



Inleiding

We zijn nu bijna een jaar onderweg met de pilot projecten rondom Internationale Sociale Voorwaarden (ISV) en natuursteen. Overheden hebben met elkaar gekeken wat hen tegenhoudt en wat hen uitnodigt om de Internationale Sociale Voorwaarden toe te passen in de uitvraag naar natuursteen (in rechtstreekse 'directieleveringen' of als onderdeel van een compleet uitbesteed bouw- of infra-werk). Leveranciers zijn met elkaar en deskundigen in gesprek over hoe zij zichtbaar kunnen maken uit welke schakels hun leveranciersketen bestaat. En waar zich eventueel risico's voor mensenrechten en sociale voorwaarden bevinden.

Er is een dialoog opgestart tussen overheden en leveranciers. En er is een team in oprichting dat overheden gaat helpen tijdens de aanbesteding én in de uitvoeringsfase. Een team waarin we kennis en mankracht bijeen brengen om te verifiëren of datgene wat betreffende ISV gevraagd is en beloofd is, ook daadwerkelijk nagekomen wordt.

In alle gesprekken die tot nu toe gevoerd zijn, zweeft nog een belangrijke vraag boven de gesprekken: hoeveel impact kunnen we hebben en hoe doen we dat - ons volume is immers zo klein en we zijn geen spelers van betekenis.

Vanuit de doelstelling van de Pilot Projecten om verbinding tussen partijen te bevorderen en in de stellige overtuiging dat we niet mogen vervallen in argumenten waarom het niet zou lukken, meen ik dat we een antwoord moeten formuleren dat ruimte biedt om initiatief te nemen.

Als opmaat naar een bredere dialoog en getriggerd door het ILO rapport 'Purchasing practices and working conditions in global supply chains' schrijf ik deze verkenning.

De thema's in deze verkenning verdienen een bedding en verdere uitwerking in de dialoogsessie die begin november georganiseerd wordt tussen aanbestedende diensten en marktpartijen.

Deze verkenning is ook bedoeld als praktische handreiking voor opdrachtgevers in het gesprek met opdrachtnemers (leveranciers en aannemers) in concrete projecten. In de wetenschap dat het voelen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid de eerste stap is naar afspraken die verderop in de keten daadwerkelijk effect sorteren. Gesteund door onderzoek van de ILO is het evident dat de inrichting van het inkoopproces een stap op weg is naar acceptabele sociale voorwaarden in de keten.



Verkenning: Inkoopproces en Sociale Voorwaarden

Beëindig de 'race to the bottom'

De openbare aanbestedingsmarkt voor (werken met) natuursteen heeft zich de afgelopen 10 jaar gekenmerkt door een sterke concurrentieslag als gevolg van een teruglopende vraag en beperking van budgetten. Dit leidde ertoe dat overheden zo scherp mogelijk wilden inkopen en dat leveranciers opdrachten wilden scoren, soms tegen onrealistische prijzen.

Met als gevolg dat de effecten van die prijzenslag zo veel mogelijk onder in de keten werden neergelegd. De 'race to the bottom' heeft daarmee 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 weggelaten van de nadelige effecten lager in de keten. Als het over de natuursteenketen gaat veelal in Azië.

Het wordt tijd dat partijen deze vicieuze cirkel doorbreken. Met het introduceren van de Marktvisie in 2016 heeft Rijkswaterstaat hier een start mee gemaakt, maar daarmee is dit beleid nog niet op het niveau van lagere overheden en lokale aannemers en aanbieders geland.

Uit een dialoogsessie op 6 juli tussen overheden en natuursteenleveranciers kwam naar voren dat de aanbestedende diensten wel de beste prijs willen, maar niet per definitie de laagste prijs. Dat biedt openingen om met elkaar te spreken over wat die 'beste prijs' inhoudt en hoe we tot die 'beste prijs' komen.

Welke thema's zijn relevant

Om de race to the bottom te doorbreken is het inkoopproces een relevant instrument.

In lijn met het onderzoek van de ILO belicht ik de volgende thema's:

1. Contractvoorwaarden
2. Technische specificaties
3. Inkoop en levertijden
4. Prijs en risico's
5. Vraag naar ISV

Contractvoorwaarden

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

Ongeschreven contracten blijken niet te handhaven en te controleren. ILO onderzoek onderschrijft dat ongeschreven contracten nog veelvuldig voorkomen en dat ze leiden tot serieuze (economische en arbeidsrechtelijke) gevolgen voor alle actoren.



Ook de informatie in de contracten blijkt van invloed. De basis wordt in de meeste contracten wel vastgelegd (product/aantal/prijs/kwaliteit/levertijd). Maar wie er verantwoordelijk is voor de kosten voor productwijzigingen, staat veelal niet gespecificeerd. Ook verwachtingen of eisen ten aanzien van werkomstandigheden zijn in veel gevallen niet omschreven. Financiële risico's voor wijzigingen en investeringen worden - bij het ontbreken van heldere afspraken - vaak op de leveranciers 'onder' in de keten afgewenteld, met financieel verlies en mogelijke consequenties voor de arbeiders als resultante.

Technische specificaties

Onduidelijke of incomplete specificaties leiden tot onnodig veel proefproducties en monsternames. Wellicht relevanter voor kleding, textiel, leder en schoenen industrie dan voor natuursteen. Feit is wel dat duidelijke specificaties leveranciers in staat stellen 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.

Inkoop en levertijden

Onrealistische levertijden en boetes voor het niet halen van de levertijden hebben een directe relatie met werkomstandigheden: producenten moeten gaan overwerken en/of uitbesteden en er is - onder druk van de levertijd - minder of geen aandacht voor aspecten rondom sociale voorwaarden. Extra kosten voor die overuren en extra uitbesteding kunnen lang niet altijd verrekend worden, hetgeen vaak ten koste van de werknemers gaat.

Het proces van bemonstering en goedkeuring 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.

Uitbesteden wordt over het algemeen geassocieerd met lagere lonen en langere werkdagen. Uitbesteden kan meervoudig gebeuren, waardoor ketens langer worden en minder transparant. Iedere partij in de keten probeert iets te verdienen aan de opdracht. Dit kan dan weer leiden tot een 'race to the bottom' op het gebied van lonen en andere werkomstandigheden. Uitbesteding is ook vaak geassocieerd met meer informele opdrachten waardoor de onderhandelingspositie van de onderaannemer(s) zwakker is.

Overwerk is de meest gebruikte wijze om pieken op te vangen. Het aantal structurele overuren (boven het overeengekomen aantal werkuren) is in China het dubbele (14,5 uur) vergeleken met Duitsland (7,8) of Finland (6), zo blijkt uit het ILO onderzoek.



De helft van de medewerkers die onder het onderzoek vielen werkt meer dan 9 overuren per week, gemiddeld.

De oorzaak van piekperiodes blijkt veelal in het inkoopproces te liggen: (te) laat bestellen, ontwerpwijzigingen, extreme druk van klanten om op tijd te leveren. Met als gevolg dat inkopers vaak onvoldoende levertijden toestaan/inbouwen in de overeenkomst.

Prijs en risico's

Als de afhankelijkheid van de lokale leverancier ten aanzien van zijn klanten groeit, neemt zijn risico toe. En daarmee neemt zijn positie om fatsoenlijke prijzen te onderhandelen af. Aangezien prijs voor veel inkopers nog steeds het belangrijkste argument is om zaken te doen met een leverancier, ligt hier een reden waarom veel leveranciers in landen van herkomst beneden de kostprijs aanbieden.

De reden om onder kostprijs aan te bieden heeft veelal te maken met de harde lokale competitie die onder druk van handelaren gebruikt wordt om de prijs te drukken. Deels ook omdat bedrijven zelf de kostprijs niet goed calculeren.

Tenslotte blijkt uit het ILO onderzoek dat leveranciers kostprijsverhogingen die het gevolg zijn van wettelijke eisen (bijvoorbeeld het ophogen van het minimumloon vanuit de overheid) niet aan hun klanten kunnen doorberekenen. Tegelijkertijd is het de vraag of bestaande minimumlonen voldoende gehandhaafd worden om eerlijke concurrentie te bevorderen.

Ook de gehanteerde betalingstermijnen kunnen zodanig zijn dat de leveranciers moeten voorfinancieren en daar dan kostenverhogingen, zoals loonsverhogingen, nog eens bij krijgen. Dit komt de stabiliteit van de ondernemingen van leveranciers en daarmee de werkomstandigheden van hun medewerkers niet ten goede.

Lange termijn relaties met leveranciers en producenten, waarbij een reële kostprijs berekend wordt, hebben een positief effect op de sociale omstandigheden op de plaats van herkomst.

Vraag naar Internationale Sociale Voorwaarden

Het is onvoldoende om alleen te vragen naar het voldoen aan een of andere vorm van gedragscode ten aanzien van sociale voorwaarden. Betrokkenheid bij het ondersteunen van de leveranciers bij de implementatie van die codes is noodzakelijk. Ook over de kosten van het voldoen aan de eisen dient gesproken te worden.

Uit het ILO onderzoek komt naar voren dat 93% van de inkopers vraagt een gedragscode rondom ISV te volgen, maar de helft daarvan blijkt niet betrokken bij het ondersteunen van



zijn leveranciers bij de implementatie van die codes. Ook de kosten daarvoor worden niet besproken en/of gedeeld.

Wat valt er te doen voor de Nederlandse/Vlaamse overheid en de natuursteen branche?

In de voorbereiding en uitvoering van de inkoop hebben aanbestedende dienst en leverancier elk afzonderlijk én gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen om de 'race to the bottom' te doorbreken.

Concrete maatregelen:

- Heldere ontwerpspecificaties en product kenmerken die tijdig bevroren worden en na een bepaalde (bestel)datum niet meer tot wijzigingen mogen leiden;
- Eventuele wijzigingen die op later tijdstip doorgevoerd worden niet laten leiden tot het onder druk zetten van de leverancier zonder dat daar de meerkosten van verrekend kunnen worden of dat dit leidt tot onrealistische levertijden;
- Tijdige inkoop en realistische levertijden, waar het bemonsteringsproces géén extra druk op mag zetten;
- Duidelijke afspraken met leveranciers over het dragen van de kosten van wijzigingen, levertijdveranderingen en monsternamen;
- Duidelijke afspraken met leveranciers rondom ofwel vergoeding van eventuele stijging van kosten in de contractperiode, ofwel voldoende marge inbouwen om dit af te dekken - dus de 'race to the bottom' bewust voorkomen;
- Duidelijke vragen rondom sociale voorwaarden, toegespitst op de werkelijkheid van de leverancier (dus geen standaard pakket maar aangepast op de relevante risico's en maatschappelijke context in het land van herkomst);
- Ondersteuning richting leverancier van de uitleg en eventueel de implementatie van die eisen.

Om deze werkwijze goed te kunnen doorvoeren dienen aanbestedende diensten zich te realiseren dat de kwaliteit van hun planningsproces het startpunt is voor het doorbreken van de 'race to the bottom'. Dit betekent dat zij:

1. In hun projectorganisatie tijdig met bevroren van specificaties en opstarten van het inkoop proces moeten beginnen;
2. In hun uitvraag helder moeten stellen wat ze van hun leveranciers verwachten ten aanzien van het inkoopproces van natuursteen in het land van herkomst;
3. De leveranciers daar ook een plan voor laten opstellen. Onderdeel daarvan is een due diligence om de risico's in de keten te analyseren en zo nodig aan te pakken en gericht vragen richting leveranciers in het land van herkomst te kunnen stellen.



Hierbij dient gesteld te worden dat deze maatregelen los dienen te staan van het land van herkomst. Ook in Europese landen van herkomst hebben leveranciers en hun medewerkers baat bij een inkoopproces dat voorspelbaarheid en transparantie bevordert.

Aandacht voor, tijdens en na de aanbesteding

Dit vraagt om voor de aanbesteding een goede voorbereiding en eventueel dialoog met de markt, tijdens de aanbesteding voldoende tijd voor de importeur (c.q. aannemer in geval van een werk) om een goed plan van aanpak op te stellen dat hij ook met de leverancier heeft kunnen afstemmen en na de aanbesteding een transparante verslaglegging en open dialoog om te monitoren of de gewenste werkwijze en effecten tot stand komen.

Daarnaast is tijdige inzet van het Team ISV Natuursteen behulpzaam. Hiermee kunnen de kennis en resources voor adequate monitoring en opvolging van de contractuele afspraken ingezet worden.

Tenslotte

Zonder iets af te willen doen aan de noodzaak van lokale maatregelen in diverse landen van herkomst, meen ik dat het verbeteren van sociale omstandigheden in de keten hier in Nederland kan beginnen. Aanbestedende diensten, importeurs en leveranciers dragen gezamenlijk bij aan de race to the bottom en hebben dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid om die aan te pakken. De kans betere sociale voorwaarden in de keten en op medewerking bij (en welslagen van) lokale initiatieven op groeve en fabrieksniveau, groeit als we kunnen laten zien dat we die verantwoordelijkheid gezamenlijk oppakken.

En als we werkelijk werk willen maken van verduurzaming van de keten op het gebied van sociale voorwaarden, is dat de eerste stap die we te nemen hebben.

Vlijmen,
13.09.2018

Michiel Soeters
Projectleider Pilotprojecten IMVO CN

Voor het gehele onderzoek zoals dat gepubliceerd is in de INWORK Issue Brief No. 10 van de ILO: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_556336.pdf

Het betreft een onderzoek dat in 2016 is uitgevoerd onder 1474 bedrijven van over de hele wereld (in 87 landen). China en India, maar ook andere landen in Zuidoost Azië zijn hierbij goed vertegenwoordigd. De onderzoeksresultaten hebben betrekking op ca. 1,5 miljoen arbeiders.