

Vergaderjaar 2021–2022

29 427

ILO-verdragen

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2022

Korte inhoud

De Nederlandse regelgeving op het arbeidsomstandighedenterrein wordt in belangrijke mate bepaald door internationale regelgeving van de Europese Unie en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Zo wordt er in alle aangesloten landen gewerkt aan een minimumniveau van arbeidsbescherming, dat voor alle werknemers geldt. Dit leidt tot een verbetering van de situatie van werknemers én bevordert internationaal een meer gelijk speelveld tussen aangesloten landen. Ik vind dit een belangrijke ontwikkeling.

Met deze brief informeer ik u over mijn voornemen om een verdrag van de IAO te ratificeren, te weten het Verdrag betreffende een promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk. Hieronder ga ik op de overwegingen hieromtrent.

Aanleiding

De IAO kent momenteel vier zogeheten fundamentele arbeidsrechten. Deze zien op het afschaffen van kinderarbeid, het verbod op discriminatie, het verbod op dwangarbeid en op eerbiediging van het recht op vereniging en collectief onderhandelen. Lidstaten van de IAO worden geacht uit hoofde van hun lidmaatschap deze fundamentele arbeidsrechten te respecteren. In 2019 nam de Internationale Arbeidsconferentie (IAC), het belangrijkste orgaan van de IAO, een resolutie aan waarin het opriep voorstellen in overweging te nemen om het recht op gezonde en veilige werkomstandigheden (hierna afgekort als «OSH», naar de gangbare Engelstalige aanduiding «Occupational Safety and Health») toe te voegen aan dit raamwerk van fundamentele arbeidsrechten.

Sinds 2019 is diverse malen in de Beheersraad van de IAO gesproken over de wijze waarop aan deze oproep van de IAC gevolg kon worden gegeven.

Dat leidde tot het besluit in de Beheersraad van de IAO van november 2021 om tijdens de aankomende IAC (27 mei – 11 juni 2022) besluitvorming over het opnemen van OSH in het raamwerk van fundamentele arbeidsrechten te agenderen.

In de IAO zijn aan de vier bestaande fundamentele arbeidsrechten verdragen van de IAO gekoppeld die als de uitwerking van deze rechten worden gezien. Het besluit om deze «fundamentele verdragen» al dan niet te ratificeren is aan de lidstaten van de IAO, waarbij de organisatie ratificatie actief bevordert. Ten aanzien van niet-geratificeerde fundamentele verdragen gelden voor lidstaten meer uitgebreide rapportageverplichtingen. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft, wat betreft het Europese deel van Nederland, alle acht huidige fundamentele verdragen geratificeerd¹.

Wanneer OSH door de IAC ook tot fundamenteel arbeidsrecht wordt aangewezen, betekent dat naar verwachting dat één of enkele van de bestaande IAO-verdragen op het arboterrein aangewezen worden die een uitwerking vormen van dit recht. Hierover zal door de IAC een besluit worden genomen, mogelijk ook reeds in de IAC van 2022. Gelet op de bestaande systematiek ligt het in de rede dat twee verdragen uiteindelijk zullen worden aangemerkt als fundamenteel verdrag. Welke verdragen dat zijn, ligt nog niet vast, maar in discussies in IAO-verband komen enkele verdragen naar voren die daarvoor het meest in aanmerking komen. De meeste EU-landen hebben een voorkeur uitgesproken voor twee verdragen, namelijk het Verdrag betreffende arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu, Genève, 22 juni 1981 (Trb. 1981, nr. 243) (hierna: C155) en het Verdrag betreffende een promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk, Genève, 15 juni 2006 (Trb. 2011, nr. 229) (hierna: C187). Deze verdragen worden ook door andere landen en sociale partners in de IAO vaak genoemd. Het Koninkrijk heeft verdrag C155 reeds geratificeerd (voor het Europese deel van Nederland), maar verdrag C187 nog niet. Minder vaak wordt een voorkeur uitgesproken voor het niet door het Koninkrijk geratificeerde Verdrag betreffende beroepsgezondheidsdiensten, Genève, 26 juni 1985 (Trb. 1986, nr. 85) (hierna: C161).

Proces en C187

Het besluit van de IAC over het aanwijzen van OSH als fundamenteel arbeidsrecht zal plaatsvinden tijdens de jaarlijkse vergadering van de IAC in juni 2022. Opname van OSH in het IAO-raamwerk van fundamentele arbeidsrechten past bij de prioriteiten die Nederland heeft voor het werk van de IAO².

In de komende maanden vindt in IAO-verband overleg plaats om te komen tot nadere overeenstemming over de verdragen die aan dit nieuwe fundamentele arbeidsrecht gekoppeld zouden kunnen worden. Besluitvorming in de IAO wordt voorbereid in regionale groepen, in het geval van Nederland vooral in EU-verband. Er is vrijwel unanimititeit bij de EU-landen dat C155 en C187 de fundamentele verdragen moeten worden. Alleen Nederland heeft hiermee nog niet ingestemd, maar staat hierin alleen. De Nederlandse positie is terug te voeren tot een eerder besluit waarbij Nederland C187 niet ratificeerde omdat de inhoud van dat verdrag strijdig werd geacht met de nationale rolverdeling. Hierover is in 2012 met

¹ De verdragsteksten staan onder meer op: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:::NO>

Het gaat om IAO-verdragen C29, C87, C98, C100, C105, C111, C138 en C182.

² Zie Kamerstuk 29 427, nr. 117, blz.4

de Tweede Kamer gecommuniceerd³. Een aantal ontwikkelingen maakt echter dat ik van mening ben dat het standpunt uit 2012 aan heroverweging toe is. Ik licht dat hieronder toe.

Inhoud verdrag C187

IAO-verdrag C155 geeft aan dat de sociale partners geconsulteerd moeten worden bij de formulering van een nationaal arbobeleid. In C187 wordt dit nader uitgewerkt en wordt ook aangegeven dat sociale partners moeten worden betrokken bij het inrichten van het nationale arbosysteem. In het verdrag wordt aangegeven wat onder een nationaal systeem moet worden verstaan. Het betreft onder meer regelgeving en normering, een autoriteit verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden, mechanismen die zorgdragen voor de naleving van regelgeving en voorzieningen die op het niveau van het bedrijf de samenwerking tussen werkgever, werknemers en hun vertegenwoordigers bevorderen.

In C187 wordt nu ook gesteld dat sociale partners betrokken moeten worden bij het opstellen van nationale (actie)programma's gericht op de feitelijke toepassing van preventieve maatregelen in de bedrijven ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van werkenden. Bij de implementatie van de programma's hebben de sociale partners een adviseerende rol.

De discussie in de IAO over OSH als fundamenteel arbeidsrecht is voor mij aanleiding geweest om het nationale beleid opnieuw te beoordelen tegen het licht van de bepalingen in C187. Naar mijn oordeel heeft de rolverdeling tussen de overheid en de sociale partners op dit terrein zich de afgelopen jaren dusdanig ontwikkeld dat de eerder geuite bezwaren tegen ratificatie van C187 overkomelijk zijn geworden. De bestaande rolverdeling werd in 2012 in strijd geacht met de toenmalige nationale opvattingen op dit terrein waarbij aan sociale partners een meer eigenstandige rol werd toegekend. Overheid en sociale partners hebben de afgelopen jaren samengewerkt bij de ontwikkeling van het arbobeleid. Ook wat betreft de toekomst is de intentie om intensief gebruik te maken van voorstellen van de sociale partners en samen te werken aan de uitvoering ervan. Zo werkt momenteel de SER aan een advies over de Arbovisie 2040 – een lange termijnvisie op het arbeidsomstandighedenbeleid – en de daaraan gekoppelde Beleidsagenda zal vervolgens zoveel mogelijk in gezamenlijkheid worden vormgegeven en uitgevoerd. Daarmee is naar mijn mening het argument uit 2012 dat het verdrag niet past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners inmiddels niet alleen achterhaald, maar ben ik van mening dat C187 juist goed aansluit bij de huidige opvattingen over hoe samen te werken met sociale partners en andere stakeholders.

Voorts vind ik het, gegeven het belang dat moet worden gehecht aan veilige arbeidsomstandigheden op de werkvloer, passend dat Nederland ook in internationaal verband actief uitdrukking geeft aan zijn steun aan het regelgevend kader van de IAO op dit terrein. Daar komt bij dat een ander argument om niet tot ratificatie over te gaan, het in 2012 gehanteerde criterium dat een gelijk speelveld in de EU-landen wordt nagestreefd, ten aanzien van dit verdrag achterhaald is. Waar in 2012 nog slechts 9 EU-landen verdrag C187 hadden geratificeerd, is dit aantal inmiddels opgelopen tot 15. Bovendien hebben alle andere EU-lidstaten in IAO-verband reeds ingestemd met het aandragen van C187 als mogelijk fundamenteel verdrag.

³ Zie Kamerstuk 29 427, nr. 84.

Het bovenstaande leidt tot de overweging dat ik niet alleen kan instemmen met het aanwijzen van C155 en C187 als IAO-verdragen die worden gezien als uitwerking van het beginsel van gezond en veilig werken als fundamenteel arbeidsrecht, maar dat ik ook voorbereidingen zal treffen om dat laatste verdrag te gaan ratificeren. Dit betekent onder meer dat het verdrag ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan het parlement. Bovenstaande ontwikkelingen in de IAO, alsmede de ontwikkeling van de rolverdeling met de sociale partners ten aanzien van het arbobeleid, leiden immers tot de constatering dat, anders dan in 2012 het geval was, er een goede gelegenheid is ontstaan om over te gaan tot ratificatie van IAO-verdrag C187. Ik ben daarbij van mening dat het huidige beleid en werkwijze op hoofdlijnen in overeenstemming zijn met de vereisten van C187.

Dat geldt overigens niet ten aanzien van verdrag C161, betreffende beroepsgezondheidsdiensten. In het geval dat de IAC dit verdrag zal aanwijzen als een fundamenteel verdrag, hetgeen niet wordt verwacht, ben ik niet voornemens om tot ratificatie van dat verdrag over te gaan. De systematiek van C161 ten aanzien van beroepsgezondheidsdiensten staat haaks op de Nederlandse systematiek met arbodiensten en er zijn geen nieuwe ontwikkelingen die tot een ander oordeel leiden.

Wanneer verdragen door de IAC worden aangewezen als fundamenteel verdrag ontstaat daarmee niet direct een juridische verplichting voor lidstaten om tot ratificatie over te gaan. In de praktijk is ratificatie van deze verdragen echter wel wenselijk, vanwege het belang dat ze in het instrumentarium van de IAO hebben verworven. Daarnaast geldt dat de EU in handelsovereenkomsten bij partners aandringt op ratificatie van deze verdragen, waardoor het in de rede ligt dat de EU-lidstaten deze zelf ook hebben geratificeerd. Ten slotte kan ook de zwaardere rapportagelast in IAO-verband ten aanzien van niet-geratificeerde fundamentele verdragen een reden zijn om tot ratificatie over te gaan.

Uiterlijk bij de Kamerbrieven over de inzet voor de IAC 2022 en het verslag van deze IAC zal ik uw Kamer nader informeren over de besluitvorming over OSH als fundamenteel arbeidsrecht, de voorliggende keuze ten aanzien van de fundamentele verdragen, alsmede de stappen die zullen worden gezet ten aanzien van het voornemen tot ratificatie van C187.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip