

Vergaderjaar 1994–1995

**23 900 XV**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1995**

**Nr. 44**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 mei 1995

Tijdens de behandeling van de begroting-1995 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in de Kamer een discussie gevoerd over de rol die door Nederland bekrachtigde **ILO-verdragen** kunnen spelen bij nieuwe beleidsinitiatieven. In de loop van dit debat diende de heer Van Middelkoop (GPV) een motie in, die algemene steun uit de Kamer verkreeg. In deze motie verzocht de Kamer de regering haar vóór de eerstvolgende zitting van de ILO te informeren over:

1. het resultaat van de heroverweging van bestaande verdragsverplichtingen, en
2. haar conclusies met betrekking tot in de toekomst nog te ratificeren ILO-verdragen.

Daarbij speelden als overweging dat onvoldoende duidelijk is in hoeverre bijvoorbeeld de herijking van verantwoordelijkheden in de sociale zekerheid belemmerd kan worden door aangegane verdragsverplichtingen en het oordeel van de Kamer, dat de veroudering van sommige verdragen en de geldende opzegtermijn van tien jaar een tijdige heroverweging van verdragen noodzakelijk maken.

Alvorens op de twee concrete verzoeken uit de motie in te gaan worden in deze brief enkele algemene thema's ten aanzien van de ILO behandeld. In de eerste plaats wordt kort gesproken over de betekenis en de rol van de ILO in het algemeen. Daarna volgen enige beschouwingen over het karakter en de betekenis van internationale arbeidsverdragen, dit mede op basis van een aan te brengen onderscheid naar categorieën verdragen. Vervolgens wordt stilgestaan bij de conclusies met betrekking tot het Nederlandse beleid ten aanzien van huidige en toekomstige verdragen.

#### **1. De ILO en haar missie**

Vanaf haar oprichting houdt de ILO zich bezig met de bevordering van sociaal en economisch welzijn, rechtvaardige arbeidsvoorwaarden, veilige arbeidsomstandigheden en een menswaardige levensstandaard. Deze

basisbeginselen zijn in 1944 tijdens de conferentie van Philadelphia geherformuleerd. In de Verklaring van Philadelphia is sprake van het recht van alle mensen om te streven naar zowel materieel welzijn als geestelijke ontwikkeling in vrijheid en waardigheid, onder gelijke maatschappelijke kansen. Nieuw in de Verklaring was het concept van de verantwoordelijkheid in de strijd tegen de armoede en sociale onzekerheid.

De middelen om deze uitgangspunten te bewerkstelligen zijn inmiddels uitgekristalliseerd en het is wellicht nuttig om deze de revue te laten passeren:

- het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor de sociale problemen. Door middel van onderzoek en analyse levert de ILO een bijdrage aan de discussie over diverse sociale problemen. De ILO kent een reeks van publikaties op dit terrein. Een recent voorbeeld is het «World Employment Report» dat is ingebracht ter gelegenheid van de Sociale Topconferentie van Kopenhagen;
- een tweede element van het ILO-werk vormt de uitvoering van technische samenwerkingsprojecten. Nederland draagt in dit kader bij aan de financiering van projecten in ontwikkelingslanden en in centraal en Oost-Europa. De nieuwe filosofie van de ILO op dit terrein legt sterke nadruk op «active partnership», dat wil zeggen: een sterk klantgerichte aanpak;
- Tenslotte kent de organisatie vanaf 1919 een belangrijke normstellende activiteit in de vorm van het opstellen van verdragen en aanbevelingen op sociaal terrein. Op dit element zal in het vervolg van deze brief nader worden ingegaan.

Tijdens de Sociale Top in Kopenhagen is de rol van de ILO bij de bevordering van sociale vooruitgang nog eens benadrukt. Geconstateerd is dat de ILO met de genoemde middelen een essentiële bijdrage moet leveren aan de uitvoering van de besluiten van de Sociale Top, teneinde door middel van een sociale ontwikkeling die in de pas loopt met de economische ontwikkeling de sociale rechtvaardigheid wereldwijd te bevorderen. Volgens de conclusies van de Top heeft de ILO met name een speciale rol te spelen bij de uitvoering van de besluitvorming in Kopenhagen op basis van haar mandaat, haar tripartite structuur en haar deskundigheid.

## **2. Internationale Arbeidsverdragen**

Essentieel bij de ILO-verdragen is dat zij bestemd zijn voor mondiaal gebruik. Zij beogen de sociale rechtvaardigheid wereldwijd te bevorderen en «onrechtvaardige concurrentie» tegen te gaan. Daartoe opereert de ILO met een grote mate van zorgvuldigheid zoals ook blijkt uit de gehanteerde procedure. In het kader van die procedure kan men zes fasen onderscheiden:

- a. de selectie van onderwerpen waarover een verdrag wordt opgesteld vindt plaats door de Raad van Beheer van de ILO;
- b. het opstellen van een verdrag geschiedt vervolgens in twee lezingen;
- c. de aanvaarding van een verdrag vindt plaats middels een stemming, waarbij een twee-derde meerderheid vereist is. Teneinde te verzekeren dat een verdrag breed gedragen wordt kent de ILO een streng quorumvoorschrift, waarbij minstens de helft van de aanwezige stemgerechtigden vóór of tegen het verdrag moet stemmen. In het geval van veel stemomhoudingen kan het gevolg zijn dat een verdrag niet wordt aanvaard.
- d. nadat een verdrag is aangenomen volgt de bekrachtiging door de afzonderlijke lidstaten.
- e. een verdrag is in werking getreden één jaar na het tijdstip waarop een tweede land een verdrag heeft bekrachtigd;
- f. wat betreft het opzeggen van verdragen kunnen sedert 1928 als regel

internationale arbeidsverdragen elke tien jaar na het tijdstip van inwerkingtreding worden opgezegd.

Sedert 1919 heeft de ILO 175 verdragen opgesteld. Dit heeft geleid tot een totaal van 6182 bekrachtigingen per 31 december 1994, waarvan er 132 in de loop van 1994 plaatsvonden. Nederland heeft 94 verdragen bekrachtigd, waarvan er 75 van kracht zijn. Nederland neemt hierbij de vijfde plaats in na Spanje, Frankrijk, Italië en Noorwegen. Vermeld dient te worden dat een aantal verdragen niet meer van kracht is. Een aantal is vervangen door andere verdragen, terwijl sommige niet door voldoende landen zijn bekrachtigd om in werking te treden. Dit verklaart ook waarom er van de door Nederland bekrachtigde 94 verdragen slechts 75 van kracht zijn. Van deze resterende groep is er ook nog een aantal sterk verouderde verdragen waarvoor geen rapportageplicht meer bestaat.

### **3. Categorieën verdragen**

Voor een goed begrip van de strekking van de verschillende ILO-verdragen is het nuttig deze in een aantal categorieën in te delen. Hier worden als categorieën onderscheiden:

- verdragen met betrekking tot fundamentele werknemersrechten;
- verdragen met betrekking tot specifieke beroepen;
- verdragen inzake «inheemse volkeren»;
- normatieve verdragen op sociaal terrein.

#### *a. Fundamentele werknemersrechten*

Verdragen die een hoge bekrachtigingsgraad kennen hebben in het algemeen betrekking op de fundamentele werknemersrechten. Het is opvallend dat deze verdragen op twee uitzonderingen na door geen enkel land zijn opgezegd. Het gaat hier concreet om de volgende rechten:

- het recht op vakbondsvrijheid;
- het recht op collectief onderhandelen;
- het verbod op gedwongen arbeid;
- het verbod op discriminatie in bedrijf en beroep;
- gelijke beloning voor mannen en vrouwen;
- het verbod op kinderarbeid.

De slotverklaring van Kopenhagen noemt uitdrukkelijk de rol die kernverdragen, dat wil zeggen de hier genoemde fundamentele werknemersrechten, moeten spelen bij het garanderen van de kwaliteit van de arbeid. Inderdaad zullen internationale arbeidsverdragen een blijvende rol spelen bij het streven om de sociale ontwikkeling in de pas te laten lopen met de groei van de economische welvaart.

#### *b. Specifieke beroepen*

Een tweede categorie betreft de verdragen voor specifieke beroepen. Het leeuwedeel hiervan, bijna 40 verdragen, komt voor rekening van de zogenaamde maritieme conventies die zich met name op zeevarenden richten. Een bijzonder aspect van maritieme verdragen is dat zij een eigen regime kennen ten aanzien van de inwerkingtreding. Anders dan bij andere verdragen, waarbij een verdrag van kracht wordt na twee bekrachtigingen, zijn bij maritieme verdragen minstens tien bekrachtigingen vereist, die dan nog bovendien landen omvatten die minstens 25% van het wereld bruto register tonnage vertegenwoordigen. De opzegtermijn voor deze verdragen is ook iedere tien jaar. Daarnaast bestaan er in deze categorie verdragen voor vissers, binnenvaartpersoneel, dokwerkers, plantagewerkers, verplegend personeel en werknemers die in de HORECA-sector werkzaam zijn.

### *c. Inheemse volkeren*

Een aparte groep van verdragen is gewijd aan inheemse volkeren. Dit is een erfstuk uit het koloniale tijdperk toen er speciale verdragen werden opgesteld ten behoeve van werknemers in de diverse overzeese gebiedsdelen. Veel inheemse volkeren woonden in kolonies. Na de oorlog heeft de VN de hoofdverantwoordelijkheid voor verdragsactiviteiten en met betrekking tot inheemse volkeren bij de ILO neergelegd. De opeenvolgende verdragen weerspiegelen ook de visie op de verhouding met deze bevolkingsgroepen: in eerste instantie waren de instrumenten gericht op assimilatie, in latere instrumenten ligt de nadruk meer op de zelfstandige positie van de inheemse volkeren.

### *d. Normatieve verdragen op sociaal terrein*

Deze categorie verdragen is in dit verband zeer nadrukkelijk aan de orde. Het betreft hier ruim 60% van het totaal aan verdragen. Deze hebben veelal betrekking op traditionele beleidsterreinen van ministeries van sociale zaken, dat wil zeggen de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Deze verdragen stellen in het algemeen minimumnormen vast. Een aantal verdragen in deze categorie bevatten geen minimumnormen maar leggen verdragspartijen een inspanningsverplichting op om bepaalde beleidsdoelstellingen na te streven. Een goed voorbeeld van een dergelijk «streefverdrag» is het internationale arbeidsverdrag nr. 122 dat een inspanningsverplichting bevat met betrekking tot het te voeren werkgelegenheidsbeleid.

De mate van bekrachtiging van al deze verdragen is sterk wisselend. Het is opvallend dat de overgrote meerderheid van gevallen van opzegging in deze categorie rechtstreeks voortvloeien uit het vervangen van een achterhaald verdrag door een nieuw, geactualiseerd verdrag. Het aantal opzeggingen uit beleidsoverwegingen ligt veel lager en wel onder de 50, (op de ruim 6000 bekrachtigingen). De landen die van de mogelijkheid om op te zeggen het meeste gebruik hebben gemaakt zijn het VK (8 gevallen<sup>1</sup>), Nieuw Zeeland (7 gevallen) en Uruguay (4 gevallen).

## **4. Heroverweging van bestaande verdragsverplichtingen**

Details over de betekenis van bekrachtigingen voor het Nederlandse beleid zijn te vinden in het compendium van verdragen «Normaal of Super» dat onlangs aan de Kamer is gezonden. Om in een oogopslag een beeld te krijgen van de reeks van verdragen waarbij Nederland partij is, kan men het beste de lijst op pagina 227 van het boekje raadplegen (fotokopie van de bewuste pagina is als bijlage bijgevoegd<sup>2</sup>). Nuttig is ook dat daarin de data van de inwerkingtreding van de verschillende verdragen zijn vermeld, op basis waarvan men kan uitrekenen wanneer een verdragspartij een verdrag kan opzeggen.

Overigens ligt het niet voor de hand ILO-verdragen vanuit een zuiver nationaal belang te bezien. De betekenis van de ILO en haar verdragen is er met name voor die landen die nog volop in ontwikkeling zijn. Internationale arbeidsnormen hebben nadrukkelijk een functie als exponent van een streven naar mondiale sociale gerechtigheid en rechtvaardige concurrentieverhoudingen. Daarom kunnen andere landen wel degelijk baat hebben bij verdragen die vanuit een Nederlands standpunt niet meer actueel zijn. Het opzeggen van dergelijke verdragen, die uiting geven aan een mondiale solidariteit en om die reden door een zeer groot aantal landen zijn geratificeerd, heeft dan ook veeleer een signaalfunctie naar buiten dan dat hiermee een Nederlands (beleids-)belang gediend zou kunnen zijn. Voor zover een herijking van op een bepaald moment

---

<sup>1</sup> Het V.K. heeft recentelijk verdrag nr. 94 inzake het vaststellen van minimumlonen in de landbouw opgezegd omdat men een beleidswijziging overwoog, die uiteindelijk echter niet is doorgegaan.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

bestaande nationale beleidsdoelstellingen in het geding is lijkt de vraag gerechtvaardigd of het opzeggen van verdragen in juiste verhouding staat tot het grotere belang dat met deze verdragen wordt gediend. Dit temeer omdat in vele gevallen een aangepaste interpretatie van bestaande verdragsteksten op dit punt al voldoende ruimte kan scheppen.

Hierbij komt nog dat Nederland zich ook niet teveel zou moeten onderscheiden van de praktijk in andere EU-landen ten aanzien van opzeggingen. Het opzeggen van verdragen waarbij een groot aantal andere EU-landen partij zijn zou wellicht beschouwd kunnen worden als niet passend in het EU-streven naar beleidsconvergentie. Bovendien bestaan er op verschillende terreinen, zoals bijvoorbeeld dat van de arbeidsomstandigheden, EU-richtlijnen, die nagenoeg dezelfde materie regelen als een aantal internationale arbeidsverdragen.

Ook al omdat de EU-normen grosso modo hoger liggen dan die van de ILO lijkt het alleen al om die reden niet voor de hand te liggen desbetreffende ILO-verdragen op te zeggen.

Uitgaande van de hiervoor gehanteerde indeling naar categorieën verdragen is het totaalbeeld als volgt aan te scherpen.

ad a. Het is niet gewenst dat een land als Nederland, dat zo sterk hecht aan de mensenrechten, overgaat tot opzegging van een van de verdragen onder de categorie inzake de fundamentele mensenrechten. Dit zeker in het licht van het feit dat tot dusverre (vrijwel) geen van de vele landen die deze verdragen hebben bekrachtigd deze stap heeft willen zetten.

Terzijde kan in dit verband vermeld worden dat het verdrag dat in recente jaren tot de meest ingrijpende beleidsaanpassing heeft geleid onder deze categorie valt. Het betreft de aanpassing van de WAGGS omdat het ultimatum remedium in die wet niet spoorde met de bepalingen van verdrag nr. 87 inzake de vrijheid van vakverenigingen.

ad b. Voor wat betreft de categorie specifieke verdragen heeft Nederland behoudens verdragen voor zeevarenden, vissers en dokwerkers geen verdragen bekrachtigd. Wat de andere verdragen voor specifieke beroepen betreft is Nederland in het algemeen geen voorstander van de bekrachtiging van dergelijke verdragen, indien de toevoegde waarde daarvan te verwaarlozen is. Dit geldt met name in het geval dat deze verdragen slechts een herhaling vormen van reeds bestaande algemene verdragen.

ad c. Met betrekking tot deze categorie heeft ons land tot dusverre nog geen verdrag op het terrein van inheemse volkeren bekrachtigd.

ad d. Wanneer het gaat om de beoordeling van de wenselijkheid van het opzeggen van verdragen in relatie tot de herijking van beleidsdoelstellingen op sociaal gebied is vooral deze categorie verdragen aan de orde. Hierbij dient mede in de beschouwing te worden betrokken dat opzegging van verdragen wel het meest vérgaande, maar niet het enige middel is om nationale beleidsruimte te creëren. Zoals hiervoor op-gemerkt blijken er doorgaans adequate mogelijkheden bestaan bij de interpretatie van een verdrag.

Een concreet voorbeeld hiervan heeft zich voorgedaan bij het regeringsvoornemen om verdrag nr. 121 inzake de prestaties bij ongevallen en beroepsziekten op te zeggen. Na een besloten bijeenkomst op 6 april 1989 met het Internationaal Arbeidsbureau is de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot de definitieve conclusie gekomen dat opzegging van verdrag nr. 121 niet noodzakelijk was. Mede als gevolg van deze ervaring wordt in het algemeen nauw contact met het Internationaal Arbeidsbureau over de betekenis van de bepalingen in verschillende

verdragen gehouden. Uiteraard kan er zich desondanks een absolute noodzaak voordoen om een verdrag op te zeggen. Een concreet geval is verdrag 89 inzake de nachtarbeid van vrouwen dat Nederland reeds in 1972 had opgezegd en dat door een hele reeks van EU-landen in 1992 is opgezegd naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof in Luxemburg.

Het voorgaande overziende lijkt het niet opportuun om de gehele lijst van door Nederland bekrachtigde verdragen in één keer te becommentariëren. Dit temeer omdat het voor de hand ligt enkele categorieën hier zonder meer buiten te sluiten. Dienstiger lijkt, om naarmate de datum van opzegging nadert te beoordelen of gewijzigde omstandigheden aanleiding geven tot aanpassing van de Nederlandse positie. Daarbij dient dan in de beoordeling tevens mee te wegen in hoeverre een verdrag geacht mag worden bij te dragen aan de totstandkoming van een internationale arbeidscode. Per slot van rekening is Nederland ook verantwoordelijk voor de handhaving daarvan.

Dit is aanleiding tot het procedurele voorstel dat de regering ieder jaar het parlement informeert over de verdragen die over circa twee jaar kunnen worden opgezegd en dan tevens, indien daartoe aanleiding bestaat, kenbaar maakt wat haar intenties zijn op dat punt. Hierbij zal het gaan om gemiddeld zo'n vijf verdragen per jaar<sup>1</sup>.

## **5. Conclusies ten aanzien van het Nederlandse beleid met betrekking tot toekomstige verdragen**

Voordat er concreet op het tweede element uit de motie wordt ingegaan lijkt het nuttig om een beeld te geven van de discussie over normstelling die momenteel in Genève aan de gang is. Aan de hand van ervaringen uit het verleden tracht men conclusies te trekken met betrekking tot de kwaliteit en passendheid van de in de toekomst te formuleren normen. Aanleiding voor dit zelfonderzoek is de afname van instrumenten die op brede bekrachtiging kunnen rekenen. In dit opzicht moet worden vastgesteld dat relatief gezien het aantal bekrachtigingen sedert de jaren vijftig met ongeveer de helft is teruggelopen. Het absolute aantal geratificeerde verdragen is wel gestegen, maar dat ligt aan het groeiende aantal verdragen en lid-staten van de ILO.

Deze problematiek is volop in discussie in de Raad van Beheer van de ILO die momenteel kritisch de «standard setting-»activiteiten van de organisatie beziet. Een eerste onderwerp dat nader wordt uitgediept is het opstellen van criteria voor het herzien van verdragen. Aldus moet men tot een begrippenkader komen dat ook als maatstaf kan dienen bij het opstellen van nieuwe verdragen. Nauw hiermee verband houdend zal het internationaal arbeidsbureau ook een analyse verrichten van de redenen waarom landen sommige verdragen nauwelijks bekrachtigen. Daarnaast zal afzonderlijk onderzocht worden hoe men de werking van fundamentele mensenrechten-verdragen kan bevorderen. De Raad van Beheer heeft zich in maart over deze onderwerpen gebogen. Eén van de belangrijkste punten die Nederland in deze discussie boven tafel wil hebben is de opzegtermijn van tien jaar. Dit is dan ook een van de prioritaire punten die de regeringsgroep in de discussie heeft ingebracht. Naast dit punt heeft de regeringsgroep nog een aantal andere punten ingebracht, te weten:

- het belang van het buiten gebruik stellen van niet meer operationele verdragen;
- het toespitsen van nieuwe verdragen op algemene beginselen die wereldwijd relevant zijn;

---

<sup>1</sup> Voor de opzegtermijn voor 5 verdragen geldt een vervaldatum in 1996. Dit betreft verdrag nr. 73 inzake geneeskundig onderzoek voor zeelieden, verdrag nr. 102 inzake minimumnormen sociale zekerheid, verdrag nr. 103 inzake moederschapsbescherming, verdrag nr. 137 inzake de sociale gevolgen van laad- en losmethoden in de haven en verdrag nr. 159 inzake de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten. In 1997 betreft dit een viertal verdragen: nr. 19 inzake gelijke behandeling van buitenlandse werknemers voor de ongevallenverzekering, nr. 122 inzake werkgelegenheidsbeleid, nr. 138 inzake de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces en nr. 140 inzake betaald vormings- en scholingsverlof.

- het toezien dat verdragen niet zoveel onduidelijke details bevatten dat zij onbekrachtigbaar worden;
- het in overleg met de landen aan de hand van criteria nagaan welke verdragen voor herziening in aanmerking komen, waarbij gewaakt moet worden voor onnodige detaillering.

Een tripartite werkgroep zal voor de vergadering van de Raad van Beheer in november een rapport over deze materie opstellen.

In de context van deze discussie in Genève lijkt het nuttig om de regeringslijn ten aanzien van de in de toekomst nog te ratificeren ILO-verdragen uiteen te zetten. Bij deze lijn kan men een onderscheid maken tussen het totstandkomen en het bekrachtigen van verdragen.

Zoals eerder opgemerkt kan men in het algemeen vaststellen dat ILO-verdragen niet uitsluitend vanuit zuiver Nederlands belang gezien moeten worden. Dit betekent overigens niet dat er een proliferatie van nieuwe instrumenten moet plaatsvinden zonder dat er gekeken wordt naar wat er met oude afspraken gebeurd is. In dit verband moet benadrukt worden dat het belang van het toezicht op de naleving van verdragen minstens zo belangrijk is als het steeds weer ontwikkelen van nieuwe instrumenten.

Thans wordt ingegaan op de Nederlandse standpuntbepaling bij de onderhandelingen over en de bekrachtiging van nieuwe verdragen. Het betreft hier de gangbare wijze van standpuntsbepaling. De daarbij gehanteerde normstelling lijkt evenwel eveneens relevant voor de standpuntsbepaling in de toekomst.

#### *Uitgangspunten bij onderhandeling*

Bij de onderhandelingen over een internationaal arbeidsverdrag is, zoals zojuist werd uiteengezet, het belang van het totstandkomen van een verdrag voor de internationale dimensie maatgevend voor het Nederlandse standpunt.

Het gaat dus om de vraag of op een bepaald terrein mondiale normstelling nodig of gewenst is en zo ja op welk minimumniveau dit zou moeten liggen. Of een bepaald onderwerp in aanmerking komt voor normstelling via een verdrag beoordeelt de Nederlandse regering op basis van een aantal criteria:

- a. een verdrag moet een stap vooruit betekenen: weliswaar bevatten verdragen minimumnormen maar zij moeten wel een meerwaarde hebben ten opzichte van de praktijk in veel landen;
- b. de inhoud van een verdrag moet zinvol zijn voor een groot gedeelte van de ILO-landen;
- c. een verdrag moet zich in beginsel uitstrekken over het gehele bedrijfsleven (uitzonderingen gelden alleen voor regelgeving voor bijvoorbeeld zeevarenden);
- d. er moet een vooruitzicht bestaan dat een groot aantal landen het verdrag bekrachtigt;
- e. een verdrag moet niet té gedetailleerd zijn en ruimte bieden voor de verdere ontwikkeling van het nationale beleid.

Bij de beoordeling kan uiteraard ook een toetsing plaatsvinden of de norm past binnen het nationale beleid, maar noodzakelijk is dit niet. Zo heeft Nederland voor de totstandkoming van verdrag nr. 169 over inheemse volkeren gestemd, terwijl dat verdrag voor de nationale situatie niet relevant is.

### *Toetsing bij de bekrachtiging van verdragen*

Bij het al dan niet bekrachtigen is de bijdrage die een bredere kring van bekrachtigingen levert aan de internationale rechtsorde van groot belang, maar geeft uiteindelijk de vraag hoe de verplichtingen rijmen met de nationale situatie de doorslag.

Gemeenschappelijk uitgangspunt voor de Nederlandse gedragslijn bij onderhandelingen en bekrachtiging is dat in het algemeen internationale arbeidsverdragen minimumnormen, dat wil zeggen basisvoorzieningen moeten neerleggen en derhalve geen absolute standaardnormen zijn. Deze principes gelden ook voor nationale regelgeving waar men door middel van basisvoorzieningen enerzijds de werknemer bescherming biedt, anderzijds oneerlijke concurrentie voorkomt.

Een verdrag dat aan de evengenoemde criteria voldoet komt in beginsel in aanmerking voor bekrachtiging. Uitgangspunt is zelfs dat het dienstig is om te bekrachtigen omdat het kennelijk om een uit mondiaal oogpunt wenselijke regeling gaat en bekrachtiging bijdraagt aan de totstandkoming van een breed gedragen internationale arbeidscode. Het feit dat de eigen wetgeving verder reikt dan de minimumnorm in het verdrag is op zich geen argument om niet te bekrachtigen. Het gaat immers niet in de eerste plaats om een stimulans voor de eigen wetgeving, maar om het daadwerkelijk tot gelding brengen van mondiale minimumnormen.

Argumenten om niet te bekrachtigen kunnen voortvloeien uit de nationale situatie. Daarbij zijn drie argumenten te onderscheiden:

- a. Nederland gaat niet tot bekrachtiging over alvorens de nationale wetgeving in overeenstemming is met de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen. Als het verdrag spoort met de beleidsvoornemens dan zal, na aanpassing van de wetgeving, bekrachtiging mogelijk zijn.
- b. Nederland bekrachtigt ook niet wanneer het verdrag een voor de nationale situatie ongewenst of moeilijk in te passen element bevat. Ervaring leert dat op een eenmaal geconstateerde onmogelijkheid tot bekrachtiging zelden wordt teruggekomen. Niettemin houdt men bij deze categorie verdragen de vinger aan de pols.
- c. In beginsel gaat Nederland niet tot bekrachtiging over als het verdrag betrekking heeft op een in eigen land niet bestaande sector of doelgroep. Zo heeft ons land het verdrag over plantages niet bekrachtigd, terwijl het naar verwachting deze zomer tot stand te komen verdrag over veiligheid en gezondheid in de kolenmijnen niet door ons land geratificeerd zal worden. Niettemin kan uit politieke motieven van dit beginsel worden afgeweken. Daarom vindt thans beraad plaats over de vraag of Nederland partij moet worden bij verdrag nr. 169 inzake inheemse volkeren.

Het ligt, gezien de toenemende beleidsconvergentie in EU-verband, in de rede om, afhankelijk van het onderwerp, in de toekomst op het moment van standpuntsbepaling de opstelling van de andere EU-lidstaten mede in aanmerking te nemen.

### **5. Samenvatting**

De in deze brief vervatte reactie op de beide elementen van de motie Van Middelkoop is als volgt kort samen te vatten.

In de eerste plaats lijkt het niet opportuun op dit moment het geheel aan verdragen waarbij Nederland partij is te toetsen op de noodzaak tot herijking in het licht van te wijzigen beleidsdoelstellingen. Dit omdat voor een belangrijk deel van de verdragen het niet aannemelijk is dat deze ooit



haaks zullen staan op de veranderende nationale beleidsintenties op sociaal gebied. Voor die verdragen waar zulks wél denkbaar is ligt het meer voor de hand de Kamer eens per jaar te informeren over die verdragen waarvoor de opzeggingstermijn gaat lopen, zodat er een beoordeling kan plaatsvinden in het perspectief van de op dat moment te verwachten beleidswijzigingen.

In de tweede plaats vindt er wat betreft de ILO-verdragen in de toekomst binnen de Raad van Beheer van de ILO een discussie plaats. Het ligt enerzijds voor de hand de Nederlandse stellingname nadrukkelijk in deze discussie in te brengen en anderzijds de resultaten van het verdere verloop van deze discussie af te wachten. Ik ben gaarne bereid de Kamer nader te informeren zodra de resultaten van deze lopende discussie bekend zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert