invulling te krijgen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Slotbeschouwing

Al sinds het begin van deze eeuw zijn we in Nederland actief bezig met het onderzoeken van de weg naar ‘duurzame natuursteen’. In eerste instantie met de Werkgroep Duurzame Natuursteen als informeel multi-stakeholder initiatief, later in het werken aan een IMVO-convenant onder begeleiding van de SER. Een proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het Initiatief TruStone, waarin naast de Nederlandse overheid, maatschappelijke organisaties en natuursteensector ook de Vlaamse overheid, maatschappelijke organisaties en natuursteensector participeren.

Als we een ding geleerd hebben in de afgelopen 20 jaar, dan is het dat het conventionele ‘transactiegericht’ denken voor het behalen van doelen op het gebied van Internationale Sociale Voorwaarden niet voldoet. Weliswaar ligt het in de rede om het behalen van die doelen onderdeel te maken van het aanbestedingsproces, maar het blijkt voor aanbestedingsteams en marktpartijen dat voor het invullen daarvan meer kennis en een ander proces nodig is. Dus, ja het past aanbestedingsrechtelijk, maar het vraagt een wezenlijk andere benadering. Tijdens de pilotprojecten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, is dat beeld versterkt. Tegelijkertijd is het besef bij alle partijen in de natuursteenketen gegroeid dat ‘transitiegericht’ denken en handelen een gelijkwaardige plek in moet gaan nemen naast het transactiegericht werken.

Transactiegericht denken en werken richt zich op het uitsluiten van risico’s, door middel van contracten en certificaten, eisen en bewijs en commerciële belangen die niet altijd gebaat zijn bij transparantie. Het gaat over het uitsluiten van risico en het uitgangspunt daarbij is ‘zeker stellen’.

Als het gaat om het terugdringen van sociale risico’s in internationale ketens, dan gaat het niet alleen om het product op zichzelf waaraan eisen te stellen zijn, maar ook aan de manier waarop mensen die producten tot stand laten komen. Willen we over grenzen en culturen heen als ‘kopende partij’ dat mensen in de keten duurzaam anders gaan acteren, dan vraagt dat om transitie.

Transitie is verandering. De psychologie leert ons dat mensen in principe wel willen veranderen, maar dat ze niet veranderd willen worden. Dus transitie vraagt om rekening te houden met cultuur, taal, historische lading en de menselijke neiging om weerstand te vertonen als ze onvoldoende gezien worden. Ze voelen zich niet

gezien en gekend als niet erkend wordt dat ze ‘pijn’ ervaren omdat ze moeten loslaten waaraan ze gewend waren. En als ze geen eigenaarschap voelen over de werkelijkheid waar ze deel van uitmaken. Dat geldt overigens voor alle partijen (mensen) in de keten, niet alleen voor de mensen in de landen van herkomst.

Transitiegericht denken en werken vraagt erom de menselijke relatie voorop te zetten en de dialoog aan te gaan. Dat betekent niet het uitsluiten van risico als startpunt te nemen, maar het insluiten ervan. Het erkennen, benoemen van wat er is en het gezamenlijk zoeken naar een oplossing – of het aanvaarden van het risico. Dat vraagt ons (de kopende en de importerende partijen) om ‘uit ons gelijk’ te stappen en nieuwsgierig te zijn naar de ander en het vertrouwen van de ander te verdienen.

Pas als de mensen in de keten, waarvan wij (de kopende partij) vragen om te veranderen, zich gezien en gehoord voelen (en dus een zekere psychologische veiligheid ervaren) zullen ze werkelijk duurzame veranderingen ondersteunen en doorvoeren. Overigens is transitie geen eenzijdig proces, het betekent ook dat wij bereid moeten zijn om te veranderen. Dus ook voor partijen aan de vraagkant geldt dat er bereidheid moet zijn te veranderen. Pas dan zal werkelijke transitie plaatsvinden en zullen ketenpartners samen naar duurzame verandering werken.¹

Internationale afspraken en wetgeving scheppen kaders en veroorzaken momentum om tot verandering te komen. Het enkel en alleen uitgaan van deze instrumenten schiet te kort. Ten eerste omdat ze pas effect hebben wanneer de uitvoering ook in staat en bereid is om deze te implementeren en ten tweede omdat dergelijke kaders niet uitgaan van vertrouwen maar van ‘zeker stellen’. Bij partijen in de keten bestaat de neiging om de randen van het toelaatbare op te zoeken. Dit maakt dat deze kaders vooral ‘transactiegericht’ zijn en voorbij gaan aan de menselijke relatie die nodig is om tot duurzame transitie te komen. Ze geven kaders, maar creëren niet automatisch verandering.

De belangrijkste conclusie van de pilotprojecten op het gebied van natuursteen is daarom dat, om risico’s in Internationale Sociale Voorwaarden werkelijk aan te pakken, ingezet moet worden op een beleid dat op ‘transitie’ gericht is:

- Een belangrijke voorwaarde hiervoor is – en dat is het huidige beleid – om ‘due diligence’ of ‘gepaste zorgvuldigheid’ als uitgangspunt te nemen en niet

¹ Overigens kan er een moment komen om risico’s niet langer in te sluiten. Volgens de OESO-richtlijnen kan een onderneming als laatste toevlucht de relatie met een leverancier stopzetten nadat pogingen tot risicovermindering hebben gefaald, als de onderneming risicovermindering niet haalbaar acht, of vanwege de ernst van het ongunstige effect.

het op voorhand uitsluiten van risico's met behulp van certificaten of door zero-tolerance beleid te hanteren. Daarbij zal het in veel gevallen nodig zijn om het niveau van de individuele opdracht te verbinden met het opdracht overstijgende niveau, zeker wanneer opdrachten een korte looptijd hebben.

- Belangrijke succesfactor daarbij is dat met het TIN en TruStone een verband gelegd is tussen het niveau van de individuele opdracht (die in het geval van natuursteen vaak ook nog kortdurend is) enerzijds en het opdracht overstijgende niveau (waarin meer tijd en ruimte is voor een lange termijnontwikkeling) anderzijds. Dit maakt het mogelijk voor aanbestedende diensten en bedrijven om ook buiten de context van één opdracht op langere termijn een leerproces te doorlopen en van elkaar te leren.

Transitie kan niet plaatsvinden als er geen transactie aan ten grondslag ligt. Overigens is in de inrichting van de transactie ook zeker winst te behalen door in het inkoopproces maatregelen te nemen om druk 'onderin' de keten te voorkomen, zie hoofdstuk 1.

5.2 Aanbevelingen voor nationaal beleid

Aanbesteding inzetten als aanjager van transitie in de keten vraagt van de centrale overheden:

1. Dat het huidige beleid om 'due diligence' of 'gepaste zorgvuldigheid' als uitgangspunt te nemen, voortgezet en versterkt wordt. Dit is de eerste stap in het erkennen van risico's en het insluiten ervan. Het due diligence-proces roept in alle schakels van de keten op tot dialoog over risico's, oorzaken en mogelijkheid tot reduceren van risico's. Due diligence is de norm en geen onderdeel van een cafetariamodel.
2. Dat ingezet wordt op dialoog als structureel onderdeel van IMVO-beleid en het doorvoeren van Internationale Sociale Voorwaarden. Daarvoor is nodig dat:
 - Regie genomen wordt om de dialoog te faciliteren;
 - Geïnvesteed wordt in kennis van dialoog en het ontwikkelen van leiderschap om in de dialoog psychologische veiligheid te creëren;
 - Geïnvesteed wordt in het verbreden van kennis over due diligence en dialoog in multi-stakeholder verband (overheid, kennisinstituten, convenantpartijen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven);

- Dialoog op verschillende niveaus bevorderd wordt, op ‘convenants-niveau’, op het niveau van individuele bedrijven en hun toeleveranciers en binnen het kader van aanbestedingen.
3. Dat in de ondersteuning van aanbestedende diensten in de toepassing van Internationaal MVO en ISV actief wordt gewerkt aan kennisdeling over specifieke ketens en het toegankelijk maken van sectorspecifieke kennis over due diligence, dialoog en het proactief ondersteunen daarvan.
 4. Dat ingezet wordt op concrete, praktisch inzetbare (en daarom waar nodig sectorspecifieke) kennis, handvatten en tools om inkopers en contractmanagers te helpen bij het uitvoeren van due diligence in de context van een opdracht én om daarin een zinvol en realistisch verband te leggen met opdracht-overstijgende niveaus, zoals convenantstructuren.
 5. Dat de lessen uit de pilots structureel worden verankerd. Een loket om die ondersteuning te leveren wordt in najaar 2021 opgezet binnen PIANOo. Dit Ondersteuningspunt ISV wordt als verlengde van de ISV Academy ingericht en combineert daarmee de bovengenoemde doelen. Er zijn echter nog geen fondsen beschikbaar om dit voorbij de ‘pilotfase’ een vast onderdeel van de diensten van PIANOo te laten zijn.
 6. Dat wordt geïnvesteerd in structurele netwerkvorming, juist ook voor contractmanagers.
 7. Dat naast inkopers en contractmanagers ook opdrachtgevers en bestuurders worden geïnformeerd over het transitiegerichte IMVO- en ISV-beleid en good practices en worden gestimuleerd tot het formuleren van concrete doelstellingen voor ISV en het monitoren en transparant delen van de resultaten daarvan.

5.3 Aanbevelingen voor aanbestedende diensten

Aanbesteding inzetten als aanjager van transitie in de keten vraagt van aanbestedende diensten:

1. Dat alle bij aanbestedingen betrokken medewerkers van aanbestedende diensten actief geïnformeerd worden over het transitiegerichte beleid op het gebied van Internationale Sociale Voorwaarden en de mogelijkheden tot scholing en ondersteuning en dat zij opgeleid worden om in het voorbereiden en inrichten

van de aanbesteding de juiste keuzes te maken en maatregelen te nemen om operationele en financiële 'druk' in de keten te voorkomen.

2. Dat ongeacht het land van herkomst het due diligence-proces als basis wordt gebruikt. Ook in de Europese Unie bestaat immers het risico op ongewenste (sociale) situaties. Dit maakt het tevens minder vanzelfsprekend om leveranties uit 'traditionele' risicolanden te vermijden en 'Europees' te sourcen;
3. Dat wordt gezorgd voor brede inbedding in de organisatie, reguliere processen en systemen en voor beleid en commitment voor due diligence-aanpak op bestuurlijk en managementniveau. Daarbij is relevant dat ook op dat niveau concretere doelen worden gesteld voor de toepassing van ISV en de monitoring daarvan.
4. Dat tijd, kennis, tools en hands-on ondersteuning beschikbaar is die contractmanagers helpen bij het verkrijgen en beoordelen van concrete risicoanalyses en plannen van aanpak. Dat betekent onder meer dat capaciteit moet worden vrijgemaakt om contractmanagement en monitoring uit te voeren en dat aan de voorkant van de inkoopprocedure in de planning al rekening wordt gehouden met het ISV-contractmanagement.
5. Dat realistische doelen worden gesteld die passen binnen de context van de specifieke opdracht en aansluiten op de ontwikkeling van de relevante markt (bijvoorbeeld door sectorspecifieke marktconsultaties te organiseren). Dit betekent het managen van verwachtingen ten aanzien van het resultaat in korte termijn-opdrachten, en het bepalen van daarin haalbare stappen. Daarnaast vraagt dit om een opdracht-overstijgende langetermijnstrategie die gecommuniceerd wordt naar de markt, en waarin stapsgewijs (in opeenvolgende aanbestedingen) steeds hetzelfde of steeds een stapje meer van de markt gevraagd wordt op het gebied van ISV en due diligence. Bijvoorbeeld door eerst enkel een risicoanalyse te laten uitvoeren en daarover in gesprek te gaan, en in een daarop volgend project ook een plan van aanpak te vragen en een openbare rapportage over de geconstateerde risico's en de getroffen maatregelen.
6. Dat de verbinding tussen concrete aanbestedingen en het opdrachtoverstijgende niveau, bijvoorbeeld in de vorm van collectieve initiatieven zoals IMVO-convenanten, wordt versterkt. Bepaal daartoe wat op welk niveau mogelijk is om due diligence te stimuleren en zorg voor een duidelijke verbinding tussen beide, zodat ze elkaar versterken. Een verband tussen het niveau van individu-

ele opdrachten en een opdracht overstijgend niveau kan worden gelegd door bijvoorbeeld aansluiting bij een IMVO-convenant te belonen, daarbij inhoudelijk aan te sluiten in eisen en criteria, samenwerking met andere aanbestedende diensten te zoeken en dezelfde eisen te stellen en eventueel samen op te trekken in de beoordeling van het due diligence-proces, maar ook door vanuit de organisatie een lange termijnvisie te bepalen voor opeenvolgende opdrachten, die duidelijk wordt gecommuniceerd naar de markt.

7. Dat niet gestuurd wordt op inkoop in landen waar ‘geen of minder’ risico’s zijn (disengagement), omdat hiermee risico’s alleen maar in stand gehouden worden of zelfs versterkt worden. Stuur in plaats daarvan op ketentransparantie (hoe zit de keten in elkaar en welke risico’s spelen in de verschillende schakels van die keten) en op concrete en realistische verbeteringen daarbinnen. Communiceer duidelijk naar de markt over deze insteek en het doel daarvan.
8. Dat eventuele doelen op SDG’s (Sustainable Development Goals) worden gekoppeld aan de resultaten van due diligence maar de SDG’s niet als vervanging daarvan worden gezien. Dat betekent ook, dat niet voorafgaand aan een aanbesteding gekozen wordt om te focussen op één SDG, maar dat als uitgangspunt due diligence wordt gehanteerd, die aan verschillende SDG’s een bijdrage kan leveren.
9. Dat aanbestedende diensten altijd publiek verantwoording af leggen. Heldere publieke communicatie - wat heb je gedaan, hoe heb je het aangepakt, wie heb je betrokken, waarom heb je dat zo gedaan, wat heeft het opgeleverd, wat hebben we geleerd - laat zien dat de aanbestedende dienst samen met de leverancier en die weer samen met stakeholders in de keten verantwoordelijkheid heeft genomen en bereid is om te leren van zowel successen als tegenvallers.

5.4 Aanbevelingen voor inkoopuitvoering

In aanvulling op de aanbevelingen voor inkoopbeleid onder 6.3, gelden voor de inkoopuitvoering de volgende aanbevelingen en handvatten voor de transitiegerichte toepassing van ISV²:

² Als annex bij deze eindrapportage is op www.trustone.nl een handreiking voor inkopers beschikbaar met meer concrete aanwijzingen en voorbeeldteksten.

Vorbereiding:

- Bepaal vooraf wie de beoordeling resp. het contractmanagement zal uitvoeren en betrek deze medewerker in de voorbereidingsfase bij het opstellen van de stukken.
- Neem alleen eisen op die u ook kunt en wilt handhaven in de contractfase.
- Zorg voor een eerste eigen beeld van de keten en de belangrijkste risico's in de keten en de mate waarin de markt al werkt aan verbetering. Raadpleeg daartoe bijvoorbeeld het secretariaat van een IMVO-convenant, maatschappelijke organisaties, de MVO Risicochecker en andere aanbestedende diensten en ga bij voorkeur vooraf al in gesprek met de markt (bijvoorbeeld in een marktconsultatie) over de wijze waarop wordt omgegaan met ISV-risico's in de keten en wat haalbare vervolgstappen zouden zijn binnen de looptijd van het contract.
- Als een Internationaal MVO-sectorconvenant beschikbaar is, dan kan het secretariaat u een goed beeld geven van de fase waarin de bedrijven verkeren die bij het Initiatief zijn aangesloten en wat aanbestedende diensten mogen verwachten van de marktpartijen.
- Vraag geen garantie dat er geen risico's zijn, maar stuur ongeacht de herkomst van het product op transparantie en due diligence. Maak daarbij gebruik van de standaardteksten van de Rijksoverheid, die u indien noodzakelijk kunt aanpassen aan de levertijd en omvang van de betreffende opdracht.
- Bepaal welke verwachtingen ten aanzien van ISV en due diligence haalbaar zijn (voor opdrachtnemer en voor inkoper/contractmanager) in de context van de specifieke opdracht en leg daarnaast waar mogelijk een verband met een opdrachtverstijgend niveau. U kunt dit bijvoorbeeld doen door aansluiting bij een IMVO-convenant te belonen of daarbij inhoudelijk aan te sluiten in eisen en criteria, door samenwerking te zoeken met andere aanbestedende diensten en waar mogelijk dezelfde eisen te stellen en samen op te trekken in de beoordeling van het due diligence-proces of door een lange termijnvisie te bepalen voor opeenvolgende opdrachten, die u duidelijk communiceert naar de markt.
- Communiceer duidelijk en consequent aan de markt dat u ISV toepast en met welk doel. Neem bijvoorbeeld naast een contractclausule ook een toelichtende paragraaf op in uw aanbestedingsstukken en neem het thema integraal mee in andere communicatie, zoals in uw marktconsultaties.
- Maak een bewuste keuze in de wijze waarop u ISV opneemt in uw aanbesteding. Uitvoeringsvoorwaarden (contractvoorwaarden) lenen zich goed voor eisen die na contractsluiting, gedurende de looptijd van het contract moeten worden uitgevoerd en beoordeeld. Dat geeft de winnende opdrachtnemer en u meer tijd voor de uitvoering, maar beloont koplopers niet door hen tijdens de aanbesteding een grotere kans op de opdracht te bieden. Indien u koplopers wilt belonen,

kunt u ervoor kiezen om naast een uitvoeringsvoorwaarde ook in uw gunnings- of selectiecriteria op ISV te sturen.

Selectie:

- Verschillende selectiecriteria, uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen kunnen worden gebruikt om te sturen op de uitvoering van due diligence in de bedrijfsvoering en de naleving van internationale sociale en milieunormen in de keten³. In deze selectiefase lenen met name selectiecriteria zich om de wijze waarop bedrijven die due diligence in hun bedrijfsvoering hebben doorgevoerd te belonen. Voor de beoordeling van de kwaliteit hiervan kunt u in uw selectiecriteria aansluiten bij (onderdelen uit) de beschrijving en checklist op de website van de SER⁴.
- Op grond van de aanbestedingswet mag niet met ‘witte of zwarte lijsten’ gewerkt worden. U dient bedrijven die gelijkwaardig presteren in beginsel een gelijke kans op de opdracht te bieden. Deelname aan een convenant kan daarom op zichzelf niet als harde voorwaarde worden gesteld. Wel kunnen de eisen van het convenant of onderdelen daarvan worden omschreven, waarbij deelname aan het convenant als bewijs kan dienen. Ook kunt u ervoor kiezen om ‘deelname aan een IMVO-convenant of een gelijkwaardig Initiatief’ te belonen in uw selectiecriteria.

Gunning:

- Ook kunnen gunningscriteria worden gebruikt om bedrijven te belonen die in de wijze waarop het geleverde product tot stand komt op een goede manier omgaan met transparantie en de aanpak van ISV-risico's. Het standaard gunningscriterium is de beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV), tenzij een aanbestedende dienst in het aanbestedingsdocument motiveert waarom op de laagste prijs of de laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit wordt gegund. Bij Beste PKV dienen subgunningscriteria te worden geformuleerd. In subgunningscriteria kunt u ook op ISV sturen. Zo kunt u partijen die goed scoren op het gebied van ISV belonen door hen een grotere kans op de opdracht te bieden. Daarbij is, net als voor selectiecriteria, wel relevant dat u in deze fase alleen uitvraagt wat ten tijde van de aanbesteding realistisch kan worden aangeleverd

3 Bij het formuleren van eisen en criteria dient uiteraard rekening gehouden te worden met de uitgangspunten en beginselen van het aanbestedingsrecht. Hoewel deze rapportage met de grootst mogelijke zorgvuldigheid is opgesteld, leent deze zich niet voor gedetailleerde advisering over de exacte ruimte die het aanbestedingsrecht biedt in een concrete aanbesteding en de wijze waarop daarvan in die specifieke context het beste gebruik gemaakt kan worden. Raadpleeg daarom altijd een aanbestedingsjurist wanneer u de handvatten in deze rapportage wilt toepassen in uw eigen opdracht.

4 Zie IMVO-risicomanagement | SER en Overzicht van alle checklist items | SER

en dat u bereid bent voldoende gewicht aan het subgunningscriterium te geven. Dat kan bijvoorbeeld door een eerste risicoanalyse ten aanzien van (een onderdeel) van de keten van het geleverde product en/ of een Plan van Aanpak Due Diligence uit te vragen en de kwaliteit daarvan te beoordelen, eventueel samen met een externe expert of maatschappelijke organisatie. Ook hierbij kunt u aansluiting zoeken bij de beschrijving en checklist op de website van de SER.⁵ Wat realistisch is, is mede afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van de relevante markt en het tijdsbestek dat partijen hebben om het gevraagde aan te leveren.

- Belangrijk bij Beste PKV is een goede verhouding tussen het gewicht van kwaliteitsaspecten en het gewicht van de prijs. Er zijn geen wettelijke verplichtingen voor het relatieve gewicht dat een aanbestedende dienst toekent aan de verschillende criteria. Het is dus toegestaan om het belang van maatschappelijke criteria groter te maken dan het belang van het prijscriterium, bijvoorbeeld 80/20. Wel moeten de criteria en het gewicht dat daaraan wordt toegekend vooraf duidelijk zijn en in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. In dat kader is het aan te raden vooraf duidelijk te maken dat ISV een belangrijk onderdeel van de opdracht (en indien beschikbaar, het beleid) uitmaakt.

Uitvoering/ contractvoorwaarden:

- Zorg dat er aandacht is voor ISV in het reguliere contact met de opdrachtnemer, bijvoorbeeld in een startgesprek.
- Maak gebruik van de standaardteksten die als bijlagen zijn opgenomen in de handreiking voor inkopers (eventueel in de voorbereidingsfase aangepast naar de context van uw contract) en verwijst naar de handreiking due diligence voor bedrijven <https://www.pianoo.nl/nl/document/14142/handreiking-due-diligence-voor-bedrijven>
- Vertaal gunnings- en/of selectiecriteria waar nodig door in de contractvoorwaarden. Wanneer bijvoorbeeld een plan van aanpak is aangeleverd in de gunningsfase, borg dan in het contract dat dit plan wordt uitgevoerd.
- Concretiseer wat van opdrachtnemers wordt verwacht, door bijvoorbeeld een voorbeeld van een risicoanalyse en plan van aanpak te delen en voorbeelden van mogelijke risico's en verbetermaatregelen te benoemen. Maak hierbij gebruik van externe kennis van bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en het secretariaat van een IMVO-convenant, of van de informatie over het uitvoeren van due diligence op de website van PIANOo⁶ en de SER⁷.
- Gebruik van een format/lijst met concrete vragen voor de risicoanalyse en het plan van aanpak helpt om tot een gerichte aanpak te komen. Informeer even-

5 Zie IMVO-risicomanagement | SER en Overzicht van alle checklist items | SER

6 Fase 3: Uitvoeren inkoopopdracht internationale sociale voorwaarden | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden

7 IMVO-risicomanagement | SER en Overzicht van alle checklist items | SER

tueel bij het secretariaat van een IMVO-convenant of PIANOo naar beschikbare tools.

- De verplichtingen die in dit kader worden opgenomen zijn harde contractuele verplichtingen. Neem deze daarom ook als zodanig mee als KPI in uw contract-management(systemen) en onderneem actie wanneer hieraan niet wordt voldaan.
- Een boetebeding of een bankgarantie kan een goede stok achter de deur zijn.
- Zorg voor enige eigen kennis van de keten en concrete risico's in het betreffende land van herkomst, win daartoe eventueel advies in bij het secretariaat van een IMVO-convenant, maatschappelijke organisaties, MVO Risicochecker, andere aanbestedende diensten en de markt zelf. Benoem eventueel zelf in de stukken of een startgesprek de grootste risico's die bekend zijn en waar opdrachtnemer in ieder geval aandacht aan moet besteden.
- Vertrouw niet blind op een certificaat of auditrapport, maar ga het gesprek aan met de leverancier, stel vragen en vraag een eigen risicoanalyse. Het certificaat kan onderdeel uitmaken van deze eigen analyse.
- Maak eventueel gebruik van begeleiding door een externe expert bij het voeren van de due diligence-dialoog en wissel ervaringen uit met collega's en andere aanbestedende diensten.

Als annex bij deze eindrapportage is op www.trustone.nl een handreiking voor inkopers beschikbaar met meer concrete aanwijzingen en voorbeeldteksten.



Bijlagen



Logboek

Start project

De eerste fase van het project bestond uit het opstellen van het projectplan en het aanvragen van de subsidie vanuit het Fonds Bestrijding Kinderarbeid (FBK).

De aanvraag voor de subsidie is op 28 juni 2017 ingediend.

De beschikking tot het verlenen van de subsidie is op 19 september 2017 verstrekt, onder nummer FBK 17 SP1.

Het project is op 1 september 2017 van start gegaan.

Bijeenkomsten

- Kennissessie 1 (Rabobank Utrecht) op 7 december 2017
- Bijdrage aan MVI Congres PIANOo op 14 december 2017
- Kennissessie 2 (RVO Utrecht) op 1 februari 2018
- Kennissessie 3 (RVO Utrecht) op 13 maart 2018
- Workshop Due Diligence op 23 maart 2018
- Dialoogsessie 1 (Vught) op 6 juli 2018
- Werkgroep Team ISV Natuursteen opgericht 24 oktober 2018
- Kennissessie 4 (Amersfoort) op 9 november 2018
- Dialoogsessie 2 (Amersfoort) op 9 november 2018
- Bijdrage aan MVI Congres PIANOo op 6 december 2018
- Start Werkgroep China op 5 april 2019
- Start Werkgroep India op 5 april 2019
- Dialoogsessies India (online) – april en mei 2021

Studiereizen

- Studiereis Carrières du Hainaut (België) op 22 april 2019
- Studiereis China – 7-15 november 2019
- Studiereis India – 1-7 maart 2020

Extern onderzoek

- Onderzoek India door ASK – december 2019 – februari 2020
- Onderzoek China door onafhankelijk onderzoeksbureau – februari 2020 – juli 2020

Rapportages

De volgende rapportages zijn opgeleverd om de stuurgroep en de subsidieverlener inzicht te verschaffen in de inhoudelijke en financiële voortgang van de pilotprojecten:

- Voortgangsrapportages
 - Nr. 1 – 20 oktober 2017
 - Nr. 2 – 12 december 2017
 - Nr. 3 – 23 april 2018
 - Nr. 4 – 5 december 2018
 - Nr. 5 – 27 maart 2019
 - Nr.6 – 25 mei 2020

- Jaarrapportages
 - November 2018 – jaarrapportage verstuurd aan RVO en stuurgroep
 - November 2019 – jaarrapportage verstuurd aan RVO en stuurgroep

- Eindrapportage
 - Oktober 2020 – voorlopige bevindingen; en komt in plaats van de jaarrapportage.
 - Oktober 2021 – eindrapportage ‘Aanbesteding als aanjager van transitie’

Overzicht pilotaanbestedingen

Bij onderstaande aanbestedingen zijn de ISV onderdeel van de procedure gemaakt. Daarbij is in ca. 50 % van de aanbestedingen het T.I.N. als ondersteuning ingezet.

Aanbestedende dienst	Jaar	Project	Levering / werk	Aanbestedings procedure	Soort eis/criterium
Breda	2018	Reconstructie Wilhelminastraat	Levering	MV OH	CB
Leusden	2018	Hart van Leusden	Werk, bouwteam	MV OH	GC
Den Haag*	2019	The Hague World Forum	Levering	MV OH	GC (fictieve korting 50k)
Den Haag*	2019	Ander onderdeel zelfde project	Levering	MV OH	GC, idem
Amsterdam I	2017	Amstelstation voorplein	Werk	EA Openbare proc	EIS
Amsterdam II	2018	Herinrichting Nes	Werk	EA Openbare proc	CB
Amsterdam III ROK	2020	Stadsbrede inkoop natuursteen, ROK	Levering (ROK)	EA Mededingings procedure met OH, ROK	CB + vw mini-competitie
Rotterdam	2019	Zitelementen Coolsingel	Levering	MV OH	CB
Leiden*	2019	HOV Centrumroute	Levering	MV OH	CB
Groningen*	2019	Grote Markt	Werk, bouwteam	MV OH	GC
Groningen*	2021	Bussen over Oost - Haltes Turfsingel	Werk		EIS en CB
Venlo*	2020	Herinrichting Keulsepoort Levering	Levering	Nat OA	CB
Nijmegen*	2021	Kop van de Burchtstraat (Hoogstraat)	Werk	MV OH	GC en CB & marktconsultatie

Legenda:

MV OH = meervoudig onderhandse aanbesteding

EA Openbare proc = Europese Aanbesteding openbare aanbesteding

EA Mededingings met OH = Europese mededingingsprocedure met onderhandeling

Nat OA = Nationale openbare aanbesteding

CB = conventioneel bestek

GC = geïntegreerd contract

*= T.I.N. ingezet



Lessen uit de dialoog tussen bedrijven en aanbestedende diensten

In november 2018 vond een dialoogsessie plaats met Nederlandse en Vlaamse natuursteenbedrijven en aanbestedende diensten. De dialoogsessie maakt deel uit van de pilotprojecten over Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) van Natuursteen. De deelnemers gingen met elkaar in gesprek over wat er gezamenlijk nodig is om de sociale omstandigheden in de natuursteenketens te verbeteren.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er geen ‘heilige graal’ is. Verbetering van de sociale omstandigheden in de keten is voor zowel aanbestedende diensten als leveranciers een leertraject en vraagt voortdurende inspanning en leervermogen. Het zou te ver voeren om de dialoogresultaten tot in detail te willen verslaan, het proces van de dialoog zelf en het laten groeien van een gemeenschappelijk taal en van vertrouwen is namelijk minstens zo belangrijk als de concrete uitkomst. Daarom is uit hetgeen naar voren gebracht een tiental punten gedestilleerd die relevant zijn en die ook weer een opstap zijn naar het vervolg van deze dialoog. Een vervolg dat er zeker gaat komen – partijen waren nog lang niet uitgepraat.

1. Bedrijven moeten weten waar hun producten vandaan komen en naar vermogen risico’s aanpakken

Due diligence op het vlak van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (internationaal MVO) is het proces waarin bedrijven de daadwerkelijke en mogelijke negatieve impact van de eigen onderneming of zakelijke relaties in de productie- of toeleveringsketen identificeren, voorkomen en verminderen en verantwoording afleggen over hoe zij omgaan met de geïdentificeerde (risico’s op) negatieve impact. Met negatieve impact wordt bedoeld op kwesties als kinderarbeid, uitbuiting van werknemers of schade aan het milieu die via internationale toelevering in verband staat met afnemers in Nederland.

Bij de uitwerking van due diligence staan dus niet de risico’s voor het bedrijf centraal, maar de rechten van en de daadwerkelijke en mogelijke negatieve impact voor belanghebbenden. Voorbeelden zijn werknemers in de eigen onderneming of op productielocaties, het milieu en lokale gemeenschappen.

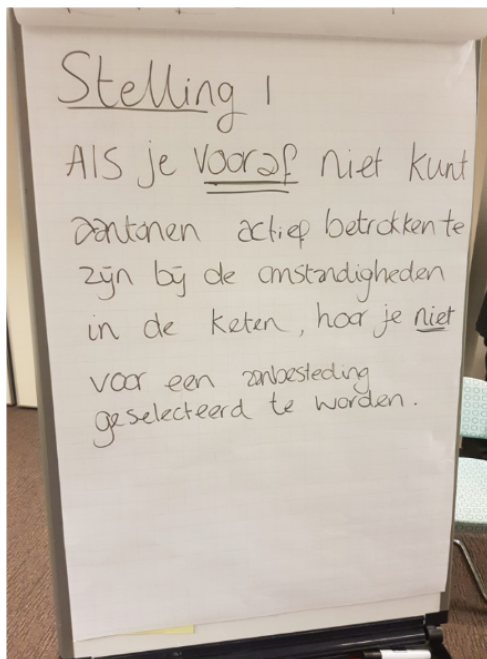
2. Due diligence is maatwerk

Zowel bedrijven als aanbestedende diensten vragen zich af of er niet één standaard kan worden afgesproken voor due diligence. Echter, er kunnen van bedrijf tot bedrijf verschillen zijn die samenhangen met de omvang van het bedrijf, de aard van het product dat het bedrijf verkoopt of de plek die het bedrijf inneemt in de toeleveringsketen. Er is daarom geen algemeen geldend format (one size fits all) voor due diligence afgesproken. De toepassing van due diligence is maatwerk.

Er zijn wel handreikingen en een due diligence-template voor bedrijven en standaardbestekteksten en een 'routekaart' voor aanbestedende diensten. Deze worden momenteel in het kader van de pilot getest. Zulke tools kunnen in ieder geval zorgen voor meer uniformiteit in de toepassing van de Internationale Sociale Voorwaarden (ISV).

3. Aanbestedende diensten en hun leveranciers hebben gezamenlijk een verantwoordelijkheid voor de keten

Bedrijven hebben een verantwoordelijkheid voor de omstandigheden in de keten, maar dat geldt ook voor aanbestedende diensten.



Belangrijke inkopers van natuursteen zijn overheden. Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door overheden is daarom van groot belang. Overheden kunnen daar invulling aan geven door de ISV toe te passen bij de inkoop van natuursteen. In de praktijk blijken aanbestedende diensten de ISV bij de inkoop van natuursteen niet altijd of niet volledig toe te passen. Vaak gunnen aanbestedende diensten op de laagste prijs. Bedrijven hebben daardoor weinig prikkels om zich in te spannen voor sociale voorwaarden.

Momenteel zijn binnen de rijksoverheid de internationale sociale voorwaarden bijzondere uitvoeringsvoorwaarden. Deze lijn is echter het minimum en er is ruimte om ook in de selectie- en gunningscriteria ISV op te nemen. Dat geldt ook voor decentrale overheden.

4. Aanbestedende diensten moeten ruggengraat hebben

Veel overheden willen natuursteen die volledig vrij is van IMVO-risico's. Met name bestuurders zijn bang voor de reputatieschade als blijkt dat er bij de productie van natuursteen die in een gebouw of plein is verwerkt, toch kinderarbeid aan te pas is gekomen. Echter, of natuursteen vrij is van IMVO-risico's kan niet worden gegarandeerd, ook niet met een certificaat.

Belangrijk is dat bedrijven kunnen aantonen dat zij zorgvuldig een due diligence proces hebben doorlopen, in dialoog met hun stakeholders hun risico's hebben geprioriteerd en naar vermogen geprioriteerde risico's hebben aangepakt. Van aanbestedende diensten vraagt dat om ruggengraat, als sluitende garanties niet kunnen worden gegeven. De suggestie werd gedaan om als aanbestedende dienst niet te kiezen voor de leverancier met de minste risico's, maar voor de leverancier met het meest ambitieuze verbeterplan.

5. Aanbestedende diensten moeten niet alleen vragen om ISV, maar die ook handhaven

Om te zorgen dat bedrijven die verantwoord ondernemen daarvoor ook in aanbestedingen worden beloond is het van belang de ISV toe te passen, liefst al in de aanbestedings- of gunningsfase. Aanbestedende diensten moeten niet alleen de vraag stellen. Dat kan leiden tot 'theoretische verkoopverhalen' of 'luchtkastelen'. Het is eveneens belangrijk dat tijdens de contractperiode de aanbestedende dienst controleert of de leverancier de gemaakte afspraken nakomt. Inkopers zouden de rollen en verantwoordelijkheden vooraf met de contractmanager moeten bespreken,

zodat de internationale sociale voorwaarden ook in de uitvoering goed geborgd zijn.

6. Aanbestedende diensten kunnen verificatie uitbesteden

Verificatie in de aanbestedingsfase en controle tijdens de contractfase is een thema waar veel aanbestedende diensten mee worstelen. Deelnemers signaleren dat rijks, provinciale- en lagere overheden onvoldoende menskracht en kennis hebben om alles zelf te kunnen beoordelen en verifiëren. Specifiek in de casus van natuursteen is er beperkte kennis van de ketens en de risico's in die ketens.

Met name in de aanbestedingsfase is het lastig om op basis van externe informatie snel een oordeel te kunnen vormen. Maar ook in de contractfase is – afhankelijk van de omvang van het werk of de leverantie – de tijd waarin de contractuele verplichtingen nagekomen moeten worden en getoetst kunnen worden menigmaal beperkt.

Verificatie en audits kunnen ook worden uitbesteed aan organisaties - zoals in de elektronicasector Electronic Watch - of door verschillende aanbestedende diensten gezamenlijk worden uitgevoerd, zoals dat in Zweden gebeurt. De komende maanden zal worden bekeken welke rol het Team ISV Natuursteen dat in het kader van de pilot is opgericht hierin kan vervullen.

7. Wentel de kosten van wijzigingen niet af op de keten

De openbare aanbestedingsmarkt voor (werken met) natuursteen heeft zich de afgelopen tien jaar gekenmerkt door een sterke concurrentieslag als gevolg van een teruglopende vraag en beperking van budgetten. Dit heeft ertoe geleid dat overheden zo scherp mogelijk wilden inkopen en dat leveranciers opdrachten wilden binnenhalen, soms tegen onrealistische prijzen.

Gevolg was dat de effecten van die prijzenslag zo veel mogelijk onder in de keten werden neergelegd. Deze 'race to the bottom' heeft twee dimensies: enerzijds het effect op de inschrijvers die zich gedwongen voelen een onrealistisch prijspeil neer te zetten met veel verlies aan kennis en arbeidsplaatsen in Nederland en anderzijds het wegleggen van de nadelige effecten eerder in de keten. Als het over de natuursteenketen gaat veelal in Azië.

Duidelijke contractvoorwaarden en aandacht voor het zo volledig mogelijk vastleggen van de samenwerking kunnen leiden tot een stabiele en voorspelbare context waarbinnen de leveranciers kunnen opereren.

Duidelijke technische specificaties stellen leveranciers in staat om in één keer het juiste te maken waardoor faalkosten niet ten koste van de marge en daardoor mogelijk van de werkomstandigheden gaan. Een duidelijke afspraak over de verrekening van faalkosten als gevolg van onduidelijke of incomplete specificaties zou in elke overeenkomst thuishoren.

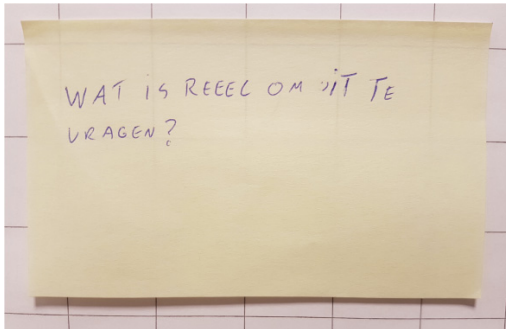
Tijdige inkoop en realistische levertijden, waar het bemonsteringsproces géén extra druk op mag zetten, kunnen voorkomen dat arbeiders veel overuren moeten maken. Voor het geval er toch iets wijzigt zijn duidelijke afspraken met leveranciers nodig over het dragen van de kosten van wijzigingen, levertijdveranderingen en monsternamen. Eveneens zijn duidelijke afspraken met leveranciers nodig rondom ofwel vergoeding van eventuele stijging van kosten in de contractperiode, ofwel voldoende marge om dit af te dekken.

Deelnemers constateerden dat het niet zo moeilijk is om op het niveau van uitgangspunten met elkaar eens te zijn. Daadwerkelijk afspraken maken en het eens worden over een verdeling zal in de praktijk nog lastig blijken. Elkaar kritisch vragen stellen is in ieder geval een goed startpunt.

8. Due diligence implementeren vraagt om een leerproces

Deelnemers wijzen op een aantal moeilijkheden bij het uitvoeren van due diligence:

- Voor groeves geldt vaak dat te midden van al het puin en blokken steen het moeilijk te ontdekken is waar het ene bedrijf begint en het andere ophoudt.
- De handelsbedrijven zijn voor de buitenlandse afnemers de belangrijkste schakel. Het gros van de export loopt via dit kanaal vanwege het feit dat deze bedrijven over een exportvergunning beschikken en ze Engelssprekende mensen in dienst hebben die de contacten met buitenlandse afnemers onderhouden.
- Vaak worden grotere opdrachten bij verschillende fabrieken ondergebracht. Veel fabrieken zijn compleet afhankelijk van deze handelsbedrijven en fabrieken worden vaak tegen elkaar uitgespeeld om inkoopvoordeel te behalen.
- Veel natuursteenbedrijven kopen natuursteen in bij Europese importeurs. Verschillende importeurs zijn vanuit concurrentieoverwegingen niet snel bereid hun leveranciers bekend te maken.



Het uitvoeren van due diligence is daarom in de praktijk veelal een leerproces. Het is raadzaam voor zowel bedrijven als aanbestedende diensten om er rekening mee te houden dat het invoeren ervan enige tijd zal vergen. Sommige gemeentes doen dat door bij elke nieuwe aanbesteding iets meer te vragen dan daarvoor.

9. Weg uit risicolanden of bijdragen aan verbeteringen?

Aanbestedende diensten of leveranciers zouden soms liever natuursteen van buiten Europa willen vermijden. De gedachte is dat natuursteen uit Europa onder goede omstandigheden is geproduceerd en inkoop daarvan een veilige keuze is. Tegen die gedachtegang worden verschillende argumenten ingebracht. In de eerste plaats staat vermijden op gespannen voet met internationale regelgeving met betrekking tot protectionisme. In de tweede plaats is vermijden beperkt mogelijk omdat de vraag van natuursteen in Europa groter is dan het aanbod. In de derde plaats is vermijden onwenselijk omdat het niet bijdraagt aan verbeteringen in de keten en mogelijk zelfs leidt tot verslechtering van omstandigheden in die landen.

Door het proces van due diligence, kunnen bedrijven op een gestructureerde manier risico's op negatieve impacts op mensenrechten, arbeidsomstandigheden, milieu etc. aanpakken en zo bijdragen aan verbeteringen in de keten. Het is in het algemeen dus in het belang van werknemers en andere belanghebbenden, dat de handelsrelatie wordt voortgezet op het moment dat ernstige risico's worden geconstateerd.

In sommige gevallen van risico's met zeer ernstige en onomkeerbare gevolgen, kan eventueel besloten worden tot een tijdelijke opschorting van een relatie gedurende de inspanningen tot vermindering van de risico's. Nadat pogingen tot risicovermindering hebben gefaald, en risicovermindering niet haalbaar is, is stopzetting van de

relatie een laatste toevlucht. Deelnemers wijzen erop dat bij stopzetting van een relatie de mogelijke sociaal-economisch ongunstige effecten (bijvoorbeeld het verlies van werkgelegenheid) van die stopzetting mede in overweging moeten worden genomen.

Tot slot

De dialoogsessie toonde aan dat het zinvol is om voorbij concrete aanbestedingen en projecten met elkaar in gesprek te gaan. Om tijd te investeren in elkaar begrijpen en met elkaar te zoeken naar gemene delers en bedding voor nieuwe werkwijzen. Het feit dat een aantal grote gemeenten en relevante leveranciers aan tafel kwamen zegt ook veel over de bereidheid om die dialoog aan te gaan.

Het pilotprogramma zal doorgaan met initiatieven gericht op ondersteuning van zowel aanbestedende diensten als bedrijven en met het verder bevorderen van de dialoog. Ook zal een pilot in een productieland worden opgestart, waarbij het doel is om samen te leren en het proces tot op de plaats van winning en verwerking te volgen en ook daadwerkelijk te onderzoeken en bespreken wat partijen nu vanuit hun eigen verantwoordelijkheid te doen hebben om de situatie ter plaatse te verbeteren en te monitoren.



Lessen uit het werkbezoek aan China

In 2018 is een werkgroep China ingesteld. De deelnemende bedrijven en organisaties zijn vermeld in bijlage 7. Doel van de werkgroep was om met bedrijven en aanbestedende diensten gezamenlijk lessen te trekken over wat realistisch van bedrijven verwacht kan worden bij het uitvoeren van due diligence in China en hoe dat kan worden verwerkt in bestekteksten voor publieke aanbestedingen. Een deel van de werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van natuursteenbedrijven en aanbestedende diensten, heeft in november 2019 groeves en fabrieken in Shandong en Fujian bezocht.

Na afloop van het werkbezoek is een risicoanalyse uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Het rapport is te vinden op de website van TruStone.

1. Steeds meer aandacht voor MVO in China

Op de Nederlandse Ambassade in Beijing is een uitgebreide dialoog gevoerd over de ontwikkelingen in China. De plaatsvervangend ambassadeur en een van de economische experts van de ambassade gingen uitgebreid in gesprek met de delegatie, waar ook een Chinese vertegenwoordiger van een natuursteenbedrijf en een Chinese expert op het gebied van de natuursteen industrie deel van uitmaakten. Hierbij werd ingegaan op de ontwikkelingen die de natuursteensector China in hoog tempo aan het veranderen zijn.

Uit deze dialoog bleek dat de aandacht voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) in China in algemene zin de afgelopen jaren is toegenomen. Er is nieuwe wet- en regelgeving aangenomen op gebieden die relevant zijn voor MVO, zoals arbeidsrecht, milieubescherming en sociale voorzieningen. Zowel regelgeving als praktijk zijn echter niet altijd in lijn met internationale standaarden zoals vastgelegd in de ILO-conventies. Ook kan de toepassing, reikwijdte en handhaving van regelgeving en beleid op het gebied van MVO per regio sterk verschillen. In de meer ontwikkelde gebieden van China zoals Shandong en Fujian is de implementatie van MVO over het algemeen verder dan in het westelijke deel van het land. Gedurende de gesprekken en observaties tijdens het verdere verblijf in China, werd de informatie die de ambassade de delegatie verstrekt had, meermalen gestaafd en nader ingevuld.

2. Handhaving milieuregelgeving zeer stringent en soms inconsequent

Enkele jaren geleden heeft de Chinese centrale overheid bepaald dat alle natuursteenbedrijven een vergunning nodig hebben om te mogen exploiteren. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten bedrijven onder andere voldoen aan hoge eisen op het gebied van milieu en veiligheid. Veel bestaande bedrijven hebben de vergunning niet gekregen en ook voor nieuwe bedrijven is het heel lastig om zich te kwalificeren. Meerdere bronnen vertelden over bedrijven zonder vergunning die vaak plotseling gesloten worden (zie afbeelding 1). Of de wetgeving gehandhaafd wordt en hoe hard dat dan gebeurt, lijkt afhankelijk te zijn van lokale en/of provinciale overheden.

Fabriekseigenaren vertelden ons dat niet alleen milieuoverwegingen daarbij een rol spelen. Provinciale overheden sturen ook op toegevoegde waarde (i.c. belastingopbrengsten) van in regio's aanwezige bedrijvigheid. De natuursteenindustrie legt het daarbij al snel af tegen hoogwaardig kenniswerk. Niet altijd is het optreden van overheden daarin transparant of consequent. Voor eigenaren en werknemers van productielocaties brengt dat grote onzekerheden met zich mee.



Afbeelding 1 – Een gesloten groeve bij Jinjiang in Fujian

3. Handelsbedrijven hebben een sterke positie

Voor veel buitenlandse afnemers zijn de handelsbedrijven de belangrijkste schakel. Het gros van de export loopt via dit kanaal omdat deze bedrijven over een exportvergunning beschikken en ze Engelssprekende mensen in dienst hebben.

In de keten hebben deze handelsbedrijven een sterke positie. Opdrachten van buitenlandse afnemers brengen zij onder bij de productiebedrijven. Vaak worden grotere opdrachten bij verschillende fabrieken ondergebracht die op hun beurt steen uit verschillende groeven verwerken. Naast een verkoopteam hebben deze bedrijven inspecteurs in dienst die het gereed product in de fabrieken controleren.

4. Fabrieken hebben vaak aandacht voor veiligheid en milieu

Voor de verwerking hebben de handelsbedrijven fabrieken nodig. In het gebied rond Xiamen zijn vele duizenden fabrieken gevestigd. Blokken worden daar gezaagd tot platen of soms verder bewerkt tot eindproducten zoals grafstenen of keukenbladen. Deze fabrieken verkopen zelf wel producten voor de binnenlandse markt, maar de export loopt meestal via de handelsbedrijven. Grote fabrieken hebben vaak wel zelf een exportvergunning en maken dan geen gebruik van een handelsbedrijf. In de fabrieken die door de delegatie zijn bezocht was de apparatuur modern (afbeelding 2), was er veel aandacht voor veiligheid en reductie van stof (m.b.v. water(nevel), ventilatoren en waterwanden) en werd water hergebruikt, soms met moderne waterzuiveringsinstallaties.



Afbeelding 2 - Een fabriek waar blokken tot platen worden gezaagd

5. Bezochte groeves gebruiken moderne apparatuur

In China zijn duizenden groeves waar steen ontgonnen wordt in een grote kleur- en structuurvariatie (zie afbeelding 3). De groeves bevinden zich meestal ver weg van de stedelijke gebieden. In de regio Fujian echter, lagen veel groeven dicht bij stedelijk gebied en daar zijn de afgelopen jaren veel groeves gesloten op last van de overheid.

In de meeste groeves, zeker de zeer grote, zijn meerdere ontginningsbedrijven actief naast elkaar. Vaak bezitten of exploiteren zij een gedeelte van de groeve.

Veel groeves bevinden zich in gebieden waar de winter streng kan zijn en waar er slechts een beperkt deel van het jaar gewerkt kan worden. In de bezochte groeves was de winning industrieel van aard (bovengrondse mijnbouw), was de apparatuur modern en werd veelal beschermende kleding (helm, veiligheidsschoenen) gedragen.



Afbeelding 3 – Een groeve in Shandong

6. Tussenhandelaren nemen deel van de handel voor hun rekening

Zoals de delegatie ook zelf heeft ondervonden lopen in groeves handelaren rond die westerse delegaties aanspreken in de hoop als tussenhandelaar op te kunnen treden. Voordeel is dat zo'n handelaar niet alleen de inkoop, maar ook het transport en de export kan regelen. Nadeel is dat de herkomst moeilijker te achterhalen zal zijn. Een handelaar is niet gebonden aan een bepaalde groeve en kan de steen ook elders inkopen. Hij zal zijn bronnen mogelijk niet graag prijsgeven.

7. Handel via steenmarkten is vaak niet transparant

In verschillende regio's in China zijn natuursteenmarkten waar blokken, platen en eindproducten verhandeld worden. De grootste markten bevinden zich in Xiamen en omgeving met honderden kleine tot zeer grote winkels, waar halffabricaten (platen) of eindproducten te koop zijn. Sommige groeves uit het binnenland huren daar een winkel en verhandelen zo hun steen. Echter, aangeboden steenproducten kunnen ook van tussenhandelaren komen of uit andere landen afkomstig zijn. Het is dan moeilijk om te achterhalen waar de winning en verwerking heeft plaatsgevonden.

In de buurt van deze steenmarkten zijn ook blokkenmarkten waar het ruwe basis-materiaal uit de hele wereld wordt verhandeld (zie afbeelding 4). De markten zijn vaak in of bij havens gevestigd zodat transport relatief eenvoudig geregeld kan worden. De blokken worden aangeboden door handelaren. Op basis van de gesprekken is de indruk van de delegatie dat als de handelaren al weten waar de steen gewonnen is, zij dat niet altijd prijs zullen willen geven.



Afbeelding 4 - Een blokkenmarkt in Shuitou

8. Samenwerking de beste manier om verantwoordelijkheid te nemen

Om verantwoordelijkheid te nemen voor omstandigheden in de keten, zoals vastgelegd in internationale richtlijnen van de VN en de OESO, is het aan te bevelen om op zoek te gaan naar een handelsbedrijf, fabriek of eventueel een groeve om voor een langere termijn samenwerking aan te gaan. Dat geeft de beste mogelijkheden om de keten in kaart te kunnen brengen en om bij te kunnen dragen aan verbeteringen. De delegatie heeft gemerkt dat als een vertrouwensband met een Chinese partner is opgebouwd weinig onderwerpen taboe zijn, waardoor een goede basis bestaat voor het maken van een reële risicoanalyse en een plan voor eventuele verbetermaatregelen.

Het nemen van ketenverantwoordelijkheid is lastiger indien ingekocht wordt bij een blokkenmarkt of steenmarkt zoals die in Fujian (bij JinJang en Xiamen) zijn bezocht. In het gunstigste geval is dan wel het productiebedrijf waar gezaagd en bewerkt wordt bekend, maar de herkomst van het blok waarschijnlijk niet.

9. Werknemers zijn een belangrijke bron van kennis

Belangrijk is om ook de werknemers te betrekken. Werknemers in Chinese natuursteenfabrieken voeren vaak specialistisch werk uit dat zij on-the-job hebben geleerd. Werknemers weten over het algemeen zeer goed hoe zij hun werk moeten uitvoeren en zijn vaak ook trots op het resultaat van hun werk. Eigenaren en managers gaven aan dat werknemers niet zelden zelf oplossingen bij het management aandragen voor concrete problemen op de werkvloer.

In de bedrijven (zowel groeven als verwerkingsbedrijven) die de delegatie bezocht, zowel aangekondigd als ook onaangekondigd, bleek dat de medewerkers over het algemeen de persoonlijke beschermingsmiddelen gebruikten die passen bij de werkzaamheden die ze uitvoerden. Toch liggen hier mogelijkheden voor verbetering, bijvoorbeeld gehoorbescherming of veiligheidsschoenen. Wel gaven werknemers aan dat soms ook beschermingsmiddelen gevraagd worden die voor het soort werk dat zij doen niet nodig zijn (bijvoorbeeld gehoorbescherming in een rustig deel van de fabriek). Dat kan op lange termijn averechts effect hebben op de nalevingsbereidheid, ook van andere aspecten.

Uit gesprekken met medewerkers bleek dat de gemiddelde leeftijd in de verwerkingsbedrijven en groeven omhoog gaat, omdat dit werk steeds minder door jongeren wordt gekozen. Daarnaast zijn veel bedrijven gedwongen te verhuizen (door overheidsingrijpen), waardoor medewerkers mee moeten verhuizen. Niet alle

medewerkers willen dat en gaan dus niet mee, waardoor er krapte aan ervaren en vakkundig personeel ontstaat.

10. Dialoog van cruciaal belang

Om bij te dragen aan verbeteringen in de keten valt dialoog en een gerichte aanpak te verkiezen boven het afvinken van een lijstje van standaardoplossingen. Werknemers gaven aan dat certificeerders vaak werken met een standaardlijstje met beschermingsmaatregelen, die voor hun specifieke taak niet altijd nodig zijn. Dialoog is dus de aangewezen weg om inzage te verkrijgen in welke risico's zich wel en niet voordoen in verschillende onderdelen van het productieproces.

Dialoog geeft ook de mogelijkheid om de cultuur en context van het land beter te begrijpen en daarmee om beter te begrijpen waarom risico's zich voordoen en hoe daarmee kan worden omgegaan. Gesprekspartners gaven als voorbeeld dat beleid om vanuit sociale overwegingen overuren te beperken averechts kan uitpakken en kan leiden tot vertrek van werknemers. Groeves en fabriek zijn door weersomstandigheden vaak enkele maanden per jaar gesloten. In de resterende maanden willen werknemers vaak overuren maken om meer te kunnen verdienen voor zichzelf en voor hun familie.

Tijdens de bezoeken aan de bedrijven bleek dat de bereidheid van de Chinese gastheren om in gesprek te gaan en om te laten zien hoe het er in het bedrijf aan toe gaat, hoog was. Het werd duidelijk dat het loont om met een open, nieuwsgierige houding en gericht op de relatie in gesprek te gaan. Daarbij kan er vervolgens ruimte zijn voor zowel kritische vragen als voor dialoog over sociale thema's en kansen voor verbetering.

Conclusie

De belangrijkste leerpunten op hoofdlijnen vastgelegd:

- Samenwerking met lokale verwerkers en/of groeve eigenaren is de weg naar inzicht in de keten. Werken via handelaren geeft geen inzicht in de keten;
- In de Chinese cultuur staat de relatie voorop. Importeurs die investeren in een lange termijn relatie met hun Chinese partners hebben het beste zicht op de keten en hebben de invloed om positieve veranderingen te ondersteunen of te bevorderen;
- De natuursteen industrie in China is in de laatste jaren ontzettend snel veranderd, daarvan hebben we de bewijzen met eigen ogen kunnen aanschouwen.

- Daarbij zijn met name milieuoverwegingen van doorslaggevend belang geweest. Maar die hebben ook rechtstreeks positief effect op de arbeidsomstandigheden;
- Op diverse punten zijn er sociale risico's in de Chinese natuursteen industrie en – in breder perspectief – in de Chinese samenleving. Deze risico's zijn veelal breder dan de industrie alleen.
 - Ze hangen samen met de grote stromen migranten die door China reizen voor werk, met een andere moraal rondom arbeidstijden en met wetgeving die niet of onvoldoende wordt gehandhaafd.

Met betrekking tot overheidsinkoop van natuursteen uit China in Nederland en Vlaanderen zijn de volgende aanbevelingen te doen:

- Het idee dat natuursteen uit China gegarandeerd vrij is van risico's op sociale misstanden is een illusie;
- Bij inkoop zou de aantoonbare relatie van een aanbieder met de Chinese partij die de natuursteen wint en/of verwerkt een belangrijke wegingsfactor mogen zijn – in de wetenschap dat zonder te investeren in die relatie er geen zicht zal zijn op de sociale omstandigheden op de plaats van winning en verwerking;
- Dat verificatie van informatie die de leverancier afgeeft door lokale maatschappelijke organisaties – in tegenstelling tot de situatie in bijvoorbeeld India – niet zonder meer mogelijk zal zijn.

Lessen uit het werkbezoek aan India

In 2018 is een werkgroep India ingesteld. De deelnemende bedrijven en organisaties zijn vermeld in bijlage 7. Doel van de werkgroep was om met bedrijven en aanbestedende diensten gezamenlijk lessen te trekken over hoe de samenwerking met stakeholders in India gezocht en bevorderd kan worden, en hoe daarmee in publieke aanbestedingen kan worden omgegaan. Begin maart 2020 is een deel van de werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van bedrijven en aanbestedende diensten naar India afgereisd om daar de dialoog aan te gaan met lokale stakeholders: eigenaren/managers van productielocaties, vertegenwoordigers van werknemers, maatschappelijke organisaties en lokale overheden.

Door een onafhankelijk onderzoeksbureau (ASK) is voorafgaand aan dit bezoek een risicoanalyse uitgevoerd rond de winning en verwerking van zwart graniet in Telangana en de winning en verwerking van zandsteen in Rajasthan. Het rapport is te vinden op de website van TruStone. In Khammam, Telangana, presenteerde ASK het onderzoeksrapport en gingen de deelnemers met elkaar in dialoog over de constatering. De dialoog was bedoeld om elkaar beter te begrijpen en te zoeken naar mogelijkheden om samen te werken aan oplossingen voor geconstateerde risico's. Door de Corona-dreiging kon eenzelfde dialoogbijeenkomst en veldbezoek in Rajasthan niet doorgaan. Die dialoog heeft later online plaatsgevonden. Het verslag daarvan is opgenomen in bijlage 6.

1. Beloning tijdelijke arbeiders laag

Veel eigenaren of managers van productielocaties, groeves en fabrieken, gaven tijdens de dialoogsessie aan dat arbeiders een goed salaris ontvangen, mede omdat het werk op de locaties specialistisch is en er een tekort aan arbeiders is om het zware werk te verrichten. Het rapport van ASK bevestigt dat in Telangana voor vaste werknemers die een contract hebben en over de benodigde vaardigheden beschikken, dat inderdaad vaak het geval is. Voor tijdelijke arbeiders of voor arbeiders die ondersteunende werkzaamheden verrichten is dat beeld volgens het rapport echter anders. Die categorie arbeiders ontvangt vaak niet het wettelijk minimumloon.

Een ander probleem dat uit het rapport naar voren komt is dat overwerk vaak niet, dan wel niet volledig wordt vergoed. De vergoeding die wordt gegeven is bovendien vaak niet hoger dan het reguliere salaris.

Een derde probleem dat door de onderzoekers is geïdentificeerd is dat de betaling van lonen met vertraging plaatsvindt. Migrantenarbeiders moeten na afloop van de werkzaamheden soms nog twee weken wachten voordat zij loon ontvangen. Reden hiervoor is dat werkgevers/contractors op deze manier willen voorkomen dat de arbeiders vertrekken.

2. Situatie migranten zorgelijk

Volgens het rapport van ASK krijgen tijdelijke arbeiders – vaak migranten – geen aanstellingsbrief en contract waarin de aard van het werk en de hoogte van het salaris is vastgelegd. Dat geeft tijdelijke arbeiders een zwakke positie bij conflicten. Tevens betekent het dat tijdelijke arbeiders bij een volgende werkgever een zwakke onderhandelingspositie hebben, omdat zij niet kunnen aantonen welke ervaring zij hebben opgedaan en welk salaris zij al hebben ontvangen.

In de meeste gevallen worden huisvesting door groeve-eigenaren en maaltijden door contractors verstrekt aan migranten. De huisvesting laat veel te wensen over. De ruimtes zijn klein en onhygiënisch. Er is geen privacy.

3. Jongeren doen zwaar werk

Volgens het rapport is kinderarbeid onder kinderen tot 14 jaar in de winning en verwerking van graniet niet wijdverbreid. Als argument wordt gegeven dat het werk daarvoor te zwaar is. Bovendien groeit het besef binnen gemeenschappen dat scholing voor kinderen van belangrijk is. Overheden handhaven ook steeds meer de regelgeving op dat gebied.

In de verwerking van zandsteen komt het wel meer voor dat (migranten)kinderen tot 14 jaar werken. Het gaat dan vaak om het verzamelen van restafval en het bewerken van kasseien.

In beide typen natuursteen werken er kinderen tussen 15 en 17 jaar op productielocaties, wat verboden is volgens de Indiase wetgeving.

4. Maatregelen veiligheid en gezondheid onvoldoende

Volgens het rapport is er een substantieel risico op ongelukken en werkgerelateerde ziektes in productielocaties, waaronder stoflongziekte. Toch hebben veel productielocaties geen beleid op het gebied van veiligheid en gezondheid. Werknemers

krijgen geen training. Persoonlijke beschermingsmiddelen zijn vaak niet voorhanden, of worden niet gebruikt.



5. Verbeteren is een gezamenlijk belang

Tijdens de dialoog in Khammam werd duidelijk dat Indiase leveranciers beseffen dat de continuïteit van hun bedrijf vraagt om structurele verbeteringen. Jonge mensen uit de regio willen het werk in groeves en fabrieken vaak niet meer doen. Het gaat vaak om zwaar werk, zeker onder (weers)omstandigheden (hitte) die een groot deel van het jaar uitputtend zijn. Productielocaties zijn daardoor steeds meer afhankelijk van migranten, vaak afkomstig uit arme streken in het noorden van India. Als migranten slecht betaald worden of onder slechte omstandigheden hun werk moeten verrichten, dan komen ze niet meer terug. Op termijn kan zo een tekort aan arbeidskrachten ontstaan.

Tegelijkertijd voelen Westerse afnemers druk om te voldoen aan verwachtingen die consumenten van hen hebben en aan eisen die overheden stellen. Die eisen zijn veelal neergelegd in internationale richtlijnen. Op grond daarvan moeten bedrijven weten waar hun materialen vandaan komen, in beeld brengen welke risico's aan de orde zijn en naar vermogen bijdragen aan het verminderen van die risico's.

Aanbestedende diensten hebben te maken met dezelfde verwachtingen en richtlijnen. Burgers en media stellen steeds vaker kritische vragen over de herkomst van materialen die worden gebruikt voor openbare werken.

6. Verbeteren vraagt om samenwerking

Onder Indiase bedrijven is er zeker bereidheid om bij te dragen aan verbeteringen. Zo gaf een van de leveranciers aan voor werknemers en familie toegang tot zorg te hebben gewaarborgd. Een andere leverancier helpt actief mee om te zorgen dat kinderen van werknemers naar school gaan. Indiase bedrijven kunnen echter niet alleen of over de gehele linie voor verbeteringen zorgen. De kosten van het winnen en verwerken van natuursteen stijgen als gevolg van onder meer hogere belastingen en hogere tarieven voor elektriciteit. Tegelijkertijd daalt de prijs van de steen door de opkomst van concurrerende materialen.

Leveranciers en afnemers hebben elkaar nodig om verbeteringen te realiseren. In dat verband gaf een van de deelnemers aan: “Als je zelf geen verantwoordelijkheid neemt, ben je ook niet in de positie om vragen te stellen.”

Dat laatste geldt zeker ook voor aanbestedende diensten, zoals gemeentes. Inkooppraktijken van gemeentes, bijvoorbeeld krappe leveringstermijnen of late orderwijzigingen, kunnen veel druk geven aan het begin van de keten om bijvoorbeeld overuren te maken of kosten te besparen op arbeidsomstandigheden.

7. Problemen zijn niet altijd complex of kostenverhogend

Volgens de internationale richtlijnen moeten bedrijven eerst de problemen aanpakken die het meest ernstig en waarschijnlijk zijn. Met name voor kleine bedrijven kan dat betekenen dat ze te maken krijgen met zeer complexe problemen zoals kinderarbeid, die ze alleen niet kunnen oplossen. Samenwerking met andere bedrijven of met lokale partijen kan dan uitkomst bieden.

Toch zijn er vaak ook verbeteringen denkbaar die relatief snel kunnen worden opgepakt. Een aantal suggesties werd tijdens de dialoog benoemd: Migranten zijn vaak de taal niet machtig of kunnen überhaupt niet lezen of schrijven. Als buitenlandse bedrijven bijdragen aan vertalingen van contracten of voorschriften of zorgen voor ondersteuning bij het aanvragen van verzekeringen of overheidsregelingen, dan maakt dat al snel veel verschil zonder dat het de kostprijs structureel opdrijft. Verder werd het belang benadrukt van realistische levertijden en van langdurige relaties tussen afnemer en leverancier.

8. Kennis is verspreid onder verschillende betrokkenen

Om de oorzaken van problemen te begrijpen en om de voortgang van verbeteringen te monitoren is het nodig om verschillende bronnen te raadplegen en om verschillende betrokkenen te spreken. Zoals in de dialoog bleek, geldt dat bijvoorbeeld voor problemen rond de positie van migrantenarbeiders.

In veel productielocaties ligt de operationele verantwoordelijkheid voor de werving van arbeiders bij contractors. Zij zijn verantwoordelijk voor het werven van arbeiders op verzoek van de eigenaar dan wel managers van de groeven en fabrieken. Een eigenaar kent daardoor de (tijdelijke) migrantenarbeiders niet en weet vaak ook niet welke afspraken precies zijn gemaakt tussen de contractor en de migrantenarbeiders. Het is dus noodzakelijk om als afnemer te waarborgen dat goed wordt gemonitord dat afspraken (rechten die migrantenarbeiders volgens de Indiase wetgeving hebben) met een leverancier ook op het niveau van contractors worden nageleefd.

9. Lokale partijen kunnen ondersteunen bij verbeteringen

Lokale partijen zoals vakbonden hebben veel kennis van de plaatselijke situatie en kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan het adresseren van risico's die voor de gehele sector gelden. Bedrijven die met lokale partijen willen samenwerken doen er wel goed aan van tevoren informatie in te winnen over die partijen. Daarnaast kan het gevoelig zijn voor vakbonden om met werkgevers in de sector te spreken. De delegatie heeft daarom in Telangana separaat met vakbonden gesproken.

Als het gaat om arbeidsomstandigheden en -voorwaarden op productielocaties dan hebben lokale vakbonden veel kennis. Als het gaat om problemen met betrekking tot migranten dan ligt het meer voor de hand om (ook) lokale NGOs te betrekken. Migranten zijn namelijk zelden lid van een vakbond.

Partijen bij het Initiatief TruStone kunnen bedrijven helpen om in contact te komen met lokale partijen. Ook het Nederlandse consulaat en het Netherlands Business Support Office (NBSO) kunnen bedrijven helpen. Vertegenwoordigers van het consulaat in Bangalore en de NBSO in Hyderabad namen deel aan de dialoog.

10. Blijf in gesprek

De dialoog heeft bijgedragen aan bewustzijn en kennis onder de partijen van de risico's in de sector en de verantwoordelijkheden die zij hebben voor deze risico's in de keten en van de rollen die ze kunnen nemen om verbeteringen te realiseren. Een eerste stap is gezet om samen te werken aan verbeteringen. Deelnemende Nederlandse en Vlaamse bedrijven zullen in het komende jaar opvolging geven aan de conclusies die in de eindrapportage worden opgenomen.

Indiase leveranciers vroegen om volgend jaar weer een stakeholderdialoog te organiseren. Dat helpt om het thema op agenda te houden en structurele verbeteringen te realiseren.

Het is nu aan individuele bedrijven om het gesprek te blijven voeren. Het Initiatief TruStone kan bedrijven helpen om in contact te komen met lokale partijen of – met in achtneming van mededingingsregels – met andere bedrijven die in dezelfde regio actief zijn.



Conclusie

De dialoogsessie in Khammam en de gesprekken met vakbonden en lokale ngo's hebben veel waardevolle inzichten opgeleverd. De belangrijkste inzichten:

- Het sleutelwoord is 'partnership' – investeren in een lange termijn relatie met een partij in India is de weg naar verbetering;

- Het draait primair om de relatie en om het investeren van tijd en aandacht in de leverancier. Deze zit niet te wachten op 'shoppers' die geen vooruitzicht op toekomstige business bieden en alleen maar voor de laagste prijs willen inkopen;
- Indiaas (postkoloniale) cultuur en structuur maken dat er veel complexiteit in de Indiase samenleving zit, waardoor 'ja' wellicht wel als 'ja' bedoeld is, maar niet door alle lokale partijen op dezelfde manier beleefd wordt of ondersteund wordt. Daardoor is investeren in tijd en aanwezigheid bij lokale partijen door een importerende partij in Nederland of België een voorwaarde voor wederzijds begrip en vertrouwen;
- Het bij elkaar brengen van partijen werd zeer gewaardeerd, en – zo werd benadrukt door de Indiase partijen – zou geen eenmalige actie moeten zijn;
- De risico's – zo bleek ook uit het rapport van ASK – zijn het grootst voor de 'migrant workers'. Ook hier is een goede relatie met de lokale partners de enige manier om zicht te krijgen op de situatie van migrant workers en hun arbeidsvoorwaarden en omstandigheden.

Als het gaat om overheidsinkoop, dan leren het bezoek aan India en het daaraan voorafgaande onderzoek door ASK ons een paar zaken:

- Het idee dat natuursteen uit India gegarandeerd vrij is van risico's op sociale misstanden is een illusie;
- Bij inkoop zou de aantoonbare relatie van een aanbieder met de Indiase partij die de natuursteen wint en/of verwerkt een belangrijke wegingsfactor mogen zijn – in de wetenschap dat zonder te investeren in die relatie er geen zicht zal zijn op de sociale omstandigheden op de plaats van winning en verwerking;
- Dat verificatie van informatie die de leverancier afgeeft door lokale ngo's en vakbonden (via bijvoorbeeld ARISA) in India mogelijk is, en niet altijd makkelijk zal zijn;
- Dialoog met leveranciers/importeurs in Nederland en België in de ontwerp en voorbereidingsfase over sociale omstandigheden is aan te bevelen (en past ook prima binnen de aanbestedingswetgeving).



Lessen uit de dialoog met leveranciers in Rajasthan

In een serie van drie bijeenkomsten – gemodereerd door Soeters Management en ARAVALI en gehouden in april en mei 2021 – hadden partijen en bedrijven die deelnemen aan het Initiatief TruStone samen met leveranciers uit Rajasthan een open en constructieve dialoog om uitdagingen, good practices en geleerde lessen te delen en gezamenlijk praktische oplossingen te formuleren om bij te dragen aan verantwoorde zandsteenproductie in Rajasthan.

1. Initiatieven vallen in vruchtbare aarde

Er is in India veel in beweging. Nog maar enkele jaren geleden werd kinderarbeid niet als een probleem beschouwd. Mede als gevolg van druk uit het westen is dat aan het veranderen. Binnen gemeenschappen neemt het besef toe dat kinderen recht hebben op scholing. De Indiase overheid heeft een nationaal actieplan bestrijding kinderarbeid opgesteld. Ook het lokale bedrijfsleven neemt steeds vaker actie op sociale thema's. Exporteurs werken bijvoorbeeld samen met de vereniging van cobblyards.

Stap voor stap verbeteren de sociale omstandigheden:

- Scholen worden ondersteund en meer kinderen gaan naar school;
- Op veel locaties zijn persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) aanwezig;
- Fabrieken en productielocaties, en ook sommige steengroeven, nemen maatregelen om het risico op silicose te verminderen.

Tegelijkertijd zijn er nog grote uitdagingen:

- Kinderarbeid komt wel voor maar niet in grote mate en zeker niet in productielocaties van exporterende bedrijven. De productie van kasseien gebeurt gedeeltelijk vanuit huis. Kinderen lopen in en uit en helpen soms. Het is moeilijk te controleren.
- In verschillende rapporten wordt dwangarbeid als risico genoemd. Een goede administratie ontbreekt bijna overal, vooral bij steengroeves. Dit is nodig om transparantie te creëren in de betaling van lonen en voorschotten en zo de omvang van het probleem in te kunnen schatten.

- De registratie van werknemers in groeves en cobblyards is gebrekkig en veel werknemers hebben geen identiteitskaart. Werknemers kunnen daardoor niet in aanmerking komen voor verzekeringen over overheidsregelingen

Exporterende bedrijven roepen importeurs op om druk te blijven uitoefenen. Eisen gesteld door (Europese) importeurs met betrekking tot sociale voorwaarden en het bewaken van de voortgang zijn erg belangrijk.

2. Aandeel is klein, maar impact is groot

Van de natuursteen die in India wordt gewonnen is het grootste deel bedoeld voor binnenlands gebruik; bij sommige steensoorten meer dan 90%. Toch betekent dat niet dat de impact van westerse initiatieven gering is. De marges op natuursteen voor export zijn namelijk veel hoger dan die op natuursteen voor binnenlandse gebruik. Als westerse afnemers sociale voorwaarden stellen dan is dat voor Indiase leveranciers wel degelijk van belang.

3. De dialoog verschaft de deelnemers inzicht en informatie waarvan ze niet op de hoogte waren

Om effectief risico's aan te pakken is het nodig om de oorzaken te kennen. Door de dialoog te starten met vragen naar de zorgen en uitdagingen van lokale ondernemers en werknemers en de tijd te nemen om elkaar goed te begrijpen, hebben de deelnemers veel meer inzicht gekregen in achterliggende oorzaken van problemen.

Veel risico's die bij de winning en verwerking van zandsteen voorkomen, zoals lage lonen, dwangarbeid en kinderarbeid, hangen nauw samen met In veel steengroeven en kasseienwerven worden arbeiders contant betaald. Werk uitbesteed aan thuiswerkers door groeve-eigenaren wordt ook contant betaald. Als gevolg hiervan is het moeilijk om een duidelijk beeld krijgen van arbeiders die kasseien produceren en van de omstandigheden waaronder zij werken. Een belangrijke stap om dat te bereiken is om te zorgen dat alle werknemers een bankrekening hebben. het informele circuit van vooral migrantenarbeiders dat in die regio wijdverbreid is.

4. Collectieve inzet brengt ons verder dan alleen bilateraal contact

Bedrijven kunnen in het bilaterale contact met hun leverancier bijdragen aan het verminderen van risico's, maar een gezamenlijke aanpak is – zeker bij complexe problemen – vaak effectiever.

Alleen door gezamenlijk en regionaal de krachten te bundelen en bijvoorbeeld te zorgen dat iedereen beschikt over een legitimatiebewijs en een bankrekening kunnen structureel de transparantie worden vergroot en risico's worden verminderd.

5. Dialoog is noodzakelijk voor prioritering van risico's

Op grond van de internationale richtlijnen moeten importeurs bijdragen aan het verminderen van risico's. Als er te veel risico's zijn om in één keer aan te pakken dan kunnen ze na dialoog met stakeholders bepaalde risico's prioriteren om die al eerste aan te pakken.

Op het gebied van veiligheid en gezondheid krijgen vanuit Europees perspectief het verstrekken en gebruiken van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) vaak prioriteit. Voor werknemers in India is dat anders. Uit de dialoog kwam naar voren dat de beschikbaarheid van gescheiden sanitair voor mannen en vrouwen en rustplaatsen met schaduw voor hen meer bijdraagt aan een gevoel van veiligheid.

6. Dialoog is onderdeel van een stapsgewijze en doorlopende aanpak

Om bij te dragen aan verbetering wordt een stapsgewijze aanpak aanbevolen: 1) bouw eerst vertrouwen op; 2) ga dan in dialoog over verantwoord ondernemen; 3) betrek daarna externe partijen.

Het delen en bespreken van een gedragscode met het management van leveranciers kan een manier zijn om te beginnen. Dialoog gaat echter niet over het afvinken van codes of lijstjes, maar over naar elkaar luisteren en elkaar proberen te begrijpen;

Audits kunnen ook ondersteunend zijn om impact te bereiken. Audits zijn echter slechts een onderdeel van het proces en kunnen nooit de dialoog vervangen.

Het is belangrijk om leveranciers niet tegelijkertijd onder druk te zetten door krappe leveringstermijnen te hanteren.

7. Dialoog kan goed online worden gevoerd

Door de Covid-pandemie was bezoek aan productielanden niet mogelijk en moest noodgedwongen worden gekozen voor een online dialoog. Hoewel face-to-face contact de voorkeur blijft hebben, verliep de online dialoog erg goed en het voordeel is dat zo'n vorm heel toegankelijk is.

Conclusie

De wil bij Indiase leveranciers om te werken aan verbeteringen op sociale thema's is er, met name bij de exporteurs. Exporteurs stellen het op prijs als Europese importeurs sociale voorwaarden stellen. Het geeft exporteurs de mogelijkheid om meer druk uit te oefenen aan het begin van de keten. Daarbij is van belang dat in open en constructieve dialoog achterliggende oorzaken worden besproken en gezamenlijk tot prioriteiten in de aanpak wordt gekomen. Daarnaast biedt dialoog de mogelijkheid om kennis uit te wisselen en zo nodig bij te dragen aan verbeteringen. Europese importeurs hebben bijvoorbeeld veel kennis op het gebied van veiligheid en gezondheid en administratieve processen, die Indiase producenten kunnen helpen structurele verbeteringen te realiseren.

Lijst van betrokkenen

Binnen het pilotprogramma heeft een aantal werkgroepen geressorteed. Hieronder vindt u de deelnemende aanbestedende diensten, bedrijven en organisaties. Daarnaast is dank verschuldigd aan prof. dr. Chris Jansen (VU Amsterdam), Corina Kerkmans (RVO), Martha Vermolen (SER), alsmede een groot aantal vertegenwoordigers van bedrijven en aanbestedende diensten die actief hebben deelgenomen aan kennissessies, workshops en dialoogbijeenkomsten.

Projectteam

Nikolai Bloem - SER

Michiel Soeters (projectleider) - Soeters management

Myrthe Vogel - Aanbestedingsjurist

Team ISV Natuursteen (TIN)

Aanbestedende diensten:

- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Rotterdam

Adviseur:

- HumanRights@Work

Deelproject China

Aanbestedende diensten:

- Gemeente Den Haag
- Gemeente Rotterdam
- Rijkvastgoedbedrijf

Bedrijven:

- Van den Ban BV
- Hoogenberg Natuursteen
- Tuinmaterialen Meynen BVBA

Vertegenwoordigers TruStone:

- SER

Adviseurs:

- HumanRights@Work
- Soeters management BV

Deelproject India

Aanbestedende diensten:

- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Leuven
- Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bedrijven:

- Arte di Granito
- Brachot groep
- Den Hollandsche gedenktekens
- Jetstone
- Kerasom BV
- Maris Natuursteen BV
- Marshalls NV
- Michel Oprey & Beisterveld BV

Vertegenwoordigers TruStone:

- Arisa
- Febenat
- SER

Adviseur:

- Aravali India
- Soeters management BV

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.trustone.nl

Tekst

Michiel Soeters, Myrthe Vogel en Nikolai Bloem

Fotografie

Omslag: SER

Vormgeving

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER vormgeving

© 2021, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.imvoconvenanten.nl/nl/natuursteen

© 2021, Sociaal-Economische raad