

Vergaderjaar 2003–2004

**29 427**

**ILO-verdragen**

**Nr. 4**

## **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 17 juni 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 2 juni 2004 overleg gevoerd met minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over **de brief over de inzet van de Nederlandse regering bij de internationale arbeidsconferentie van de ILO (29 427, nr. 2)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Douma** (PvdA) memoreert dat voor het eerst sinds jaren een algemeen overleg ter voorbereiding van de jaarconferentie van de ILO wordt gehouden. Het zou goed gebruik moeten zijn dat grote conferenties van internationale organisaties waarbij Nederland is aangesloten op deze manier door de Kamer worden voorbereid. Het is alleen jammer dat de Kamer zo laat de geannoteerde agenda heeft ontvangen.

Het is schokkend om in het rapport Social dimension of globalisation te lezen dat grote delen van de wereld niet of te weinig profiteren van de globalisering. Wat is de mening van de minister op dit punt? Welke consequenties moet dit rapport voor de ILO hebben? Is dit aanleiding om bepaalde verdragen aan te scherpen?

In dit rapport wordt een lans gebroken voor samenwerking tussen de ILO, de WTO, de IMF, de Wereldbank en een aantal andere belangrijke organisaties op sociaal-economisch terrein, maar ook op het terrein van het milieu. De ILO lijkt een buitenbeentje in dit opzicht. Op welke wijze wordt samenwerking nagestreefd? In een groot aantal landen is er nog steeds geen sprake van vrijheid van vakvereniging en van het recht om collectief te onderhandelen. Sommige landen hebben de verdragen ter zake niet ondertekend, maar ook landen die dit wel hebben gedaan, houden zich er niet aan. Hoe kan de ILO bevorderen dat meer landen de verdragen inzake de core labor standards ondertekenen en hoe kan op de naleving van die verdragen worden toegezien? Nederlandse bedrijven mogen geen concurrentie ondervinden van bedrijven uit landen waar niet eens basale voorwaarden zoals vrijheid van vakvereniging en collectief onderhandelen worden gerespecteerd.

Europa is voorstander van de invoering van de zogenaamde non-trade concerns in de WTO. Daarbij is ook de handhaving van ILO-verdragen aan

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF) en Schippers (VVD).

de orde. Op welke wijze wordt door de ILO samen met andere betrokken organisaties gewerkt aan afstemming van de regelgeving? Bij beslechting van geschillen in de WTO zou rekening moeten worden gehouden met hetgeen in ILO-verdragen is vastgelegd.

Het kabinet wil de conceptteksten inzake de verantwoordelijkheid van de overheid voor de permanente educatie van werknemers in die zin aanpassen dat de verantwoordelijkheid daarvoor volledig bij de sociale partners komt te liggen. De overheid moet toch ook verantwoordelijkheid dragen op dit terrein?

Nederland heeft ILO-verdrag 143 niet geratificeerd omdat daarin staat dat illegale werknemers en hun gezinnen dezelfde behandeling als legale werknemers dienen te genieten ten aanzien van rechten op het gebied van salariering, sociale zekerheid en andere voorzieningen. Wat wordt gedaan tegen werkgevers die willens en wetens illegalen in dienst hebben? De geest van dit verdrag is dat werkgevers hun normale verplichtingen tegenover werknemers ook nakomen als het illegalen betreft. Daarop gelet, zou Nederland het verdrag kunnen ratificeren.

Binnenkort behandelt de Kamer de ILO-verdragen over de sociale zekerheid en over de havens. Ook andere ILO-verdragen moeten op korte termijn aan de Kamer voorgelegd worden, zoals dat over de zeevarenden. Na vaststelling door de ILO moeten verdragen binnen een jaar door de nationale parlementen bekrachtigd worden. Wanneer kan de Kamer de andere ILO-verdragen behandelen?

Mevrouw **Van Oerle-van der Horst** (CDA) sluit zich aan bij het voorstel van de heer Douma om via een algemeen overleg grote internationale conferenties voor te bereiden. De verdragen van de ILO zijn van groot belang voor de ontwikkeling van de internationale sociale rechtsorde. De Kamer moet nauwer bij de totstandkoming van internationale verdragen betrokken worden. Een discussie voorafgaand aan een internationale conferentie kan de betrokkenheid vergroten en wellicht ook het draagvlak. De CDA-fractie pleit ervoor om volgend jaar vroegtijdig te overleggen over de Nederlandse inzet in internationaal verband. Als een dergelijk overleg tussen Kamer en kabinet tijdig wordt gepland, kan ook de visie van werkgevers en werknemers erbij worden betrokken. Hiervoor is echter een strakkere planning nodig van het kabinet inzake de in te nemen standpunten op de diverse dossiers.

Het is goed dat het kabinet bij levenslang leren de verantwoordelijkheden scherp wil onderscheiden. Voorkomen moet echter worden dat de goede bedoelingen uit de aanbevelingen sneuvelen. De sociale partners en het kabinet moeten gezamenlijk een strategie voor het scholingsbeleid ontwikkelen. Indien dit uitgangspunt wordt onderschreven, kan de CDA-fractie leven met de kanttekeningen die het kabinet bij punt 5c heeft geplaatst. Welke consequenties worden aan deze aanbeveling verbonden? Een aanbeveling is niet bindend, maar vormt deze aanleiding om nieuwe initiatieven te ontplooien of past het huidige beleid al binnen deze aanbeveling?

De Nederlandse delegatie heeft blijkbaar nog geen standpunt ingenomen over de herziening van verdragen inzake arbeidsvoorwaarden in de visserijsector. Het betreft hier een zogenaamde eerste lezing, maar het is verbazingwekkend dat er nog geen inzet is geformuleerd. Wil de minister dit alsnog doen? Hetzelfde geldt ten aanzien van verdragen inzake migrerende werknemers. Wat is de inzet van de Nederlandse regering? Kan de minister enig inzicht verschaffen in de onderwerpen die worden geagendeerd tijdens de IAC?

Het is gebruikelijk dat landen gezamenlijk voorstellen doen. Het Verenigd Koninkrijk heeft een voorstel over aging ingebracht. Dit probleem is al eerder aan de orde gekomen. Heeft Nederland een specifieke inzet op dit punt?

De heer **Weekers** (VVD) betreurt het dat de Kamer de inzet van het kabinet zo laat heeft gekregen. Over het algemeen komt de Kamer pas aan het eind van het traject in beeld en dan kan zij alleen nog maar «ja» of «nee» zeggen. Als de Kamer er eerder bij betrokken wordt, heeft zij nog de mogelijkheid om een aantal dingen mee te geven.

De fractie van de VVD kan de inzet van het kabinet tijdens de ILO-conferentie op grote lijnen steunen. De meerderheid van de Kamer heeft bij het kabinet aangedrongen op een beleidswijziging ten aanzien van de recent toegetreden EU-landen. Voor bepaalde beroepen of bedrijfstakken gelden nu beperkingen. Wordt dit punt in Genève aan de orde gesteld in het kader van de strategische keuzes rond arbeidsmigratie? Als gevolg van de verwachte stijging van de arbeidsmigratie zal het aantal mensen dat recht heeft op een grensoverschrijdende of een te exporteren uitkering stijgen. Daarnaast neemt als gevolg van de recente uitbreiding van de EU de kans op grensoverschrijdende fraude in de sfeer van de sociale zekerheid toe. Nederland heeft een aantal bilaterale verdragen gesloten in het kader van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen. Dit thema moet echter ook in multilateraal verband aan de orde komen. Als in verdrag 118 handvatten voor handhabingsbepalingen waren opgenomen, zou dit wellicht nu niet opgezegd hoeven te worden. Worden overigens oude verdragen tegen het licht gehouden?

De regering wil bedrijven die misbruik maken van de zwakke positie van illegalen en van migranten die aan enig toezicht zijn onttrokken streng en effectief aanpakken. Wordt dit punt ook in ILO-verband aan de orde gesteld? Als mondiaal de handen in elkaar worden geslagen, kan een halt worden toegeroepen aan tal van onoorbare praktijken.

Een klein deel van de aangesloten landen heeft het verdrag met betrekking tot arbeidsmigratie niet ondertekend. Ook Nederland heeft dit niet gedaan, omdat het verdrag strijdig is met de Nederlandse wetgeving. Op welke wijze zal de Nederlandse delegatie zich inzetten voor aanpassing van de verdragen? Zal de Nederlandse visie worden gedeeld door de meerderheid van de vergadering?

In de preambule van het verdrag inzake de arbeidsvoorwaarden in de visserijsector staat dat er regels moeten zijn voor accommodaties en voedsel. Leidt dit niet tot overbodige regels? De sector kan dit heel goed zelf regelen.

Het is toe te juichen dat belang wordt gehecht aan een goede scholing en gelijke kansen op de arbeidsmarkt. De Nederlandse inzet ten aanzien van ICT is weinig ambitieus. In plaats van deze vaardigheden aan te raden, moeten zij verplicht worden gesteld om de gelijke kansen te waarborgen. Er moeten zeker maatregelen worden genomen om de sociale uitsluiting van risicogroepen te voorkomen. Welke rechten en plichten hebben betrokkenen? Wat gebeurt er met mensen die geen actie ondernemen – met de hulp die daarbij geboden wordt – om zich aan hun zwakke positie te onttrekken?

De VVD-fractie steunt de door de ILO bepaalde lijn inzake international and technical cooperation. Waarom wil de regering de term «minder geavanceerde landen» vervangen door «ontwikkelingslanden»?

Tot slot sluit de heer Weekers zich aan bij de eerder gemaakte opmerkingen over aging; een belangrijk onderwerp voor de gehele Westerse wereld.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** wijst erop dat ILO-conferenties over het algemeen minder in de belangstelling staan en dat het heel moeilijk is om tevoren aan te geven welke onderwerpen prominent op de agenda komen. Het krachtenveld tijdens de vergaderingen is moeilijk in te schatten. Dit leidt ertoe dat Kamer en kabinet alleen spreken over het Nederlandse standpunt ten

aanzien van een ILO-verdrag. De minister is echter gaarne bereid om tevoren een en ander op elkaar af te stemmen. Het is vaak niet mogelijk om de Kamer eerder stukken te overleggen, aangezien de stukken vaak pas in april/mei toegestuurd worden. Het verzoek aan de Kamer is dan ook om kort voor een conferentie een algemeen overleg hierover te plannen. Het bereiken van internationale consensus over een bepaalde normering vraagt een ragfijn spel. Heel voorzichtig moet geprobeerd worden, langzaamerhand steun te krijgen voor voorstellen, die dan ook niet te scherp geformuleerd kunnen worden. De laatste tijd is er gelukkig een groeiende aandacht voor de naleving te constateren. Veel verdragen zijn er nu op gericht om in samenwerking met regeringen de implementatie en de handhaving van bepaalde normen van de grond te krijgen.

De ILO kent geen formele sancties. Wel wordt de naleving van verdragen via rapportages aan de orde gesteld. Dit jaar wordt er in dit kader aandacht besteed aan de naleving van de verdragen inzake vrijheid van vakvereniging en onderhandelingsvrijheid. Daarnaast wordt via samenwerking, verstrekken van informatie en dienstverlening getracht, de naleving van verdragen te bevorderen. Er is sprake van een subtiele vorm van coördinatie die niet op formele macht berust.

De ILO is vertegenwoordigd in the chief executive board van de hoofden van UN-agencies onder leiding van Kofi Annan. Bij acties wordt samengewerkt met andere internationale organisaties, zoals bij het youth employment network.

De normering op het gebied van arbeid en sociale rechten klinkt niet altijd even prominent door in hetgeen door andere instituten wordt gedaan om landen economisch en financieel te ontwikkelen. In het rapport over globalisation wordt aangegeven dat een goede samenwerking tussen de verschillende internationale organisaties noodzakelijk is, omdat men anders de samenhang van de VN-inzet uit het oog verliest. Het pleidooi voor meer samenwerking tussen internationale organisaties wordt door Nederland onderschreven. Dit is bevestigd in een brief van de premier aan de president van Finland, co-voorzitter van de worldcommission. Zo de Kamer deze brief nog niet ontvangen heeft, dan zal zij dat op zeer korte termijn krijgen. Overigens is dit een deskundigenrapport dat nog geen politieke status heeft. In het najaar zal de directeur van de ILO, Juan Somavia, een plan van aanpak voor het trekken van conclusies opstellen. Die conclusies worden doorgeleid naar het niveau van politieke besluitvorming.

De WTO heeft uitgesproken dat de ILO de organisatie is voor de naleving van sociale normen. WTO en ILO onderhouden nauw contact. De ILO-normen moeten worden erkend in OESO- en in WTO-verband. De erkenning van het feit dat de ILO daarover gaat, is echter nog iets anders dan het implementeren van de normen in de actieprogramma's voor ontwikkeling op het gebied van economie en handel.

Werkgevers hebben de plicht om illegale migranten conform de Nederlandse arbeidsvoorwaarden te behandelen. Dit is primair civielrechtelijk geregeld. De illegale werknemer kan een loonvordering instellen tegen de onderbetalende werkgever. Begrijpelijkerwijs gebeurt dit in de meeste gevallen niet. Op grond van de Koppelingswet illegalen zijn niet sociaal verzekerd. Dat is een van de bezwaren van Nederland tegen ILO-conventie 143, die voornamelijk door ontwikkelingslanden is ondertekend. De minister zal de Kamer een schriftelijk overzicht van alle bezwaren tegen deze conventie verstrekken.

Illegale tewerkstelling wordt bestreden via intensivering van het werk van Arbeidsinspectie en SIOD. Tevens wordt er een bestuurlijke boete ingevoerd. Het systeem van detachering en vrij verkeer van diensten heeft een aantal risico's met het oog op oneerlijke concurrentie tussen werknemers, maar daarover zijn inmiddels goede afspraken gemaakt.

Voor het zomerreces zal de Kamer het actieprogramma «Levenslang leren» ontvangen. In dit kader wordt de rol van de overheid met nadruk

belicht. De richtlijn mag niet zo worden begrepen dat hetgeen nodig is voordat de arbeidsmarkt wordt betreden, uitsluitend een taak van de overheid is. Ook werkgevers hebben in die fase bepaalde verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld bij het beschikbaar stellen van stageplaatsen en het voorsorteren van belangrijke schoolvakken. Is de arbeidsmarkt eenmaal betreden, dan is educatie voornamelijk een zaak van werkgevers en werknemers, waarbij de overheid een ondersteunende rol heeft. Hooguit twee van de zestien conceptresoluties zullen daadwerkelijk besproken worden. De tactiek van Nederland is om ervoor te zorgen dat gender en aging hoog op de agenda komen. Tevens moet voorkomen worden dat de agenda niet wordt gedomineerd door puur politieke resoluties.

Het is goed dat er een verdrag over de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid in de visserijsector wordt afgesloten. In Genève wordt niet gesproken over het vrije verkeer van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten. Gezien de verschillen in positie tussen de EU-lidstaten is dit niet mogelijk. In EU-verband wordt wel gesproken over het rapport van de worldcommission Globalisation.

Er is geen bezwaar tegen een geactualiseerde conventie met betrekking tot migratie, die de huidige verdragen 97 en 143 kan vervangen. Van tijd tot tijd worden oude verdragen tegen het licht gehouden. Op de conferentie worden 16 aanbevelingen aan de orde gesteld die achterhaald zijn. Er vindt op dit punt permanent onderhoud plaats.

Enkele verdragen inzake zeevarenden liggen nu ter consultatie bij de sociale partners en zullen de Kamer binnenkort worden voorgelegd. Dit geldt echter niet voor de verdragen die onderdeel zijn van de geconsolideerde maritieme conventie die in 2005 zal verschijnen.

De Nederlandse delegatie krijgt instructies op het gebied van het beperken van de illegaliteit in het kader van handhaving en fraudebestrijding, overeenkomstig het beleid van het kabinet op dit punt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Hamer

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Nava