

Vergaderjaar 2013–2014

29 427

ILO-verdragen

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

De 103^e Internationale Arbeidsconferentie (IAC) vindt dit jaar van 28 mei t/m 12 juni plaats in Genève.

Om de Kamer te informeren over de inzet van de Koninkrijksdelegatie tijdens de IAC 2014 treft u hieronder op hoofdlijnen de voorgenomen standpunten van het Koninkrijk aan.¹

De agenda van de 103^e IAC is als volgt (zie ook <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/on-the-agenda/lang--en/index.htm>).

Vaste onderwerpen:

1. Rapporten van de voorzitter van de Beheersraad en van de Directeur-Generaal;
2. Programma en budget en andere financiële en administratieve vraagstukken;
3. Informatie en rapporten inzake de toepassing en naleving van verdragen en aanbevelingen.

Onderwerpen die op de agenda zijn geplaatst tijdens een eerdere Conferentie of door de Beheersraad van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO):

4. Een aanvulling op het verdrag inzake gedwongen arbeid;
5. Het vereenvoudigen van de overgang van de informele naar de formele economie;
6. Een discussie over werkgelegenheid.

De onderwerpen 3 t/m 6 worden behandeld in afzonderlijke comités (van 28 mei t/m 7 juni). De rapporten van deze comités worden tijdens het

¹ Daar waar in de instructie wordt gesproken over «Nederland» of «Nederlandse inzet» betreft dit ook de overige landen van het Koninkrijk, tenzij anders aangegeven of wanneer het gaat om zaken die specifiek het land Nederland betreffen, zoals ratificaties.

plenaire gedeelte van de conferentie aangenomen (van 4 t/m 12 juni). De agendapunten 1 en 2 worden alleen tijdens het plenaire gedeelte behandeld.

Directeur-Generaal Ryder zal naar verwachting in zijn rapport, dat kort voor de IAC verschijnt, aandacht besteden aan het onderwerp arbeidsmigratie. Nederland zal in reactie hierop het belang van fatsoenlijk werk voor alle werknemers benadrukken en naast de positieve kanten van arbeidsmigratie ook aandacht vragen voor de schaduwzijden en in het bijzonder wijzen op de noodzaak van maatregelen tegen uitbuiting en schijnconstructies.

Verder vinden verkiezingen voor de nieuwe Beheersraad voor de periode 2014–2017 plaats. De termijn van de huidige Beheersraad van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) loopt tijdens deze IAC af. Elke regio presenteert een lijst met landen die kandidaat zijn voor de nieuwe Beheersraad. Nederland is namens de Europese regio kandidaat voor het plaatsvervangend lidmaatschap van de IAO Beheersraad voor de komende periode. Als plaatsvervangend lid zal Nederland tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 spreekrecht hebben in de Beheersraad.

Programma en budget en andere financiële en administratieve vraagstukken

Het document voor dit agendapunt is op het moment van schrijven van deze brief nog niet beschikbaar. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit agendapunt zich vooral zal richten op de eerste voorstellen voor het Programma en Budget (P&B) voor 2016 en 2017. Dit P&B zal door de IAC van 2015 moeten worden aangenomen. Nederland wil dat het P&B 2016–2017 is gericht op een beperkt aantal prioriteiten met bijzondere aandacht voor arbeidsomstandigheden wereldwijd en versterking van de relatie tussen het bedrijfsleven en de IAO. Daarnaast streeft Nederland naar een goed meetbaar raamwerk van doelstellingen.

Informatie en rapporten inzake de toepassing en naleving van verdragen en aanbevelingen

De toepassing en naleving van verdragen en aanbevelingen is het terrein van het Conferentiecomité inzake de toepassing en naleving van arbeidsnormen, kortweg CAS genoemd. Dit comité bespreekt elk jaar een aantal landen, die hun verplichting tot naleving van door hen bekrachtigde verdragen niet nakomen. De selectie van de te bespreken landen wordt gemaakt door werkgevers en werknemers gezamenlijk. Op dit moment is de selectie nog niet bekend, maar naar verwachting zullen Bangladesh en Wit-Rusland daarbij zijn. Bij beide landen draait het om inbreuken op het recht op vakvereniging en collectieve onderhandelingen. Nederland zal zich sterk maken voor de effectieve implementatie van IAO verdragsverplichtingen, vooral waar het de zogenaamde fundamentele verdragen betreft.

In 2012 konden werkgevers en werknemers het niet eens worden over de selectie van te bespreken landen vanwege een verschil van mening over de interpretatie die het onafhankelijke IAO Comité van Deskundigen had gegeven aan IAO verdrag 87 en het stakingsrecht. Dit Comité beoordeelt de naleving van verdragen door landen. Volledigheidshalve informeer ik u over de stand van zaken in deze discussie. Sinds 2012 vinden tripartiete consultaties plaats onder leiding van DG IAO Ryder om deze zogenaamde crisis met betrekking tot het toezichtmechanisme op te lossen. Tijdens de Beheersraad in maart 2014 is overeenstemming bereikt over de verduidelijking van het mandaat van het Comité van Deskundigen. Dit Comité

interpreteert verdragen, maar doet geen juridisch bindende uitspraken wanneer het zijn oordeel geeft over naleving van verdragen. Tijdens de Beheersraad van november 2014 zal verder gesproken worden over de wijze waarop geschillen over de interpretatie van IAO-verdragen bijgelegd kunnen worden. Hierbij wordt zowel gekeken naar de mogelijkheid om een ad hoc IAO-tribunaal op te richten als naar de mogelijkheid om een geschil aan het Internationaal Gerechtshof in Den Haag voor te leggen. Nederland heeft opgeroepen om beide opties te bespreken op basis van een gedegen kosten-batenanalyse.

Het CAS bespreekt jaarlijks een rapport waarin verslag wordt gedaan over de voortgang in de bekrachtiging van specifieke verdragen en de knelpunten die daarbij optreden. Dit jaar gaat het rapport over minimumloonsystemen, waarvoor vooral IAO verdrag nr. 131 en aanbeveling nr. 135 over het vaststellen van minimumlonen van belang zijn. Uit het IAO-rapport blijkt dat tussen lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan in het minimumloonbeleid. Tot op zekere hoogte zijn die verschillen gezien de specifieke nationale omstandigheden onvermijdelijk. Dit laat onverlet dat lidstaten in hun beleid bepaalde basisprincipes moeten volgen. Bij de inrichting van het minimumloonbeleid acht de IAO het van belang om de sociale partners te betrekken. Het beginsel van gelijke betaling voor gelijk werk binnen een land dient leidend te zijn en het minimumloon dient in principe dekking te bieden aan alle werknemers, zo stelt het rapport. De IAO onderstreept verder het belang van toezicht en handhaving.

Bij de discussie over het rapport zal Nederland onder meer het belang van het vaststellen van een minimumloon onderstrepen. Voor een effectief minimumloonbeleid is aandacht voor goede handhaving van belang. De IAO heeft bij de ratificatie, implementatie en naleving van dit verdrag een belangrijke rol te vervullen, bijvoorbeeld via technische assistentie.

Normstelling in aanvulling op het verdrag inzake gedwongen arbeid, 1930 (No. 29)

Volgens IAO schattingen uit 2012 zijn wereldwijd minimaal 20,9 miljoen mensen het slachtoffer van gedwongen arbeid en/of mensenhandel. Tijdens een tripartiete deskundigenbijeenkomst begin 2013 werd geconstateerd dat het IAO-verdrag uit 1930 nog steeds hoogst actueel is, maar dat het te weinig houvast biedt voor een effectieve aanpak van gedwongen arbeid. Om dit hardnekkige probleem tegen te gaan, zijn daarom aanvullende maatregelen nodig op het gebied van preventie, bescherming en compensatie. De Beheersraad van de IAO besloot vervolgens om het onderwerp op de agenda van de IAC 2014 te plaatsen met als doel te komen tot dergelijke aanvullende maatregelen. Als aanvullende maatregelen worden de volgende twee opties overwogen: een verdrag tot wijziging van Verdrag No. 29, met eventueel bijbehorende aanbeveling, of een op zichzelf staande aanbeveling. Een wijzigingsverdrag kan de vorm krijgen van een wijzigingsprotocol dat alleen kan worden geratificeerd door die landen die ook het oorspronkelijke verdrag hebben geratificeerd. Na inwerkingtreding is het uiteraard juridisch bindend. Een aanbeveling kan niet geratificeerd worden, is niet juridisch bindend, en kan zowel in aanvulling op een verdrag of protocol als zelfstandig gelden.

Het IAO secretariaat heeft over dit onderwerp een rapport opgesteld voor de komende IAC (http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_239813/lang--en/index.htm). Daarnaast heeft het IAO secretariaat een tekstvoorstel gedaan voor de inhoud van het instrument, of het nu de vorm krijgt van een protocol met aanbeveling of van een zelfstandige aanbeveling (<http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/>

reports/reports-to-the-conference/WCMS_239814/lang--en/index.htm). Uit het IAO rapport komt naar voren dat er een lichte meerderheid is voor de optie van een protocol met bijbehorende aanbeveling. Met name de werknemers zijn hier voorstander van. Nederland hecht sterk aan het belang van fatsoenlijk werk wereldwijd en kan zich in beginsel bij deze meerderheid aansluiten.

Sinds de totstandkoming van IAO Verdrag No. 29 is er zowel in VN-verband² als in Europa³ meer gedetailleerde regelgeving op het gebied van mensenhandel tot stand gekomen. De definities van mensenhandel en gedwongen arbeid zijn weliswaar niet identiek, maar er is wel een duidelijke link. Nederland heeft zich aan alle, hierboven genoemde, regelgeving gebonden en beide begrippen in hetzelfde wetsartikel strafbaar gesteld. Het voorliggende voorstel voor het nieuwe IAO instrument is in lijn met deze al bestaande regelgeving. Inzet is dat het nieuwe instrument geen nieuwe verplichtingen voor Nederland schept. Voor landen waar mensenhandel en gedwongen arbeid niet met elkaar in verband worden gebracht, kan een nieuw IAO instrument een nuttige aanvulling op de bestaande instrumenten zijn.

Overgang van de informele naar de formele economie

Het gaat om een eerste discussie over dit onderwerp met als doel om tijdens de IAC van 2015 te komen tot een nieuw instrument, waarschijnlijk in de vorm van een aanbeveling.

De informele economie is omvangrijk. Dit geldt in het bijzonder in ontwikkelingslanden, waar 40–80% van de beroepsbevolking in de informele economie werkzaam is. Dit brengt problemen met zich mee, omdat werknemers in de informele economie veelal niet dezelfde rechten hebben als werknemers in de formele economie. De IAO beoogt daarom de overgang van werknemers van de in informele naar de formele economie te vergemakkelijken.

De IAO heeft met betrekking tot dit onderwerp een aantal conclusies voorgesteld (http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_241897/lang--en/index.htm). Deze conclusies betreffen niet alleen de vorm van het voorgestelde instrument (een aanbeveling), maar ook de reikwijdte en doelstellingen. De conclusies onderstrepen het belang van het respecteren van fundamentele beginselen en arbeidsrechten, ook voor werknemers in de informele economie. Bijzondere aandacht is er voor de wijze van toezicht op naleving van relevante regelgeving, de rol van de inspectie daarbij en voor de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Nederland pleit voor fatsoenlijk werk met rechten voor alle werknemers en het voorkomen van schijnconstructies waarbij regels worden ontweken. Nederland kan instemmen met het voorstel voor een aanbeveling, mede gezien de omvang van de informele economie in veel landen. Daarbij geldt dat de invulling van beleid om de overgang van de informele economie naar de formele economie te bevorderen per land zal verschillen. Gegeven de grote verschillen in nationale omstandigheden moet het uiteindelijke instrument de nodige beleidsruimte bieden voor

² *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking In Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against transnational organized crime*, het zogenaamde Palermo Protocol uit 2000.

³ Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel uit 2005 en Richtlijn 2011/36/EU van het EP en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan.

nationale overheden, werkgevers en werknemers om de doelen van de aanbeveling te realiseren.

Algemene discussie over het strategische onderwerp werkgelegenheid als follow-up van de 2008 Verklaring over Social Justice for a Fair Globalization

Het doel van de discussie is om meer inzicht te krijgen in de verschillende trends en behoeftes van de lidstaten, zodat de IAO hier effectiever op kan inspelen.

In het rapport dat de IAO ten behoeve van de discussie heeft opgesteld (zie http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_240032/lang--en/index.htm), wordt geconstateerd dat werkgelegenheidsbeleid nodig is om tegemoet te kunnen komen aan de uitdagingen op mondiaal en nationaal niveau. Effectief werkgelegenheidsbeleid vraagt om internationale en publiek-private samenwerking. Sociale zekerheid, fatsoenlijke lonen en doelgerichte overheidsuitgaven zijn volgens de IAO belangrijke ingrediënten voor inclusieve groei. De organisatie pleit daarbij voor sociale dialoog. Inspanningen zijn nodig om structurele problemen aan te pakken en toegang tot *decent work* voor kansarme en kwetsbare groepen te verbeteren, aldus de IAO.

In Nederland is herstel van de werkgelegenheid prioriteit. Nederland hecht net als de IAO veel belang aan het bevorderen van werkgelegenheid, fatsoenlijk werk en het bestrijden van werkloosheid met speciale aandacht voor jeugdwerkloosheid. Bij de discussie over dit rapport zal Nederland het belang van publiek-private samenwerking en de sociale dialoog onderstrepen. In dat verband kan Nederland ook wijzen op de sectorplannen, waarbij sectoren nadrukkelijk worden opgeroepen om zelf met concrete voorstellen te komen met als doel de werkloosheid in de desbetreffende sector terug te dringen. Activerend arbeidsmarktbeleid en een goed functionerende arbeidsmarkt bieden mensen kansen op werk en kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de sociale zekerheid. De IAO kan lidstaten ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van een effectief beleid.

Tot slot

Tot slot treft u, conform een eerdere toezegging aan u naar aanleiding van de motie van het lid Van Middelkoop (Kamerstuk 23 900 V, nr. 44), aan de lijst van verdragen van de IAO waarvan de mogelijkheid tot opzegging door Nederland zich de komende drie jaar voordoet.

IAO-verdragen waarvan de mogelijkheid tot opzegging door Nederland zich de komende drie jaar voordoet

Hieronder worden de verdragen vermeld waarvan de opzegtermijn vervalt in 2014, 2015 en 2016. De opzegtermijn begint altijd een jaar voorafgaand aan de vervaldatum te lopen. Alleen gedurende deze opzegtermijn kan een verdrag worden opgezegd. Ten aanzien van de meeste IAO-verdragen doet die mogelijkheid zich eens in de tien jaar voor.

De opzegtermijn vervalt in **2014** ten aanzien van de volgende verdragen:

- Verdrag 44 betreffende de werkloosheid
- Verdrag 69 betreffende het diploma van bekwaamheid als scheepskok
- Verdrag 92 betreffende de huisvesting van de bemanning aan boord van schepen (herzien)
- Verdrag 99 betreffende methoden tot vaststelling van minimumlonen (landbouw)

- Verdrag 100 betreffende gelijke beloning (fundo)
- Verdrag 135 betreffende de bescherming van vertegenwoordigers van de werknemers
- Verdrag 154 betreffende het collectief onderhandelen
- Verdrag 155 betreffende beroepsveiligheid en gezondheid
- Verdrag 156 betreffende arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid

De opzegtermijn vervalt in **2015** ten aanzien van het volgende verdrag:

- Verdrag 101 betreffende betaalde vakantie in de landbouw.

De opzegtermijn vervalt in **2016** ten aanzien van de volgende verdragen:

- Verdrag 73 betreffende het geneeskundig onderzoek van zeelieden
- Verdrag 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid (deels)
- Verdrag 159 betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher