voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 09 september 2025

Onderwerp Uitvoering motie “Geen Zwolse euro’s voor mensenrechtenschendingen”
Versienummer 1

Portefeuillehouder Paul Guldemond

Samenvatting
Op 7 juli 2025 heeft de Raad de motie "Geen Zwolse euro’s voor mensenrechtenschendingen" aangenomen. Hierin wordt - samengevat - het college verzocht om in het inkoopbeleid een uitsluitingsgrond op te nemen om bedrijven die bijdragen aan mensenrechtenschendingen uit te sluiten bij aanbestedingen. En te onderzoeken welke aanvullende eisen er mogelijk zijn. Wethouder Guldemond heeft aangegeven met een terugkoppeling te komen. Met deze Raadsbrief informeert het college de Raad over de uitvoering van deze motie. De voortgang wordt besproken in het kader van de bredere aanpak van de gemeente rondom ketenverantwoordelijkheid.

Bijlagen
- Concepttekst Inkoopbeleid

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
1. De wijze van uitvoering van de motie “Geen Zwolse euro’s voor mensenrechtenschendingen” .

Datum 9 september 2025

Inleiding
De Raad heeft verzocht om instrumenten in het inkoopbeleid op te nemen waarmee bedrijven die bijdragen aan mensenrechtenschendingen worden geweerd uit onze aanbestedingen. De afgelopen periode heeft het college de mogelijkheden onderzocht. In deze nota worden enkele instrumenten toegelicht. Deze instrumenten passen we vanaf nu toe in onze aanbestedingen.

Kader
Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen

Kernboodschap
Op basis van de huidige wet- en regelgeving is het niet mogelijk een eigen, relevante uitsluitingsgrond vast te stellen: de aanbestedingswet kent een gesloten systeem van uitsluitingsgronden. De uitleg en toepassing van deze uitsluitingsgronden scherpen we aan. Zodat bedrijven die bijdragen aan mensenrechtenschendingen effectief worden uitgesloten van deelname aan onze aanbestedingen. Dit doen we door een tekst met nadere uitleg op te nemen in het inkoopbeleid (Bijlage)

Ook nemen we verplichtingen (bijzondere uitvoeringsvoorwaarden) op waar partijen aan moeten voldoen bij de uitvoering van onze opdrachten. Bijvoorbeeld door due diligence onderzoek in de toeleveringsketen te eisen. En van leveranciers te eisen dat zij effectieve maatregelen nemen om eventuele mensenrechtenschendingen te voorkomen c.q. te beëindigen. Ook maken partijen die actief bijdragen aan het voorkomen/beëindigen van mensenrechtenschendingen een grotere kans op gunning.

In het Uitvoeringskader Ketenverantwoordelijkheid is vastgelegd dat deze bijzondere uitvoeringsvoorwaarden altijd worden opgenomen bij aanbestedingen waarbij de kans groot is dat er arbeids- of mensenrechten worden geschonden. Het Uitvoeringskader ketenverantwoordelijkheid is voor intern gebruik opgesteld en behandeld de bredere aanpak rondom ketenverantwoordelijkheid in de Zwolse inkooporganisatie. Dit Uitvoeringskader passen we toe bij onze aanbestedingen. Door middel van contractmanagement borgen we dat leveranciers zich hieraan houden.

Toelichting
Uitsluitingsgronden
Naar aanleiding van de motie is de mogelijkheid onderzocht om een eigen uitsluitingsgrond in het inkoopbeleid op te nemen. Uit het wettelijke stelsel en jurisprudentie omtrent uitsluitingsgronden volgt dat dit juridisch niet haalbaar is. De aanbestedingswet kent namelijk een gesloten systeem van uitsluitingsgronden. Van deze wettelijke uitsluitingsgronden bieden er drie grond om bedrijven uit te sluiten voor het schenden van mensenrechten.

1. Ondernemer is bij definitieve rechterlijke uitspraak veroordeeld voor kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel.
2. Ondernemer heeft aantoonbaar zijn verplichtingen op het gebied van milieu-, sociaal- en arbeidsrecht heeft geschonden
3. Ondernemers een ernstige fout heeft begaan, waardoor zijn integriteit in twijfel kan worden getrokken.

De eerste twee uitsluitingsgronden dekken slechts een beperkt aantal mensenrechten (respectievelijk kinderarbeid, mensenhandel en arbeidsrechten) en kennen veel vereisten voor toepassing. De laatste

uitsluitingsgrond ("ernstige fout") ziet op de integriteit van de ondernemer. Dit is een open norm: alle gedragingen van ondernemers kunnen in principe kwalificeren als ernstige fout. Deze uitsluitingsgrond biedt daarmee de meeste ruimte om bedrijven uit te sluiten voor het bijdragen aan een mensenrechtenschending. Uitsluiting op deze grond vereist een objectieve uitleg: ondernemers moeten van te voren weten waar wij op letten en of hun gedrag kan leiden tot uitsluiting.

Daarom nemen we in ons inkoopbeleid de tekst op uit **Bijlage concepttekst inkoopbeleid**. Hiermee kleuren we de open norm duidelijk in: draagt een ondernemer bij aan mensenrechtenschendingen? Dan achten wij deze ondernemer niet integer en sluiten we ondernemer uit van deelname. Deze tekst wordt standaard in onze aanbestedingsstukken opgenomen. Hiermee is voor ondernemers duidelijk dat schendingen van mensenrechten leidt tot uitsluiting. We richten ons hiermee op de verantwoordelijkheid van ondernemers vanuit de VN-principes voor bedrijven en mensenrechten en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarden
De raad heeft verzocht onderzoek te doen naar andere inkoopinstrumenten waarmee bedrijven worden uitgesloten die bijdragen aan mensenrechtenschendingen. Uit dit onderzoek blijkt dat twee inkoop-instrumenten in het bijzonder effectief zijn in de bestrijding van mensenrechtenschendingen: bijzondere uitvoeringsvoorwaarden en gunningscriteria.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarden zijn eisen die tijdens de uitvoering van de opdracht moeten worden nageleefd. Bekende relevante voorbeelden zijn het leveren van producten met een Fairtrade label en het betalen van eerlijke lonen. Aan dit instrumentarium voegen we een standaardbepaling toe omtrent due diligence: het uitvoeren van onderzoek in de keten om arbeids- en mensenrechtenschendingen te voorkomen c.q. beëindigen. Dit is een effectief middel om ondernemers die bijdragen aan mensenrechtenschendingen *de facto* uit te sluiten Immers, deze ondernemers kunnen niet voldoen aan deze uitvoeringsvoorwaarde en zullen niet deelnemen aan de aanbesteding. Inmiddels is de eerste Europese aanbesteding gepubliceerd waarmee we op deze manier het schenden van mensenrechten tegengaan. Dit betreft een aanbesteding voor het leveren en onderhouden van audiovisuele middelen aan de gemeente Zwolle. Met name in de productie van dergelijke apparatuur zijn er verhoogde risico’s op mensenrechtenschendingen.

Gunnningscriteria zijn criteria waarmee bedrijven kans maken op gunning van de opdracht. Door bedrijven te belonen voor hun inspanningen om mensenrechtenschendingen te voorkomen c.q. beëindigen verwachten we een positief effect. Bij passende aanbestedingen kunnen we besluiten ook ketenverantwoordelijkheid als gunningscriterium mee te nemen.

Wanneer doen we dit?
Genoemde uitsluitingsgrond passen we in al onze Europese aanbestedingen toe. De bijzondere uitvoeringsvoorwaarde passen we toe als er bij een aanbesteding een hoog risico op mensenrechtenschendingen is. Dit is altijd het geval als er wordt ingekocht in een risicoproductgroep. Risicoproductgroepen zijn groepen van samenhangende producten waarvan we weten dat er verhoogde risico’s zijn op schendingen van arbeids- en mensenrechten. Voorbeelden zijn de productgroepen textiel en voedsel. Ook controleren we aan de hand van een intern opgestelde checklist of er risico's zijn op mensenrechtenschendingen. Deze checklist bevat een aantal korte controlevragen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld hoe relevant ketenverantwoordelijkheid

is. Denk aan vragen omtrent IMVO-convenanten, keurmerken en de resultaten van vergelijkbare inkooptrajecten.

Overig
Op Europees niveau worden steeds vaker maatregelen genomen in het kader van sancties tegen andere landen. Waaronder de Rusland sanctie verordening & een ILO sanctie tegen China m.b.t. import van medische hulpmiddelen. Alhoewel deze sancties niet als belangrijkste doel het verbeteren van mensenrechten hebben, dragen zij hier toch aan bij. De hiervoor genoemde sancties leiden immers tot een verbod op inkoop van Russische goederen en een – grotendeels – verbod op de koop van Chinese medische hulpmiddelen. Hiermee wordt minder ingekocht uit landen die bekend staan om de schending van mensen- en milieurechten. Ook andere sectorale wetgeving, zoals de Ontbossingsverordening, speelt een rol.

Omdat het gaat om op dwingend nationale- of Europese wetgeving is het niet passend om dergelijke maatregelen op te nemen in het inkoopbeleid. We volgen de actuele ontwikkelingen rondom sancties op zowel Europees als nationaal niveau. En verwachten van onze leveranciers dat zij zich hieraan houden.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Bij de totstandkoming van deze aanpak zijn informele gesprekken gevoerd met collega's van andere gemeenten (Utrecht, Amsterdam) en de VNG c.q. PIANOo. Hun inzichten zijn verwerkt in deze aanpak.

Communicatie
Niet van toepassing

Financiën
Niet van toepassing

Risico’s
Uitsluitingsgronden, bijzondere uitvoeringsvoorwaarden en gunningscriteria zijn aanbestedings-instrumenten die al veelvuldig worden ingezet bij onze aanbestedingen. De in deze Raadsbrief toegelichte criteria vallen binnen deze reeds bestaande systematiek en vormen hier een specifieke invulling - gericht op mensenrechten – van. Er zijn daarom weinig tot geen juridische risico’s met betrekking tot de gekozen instrumenten. We begeven ons op onontgonnen terrein, wat met zich meebrengt dat de specifieke invulling van het instrumentarium om te sturen op mensenrechtenschendingen voor een individuele aanbesteding ten allen tijde juridisch wordt getoetst.

Vervolg
Het huidige inkoopbeleid stamt uit 2017 en is verouderd. Daarom wordt - los van deze motie - het inkoopbeleid geactualiseerd. De verwachting is dat eind Q4 2025 het inkoopbeleid wordt vastgesteld. De genoemde teksten zullen dan worden opgenomen. Deze teksten worden aangevuld met de bredere aanpak rondom ketenverantwoordelijkheid. Waaronder concrete doelstellingen en een beleidsmatige achtergrond. Kanttekening hierbij is dat het inkoopbeleid is vastgesteld in samenwerking met regionale partners binnen de gemeenschappelijke regeling SSC Ons. Naast de gemeente Zwolle maken ook andere zes partners van SSC-ONS (gemeenten Kampen, Dalfsen, Ommen, Zwartewaterland en Westerveld en de provincie Overijssel) gebruik van grotendeels gelijkluidend inkoopbeleid. In

samenwerking met deze partners wordt besproken of ook zij een dergelijke wijziging van het inkoopbeleid voorstaan.

Openbaarheid
Openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer

Datum 9 september 2025

Bijlage Concepttekst Inkoopbeleid

De gemeente Zwolle doet geen zaken met ondernemers die een bijdrage leveren aan het schenden van mensenrechten. In welke vorm dan ook. We gaan hierbij uit van het principe van ketenverantwoordelijkheid. Ketenverantwoordelijkheid betekent dat elke partij in de productieketen zijn verantwoordelijkheid neemt voor goede omstandigheden voor mens en milieu. Dat doen we door (i) bedrijven uit te sluiten die bijdragen aan arbeids-, milieu- en mensenrechtenschendingen, (ii) bijzondere uitvoeringsvoorwaarden te stellen aan onze leveranciers en (iii) bedrijven die positief bijdragen aan het voorkomen van mensenrechtenschendingen te belonen via gunningscriteria.

Uitsluitingsgronden
We borgen dit door bij onze aanbestedingen passende uitsluitingsgronden op te nemen, o.a. kinderarbeid en mensenhandel, schending milieu-, arbeids- en sociale rechten en ernstige beroepsfout. De uitsluitingsgrond 'ernstige beroepsfout' definiëren we als:

> *Ernstige beroepsfout: elk door kwaad opzet of bewuste nalatigheid veroorzaakt onrechtmatig gedrag dat invloed heeft op de integriteit en betrouwbaarheid van de Inschrijver. Ten aanzien van eventuele ernstige fouten die de Inschrijver in de uitoefening van zijn beroep heeft begaan (art. 2.87 lid 1 sub c Aanbestedingswet 2012), onderzoekt de aanbestedende dienst met name, maar niet uitsluitend, of er aanwijzingen zijn om aan te nemen dat sprake is van … omkoping, bijdragen aan schending van mensenrechten zoals bedoeld in Bijlage 1 van de CSDDD[1], milieuovertredingen, overtredingen van het sociaal recht, …, onrechtmatige daden in het kader van de uitvoering van een opdracht waaruit ernstige schade is voortgevloeid en/of (andere) overtredingen van de Wet op de economische delicten.'* [2]

We verwachten van onze opdrachtnemers dat zij hun verplichtingen uit de **OESO richtlijnen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen** en de **VN Principes voor Bedrijven en Mensenrechten** volgen.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarden en gunningscriteria.
Voor risicovolle inkoopcategorieën geldt dat we bij aanbestedingen een bijzondere uitvoerings-voorwaarde opnemen in onze aanbestedingen.. In die situaties passen we onder andere een due diligence bepaling toe waarmee we van onze opdrachtnemers eisen dat ze hun toeleveringsketen in kaart brengen en eventuele schendingen effectief oppakken. Bij kansrijke aanbestedingen nemen we een gunningscriterium op.

Deze uitsluitingsgronden en bijzondere uitvoeringsvoorwaarden blijven van toepassing bij uitvoering van de opdracht. Als blijkt dat een mensenrechtenschending wordt bijgedragen door opdrachtnemer kan dit – in het uiterste geval - leiden dit tot beëindiging van de opdracht. Voorgaande wordt verder uitgewerkt in het **Uitvoeringskader Ketenverantwoordelijkheid**

[1] Richtlijn 2024/1760 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/285 (CSDDD)
[2] De volledige tekst is opgenomen in het concept Uitvoeringskader Ketenverantwoordelijkheid.