

Vergaderjaar 2004–2005

**30 007**

**Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 25 juni 1973 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de havenarbeid, 1973 (Verdrag nr. 137, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar achtenvijftigste zitting; Trb. 1974, 70)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I ALGEMEEN**

Het op 25 juni 1973 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de havenarbeid, 1973 (Verdrag nr. 137, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar achtenvijftigste zitting, hierna: Verdrag nr. 137) is op 24 juli 1975 in werking getreden. De tekst van het verdrag is geplaatst in Trb. 1974, 70. De bepalingen van het verdrag zijn, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, op 14 september 1977 voor Nederland in werking getreden. Voor Aruba geldt dat het verdrag op 6 augustus 1986 in werking is getreden.

Verdrag nr. 137 strekt ertoe voorzieningen te treffen voor de sociale gevolgen van de mechanisatie en automatisering die voor de havenarbeiders voortvloeien uit het toepassen van nieuwe methoden bij de ladingsbehandeling. Veranderingen in de laad- en losmethoden kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de aard en de omvang van de werkgelegenheid in havens en voor de arbeids- en levensomstandigheden van de havenarbeiders. De vrachtafhandeling werd geautomatiseerd en het containervervoer had zijn intrede gedaan. Ongeschoolde arbeid verdween en voor het nieuwe werk was een gedegen opleiding vereist.

**II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

**A Opzegging verdrag**

De algemene bepaling terzake is neergelegd in artikel 3 van het verdrag. Op grond van artikel 3, eerste lid, moeten voor alle beroepscategorieën van havenarbeiders registers worden bijgehouden. Uit de daaropvolgende leden volgt dat de geregistreerde arbeiders zich beschikbaar dienen te houden voor arbeid en voorrang genieten bij het verkrijgen van arbeid in de havens.

Artikel 4 bepaalt dat de registers regelmatig moeten worden herzien zodat deze aansluiten bij de behoeften in de haven.

Artikel 6 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorg moeten dragen dat de bestaande voorschriften ter zake van de veiligheid, hygiëne, welzijn en de

beroepsopleiding van de arbeiders ook worden toegepast op havenarbeiders. Aan deze verplichting wordt voldaan door middel van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, en in bepaalde omstandigheden door de Wet havenstaatcontrole.

Op grond van artikel 7 dienen de bepalingen van het verdrag – indien zij niet door middel van cao's, scheidsrechtelijke uitspraken of anderszins ten uitvoer worden gelegd – door middel van nationale wetgeving te worden toegepast.

Ten tijde van de bekrachtiging van het verdrag voldeed Nederland aan de verplichtingen van het verdrag via een bij (bedrijfstak) CAO ingestelde havenpool en pasjesregeling. De minimuminkomensgarantie werd mede gerealiseerd via uitkeringen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). De registratieregeling met de daarachter liggende afspraken in de Rotterdamse haven is een aanvaardbare wijze van naleving van artikel 3 van het verdrag geweest.

In 1996 is het CAO-beleid in de havens gedecentraliseerd. De bedrijfstak CAO maakte plaats voor CAO's die per onderneming werden afgesloten. Per 1 januari 2000 is het pasjessysteem, dat inmiddels van de Havenwerkgeversvereniging Scheepvaart Vereniging Zuid (SVZ) was overgenomen door de werkgeversorganisatie Algemene Werkgevers Vereniging (AWVN), door de laatste beëindigd. In 2000 zijn de uitkeringen uit het AWf aan de betrokken sociale partners in de Rotterdamse haven beëindigd. Vanaf begin 2001 heeft de regering herhaaldelijk getracht het overleg tussen de sociale partners weer op gang te brengen. Zo is er op zowel met partijen afzonderlijk als in tripartiet overleg gesproken over de mogelijkheden een nieuw registratiesysteem op te zetten. Tijdens een overleg met de voorzitters van de VNO en FNV in januari 2004 bleek een oplossing tussen sociale partners niet haalbaar.

Dit betekent dat op grond van artikel 7 van het verdrag de verplichting op de Nederlandse regering komt te liggen om maatregelen te nemen opdat aan artikel 3, eerste en tweede lid, van het verdrag wordt voldaan.

De mogelijkheden voor de Nederlandse regering om zelf sectorgewijs arbeidsmarktbeleid te voeren zijn sinds de invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen van 29 november 2001 (wet SUWI, Stb. 2001, 624) verminderd. De instrumenten en gelden ten behoeve van dit beleid zijn overgedragen van vooral Arbeidsvoorziening aan de Raad voor werk en inkomen (RWI). De RWI heeft een en ander ingezet voor zijn subsidieregeling Stimuleringsregeling vacaturevervulling door werklozen en met werkloosheid bedreigde werknemers (SVWW). De huidige regering heeft besloten deze subsidieregeling te laten vervallen. Daarmee zijn ook voor de RWI de mogelijkheden tot financiële ondersteuning van sectorale (en regionale) initiatieven beëindigd. De (financiële) mogelijkheden voor het voeren van een sectoraal arbeidsmarktbeleid zijn daarmee feitelijk tot een minimum beperkt.

Maar belangrijker nog acht het kabinet dat de wenselijkheid van het specifieke beleid waarom het verdrag vraagt niet langer aanwezig is. Het bestaan van algemeen toegankelijke sociale voorzieningen in combinatie met een goede werking van en mobiliteit op de arbeidsmarkt zijn van dien aard dat er in de visie van het kabinet geen aanleiding meer is tot een bijzondere bescherming voor havenwerknemers. Het bieden van voorrang boven andere werkzoekenden past niet in deze beleidslijn. De huidige sociale wetgeving biedt voldoende bescherming voor alle werknemers. Daarnaast is de situatie nu een heel andere dan in de jaren 70. Verdrag nr. 137 is een reactie op technologische ontwikkelingen die van grote invloed zijn geweest op de inhoud van het werk in de havens. De automatisering van de vrachtafhandeling en de introductie van het containervervoer maakten veel (ongeschoolde) arbeid overbodig. De technologische

ontwikkelingen leidden tot in de jaren tachtig tot forse herstructureringen in de organisatie van de havenbedrijven. In het midden van dat decennium was de grote herstructurering achter de rug en de arbeidsmarktpositie van de havenwerkers heeft sindsdien niet meer een dergelijke structurele wijziging ondergaan.

Gelet op het feit dat de regering specifieke wetgeving gericht op het bieden van een geprivilegieerde positie aan havenarbeiders niet langer noodzakelijk noch wenselijk acht, en gelet op het onvermogen van sociale partners om in onderling overleg tot een regeling te komen, kan Nederland dus niet meer voldoen aan artikel 3 van het verdrag. De regering acht het om die reden noodzakelijk het verdrag op te zeggen.

Op grond van artikel 10 is opzegging van Verdrag nr. 137 pas mogelijk binnen een jaar na verloop van een termijn van tien jaar na de datum waarop het verdrag in werking is getreden (24 juli 1975), en vervolgens na afloop van elke daaropvolgende termijn van tien jaar. Daarom doet de eerstvolgende mogelijkheid tot opzegging van het verdrag zich voor van 24 juli 2005 tot en met 23 juli 2006.

De opzegging wordt van kracht een jaar nadat deze door middel van een akte is geregistreerd bij het Internationale Arbeidsbureau.

## **B Inwerkingtreding goedkeuringswet**

In verband met de opzeggingstermijn van Verdrag nr. 137 is geen uitstel van de inwerkingtreding van de wet mogelijk.

## **II Consultatie sociale partners**

Overeenkomstig artikel s, eerste lid, onder e, van het op 21 juni 1976 te Genève totstandgekomen Verdrag Tripartiete Raadpleging (Internationale Arbeidsnormen), 1976 (Verdrag nr. 144, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar eenenzestigste zitting) (Trb. 1976, 177) en de op basis van dit verdrag gemaakte afspraken zijn de sociale partners over het voornemen tot opzegging van het onderhavige verdrag geconsulteerd. Daartoe werd de tekst van een concept van deze Memorie van Toelichting voorgelegd aan de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties (RCO), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel (MHP).

Er is van de RCO en de FNV commentaar ontvangen. De RCO steunt het voornemen van de regering om Verdrag nr. 137 op te zeggen. De AWWN heeft steeds benadrukt dat het Verdrag, en de manier waarop het in Nederland is geïmplementeerd, het arbeidsvoorzieningsbeleid in de havens veeleer heeft belemmerd dan bevorderd en dat het beleid een ernstig concurrentienadeel heeft opgeleverd.

De FNV is tegen opzegging van het verdrag. Het kernpunt van het commentaar van de FNV richt zich op het argument van de Nederlandse regering dat de bijzondere bescherming die Verdrag nr. 137 havenarbeiders biedt, in strijd is met de wet SUWI. De FNV meent verder dat de regering ten onrechte heeft gesuggereerd partij bij het verdrag te kunnen blijven als de sociale partners door middel van een collectieve overeenkomst tot uitvoering van de registratieverplichting zouden kunnen zijn gekomen. Deze kritiek zag op een eerder concept van de memorie van toelichting die op dit punt reeds is aangepast.

Daarnaast betwijfelt de FNV of het generieke arbeidsmarktbeleid voldoet aan de beschermingseisen die het verdrag stelt ten aanzien van werk en

inkomen van havenarbeiders. De Nederlandse regering is van mening dat de sociale wetgeving in Nederland, in de ruimste zin des woords, een adequate bescherming biedt voor alle werknemers. Het op een specifieke wijze (voor een groep / sector) garanderen van inkomen en voorrang bij werk past niet in het huidige arbeidsmarktbeleid.

Verder meent de FNV dat in de memorie van toelichting duidelijker naar voren gebracht moet worden dat de werkgevers in de ogen van de FNV debet zijn aan zowel het opzeggen van het pasjessysteem als het vastlopen van het overleg tussen de sociale partners. Het laatste punt van de FNV betreft de passage in de concept-memorie van toelichting waarin stond dat de tekst van artikel 7 van Verdrag nr. 137 een voorkeur zou aangeven om via collectieve overeenkomsten uitvoering te geven aan de vereisten van artikel 3. Naar de mening van de FNV is dit niet het geval. Bij nader inzien is de regering het eens met hetgeen de FNV stelt en is de passage aangepast.

FNV Bondgenoten heeft in 2004 de Staat der Nederlanden in rechte gedaagd wegens het niet nakomen van de verplichting om een situatie te bewerkstelligen waarin aan artikel 3 van het Verdrag (registratie van havenarbeiders) wordt voldaan. Naar aanleiding hiervan heeft de rechtbank geconstateerd dat niet in geschil is dat Nederland thans niet aan dit verdragsonderdeel voldoet, terwijl de staat ook niet het voornemen heeft hieraan te gaan voldoen, gelet op het voornemen tot opzegging van het Verdrag. In verband hiermee is voor recht verklaard dat zulks (thans) strijd oplevert met artikel 3 van het Verdrag en met de ILO-Constitutie.

#### **IV De Koninkrijkspositie**

Het voornemen tot opzegging van Verdrag nr. 137 zal, voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden. Voor de Nederlandse Antillen geldt het verdrag niet. Ten aanzien van Aruba is sinds 6 augustus 1986 sprake van medegelding van het verdrag. Aruba heeft uitdrukkelijk aangegeven de gelding van Verdrag nr. 137 voor Aruba te willen handhaven. De tenuitvoerlegging van dit verdrag vindt zijn weerslag in de Stuwadoorsverordening (AB 1991 GT 49). Het verdrag blijft binnen het Koninkrijk der Nederlanden dus gelden voor Aruba.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot