

ARTIKEL

Een veilige en gezonde werkplek als fundamenteel mensenrecht

Prof. dr. K. Boonstra

1 Inleiding

Tijdens de eerste bijeenkomst van het vak internationaal arbeidsrecht stel ik de studenten altijd de vraag: welk recht beschouwen jullie als een fundamenteel arbeidsrecht? Het antwoord luidt meestal het recht op een leefbaar loon, soms duidelijkheid over of het een tijdelijk of vast contract is, de hoeveelheid vakantie wordt wel eens genoemd, en o ja, een veilige en gezonde werkplek vinden studenten eigenlijk ook wel belangrijk. Iedereen ziet het belang daarvan wel in. Daarom is het vreemd dat we er in het curriculum over het algemeen niet bijster veel aandacht aan schenken. Datzelfde geldt overigens voor andere fundamentele arbeidsrechten. Nooit antwoordden mijn studenten: het verbod van dwangarbeid, kinderarbeid, discriminatie of het recht om lid te zijn van een vakbond en om collectief te onderhandelen. Toch zijn dat de onderwerpen die de algemene vergadering van de International Labour Organization (ILO, de Internationale Arbeidsorganisatie) in 1998 een bijzondere status van fundamenteel mensenrecht toekeende.¹ De acht verdragen waarin deze klassieke grondrechten worden gegarandeerd, kregen in 1998 in een *declaration* (een gezamenlijke verklaring) de status van kernnormen (*core labour standards*) die de lidstaten van de ILO op grond van hun lidmaatschap geacht worden te eerbiedigen.² Deze fundamentele verdragen werden daarmee dus als constitutieve beginselen van de organisatie erkend. In juni 2022 werd aan die normen met een bijzondere status in de ILO-catalogus van verdragen het sociale grondrecht op een veilige en gezonde werkplek toegevoegd.³ In dit artikel analyseer ik wat die toevoeging betekent voor de ILO zelf, voor de lidstaten en of – en zo ja hoe – die keuze zal doorwerken in de Nederlandse polder.

1 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted at the 86th Session of the International Labour Conference (1998) and amended at the 110th Session (2022), Genève: ILO 1998.

2 Idem, artikel 1 (a).

3 Inclusion of safe and healthy working conditions in the ILO's framework of fundamental principles and rights at work Seventh item on the agenda, Genève: International Labour Conference 2022, Report VII.

2 Het karakter en de exploratieve functie van de Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work

Gedurende lange tijd in haar ruim honderdjarige bestaan ontwikkelde de ILO internationaal recht volgens het traditionele systeem van het volkenrecht. Voor de ILO wil dat zeggen dat een verdrag tot stand komt in een tweejarige cyclus die speelt tussen de Governing Body, het Bureau en de International Labour Conference.⁴ De Governing Body, die zorgvuldig is samengesteld uit personen die regio's en de sociale partners vertegenwoordigen, plaatst het onderwerp op de agenda als daarvoor voldoende draagvlak is. In het eerste jaar wordt tijdens de Conferentie – dat is de algemene ledenvergadering – over de inhoud gesproken aan de hand van een rapport van het Bureau, en in het tweede jaar wordt door middel van stemming een verdrag al dan niet aangenomen. Vervolgens zijn de lidstaten op grond van de constitutie van de ILO verplicht het verdrag aan hun wetgevende vergadering voor te leggen. Maar, en dat is cruciaal, ze gaan uiteraard zelf over de keuze om tot ratificatie over te gaan, conform het eigen nationale constitutionele recht. De statutaire normatieve verplichtingen als lidstaat van de internationale organisatie zijn (anders dan in een supranationale rechtsorde) dus normaal gesproken geheel procedureel. Zoals bijvoorbeeld de verplichting tot voorleggen aan de wetgevende vergadering en ook het rapporteren over de verdragen die door ratificatie in de lidstaat deel zijn gaan uitmaken van het nationale rechtssysteem. De inhoudelijke materiele vraag of het verdrag deel moet worden van de nationale rechtsorde en hoe het dient te worden geïmplementeerd, ligt geheel bij de nationale overheid. De Nederlandse regering volgt over het algemeen zorgvuldig de formele statutaire ILO-procedures. Naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Middelkoop in 1995 legde toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Melkert het beleid vast hoe om te gaan met die verplichtingen.⁵ Dat beleid wordt nog steeds gevolgd.

De verdragen creëren als het ware resultaatsverbintenissen. Op die wijze heeft de ILO in een *steady flow* van bijna twee verdragen per jaar, in totaal 190 verdragen tot stand gebracht. Dat lijkt op het eerste gezicht een gestage evenwichtige ontwikkeling en een vrij constante invloed van de organisatie op haar lidstaten. Toch is dat niet helemaal waar. Aan het systeem kleven belangrijke beperkingen, die evident werden vanaf ongeveer 1980 toen de globalisering van de internationale handel sterk ontwikkelde, en die in het klassieke systeem van het internationale volkenrecht niet zo makkelijk te verhelpen zijn.

Aan het eind van de vorige eeuw werd namelijk duidelijk dat door twee ontwikkelingen de impact van de ILO verminderde. Ten eerste ging het ritme van twee verdragen per jaar over steeds weer nieuwe onderwerpen in de weg zitten. De overtuiging ontstond dat het waarschijnlijk beter zou zijn om in plaats van steeds weer

4 Zie voor de procedures: An introduction to the standards-related work of the International Labour Organization (Centenary Edition), 2019, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672549.pdf.

5 Kamerstukken II 1994/95, 23900 XV, nr. 44.

nieuwe onderwerpen in verdragen te regelen, bestaande verdragen te herzien. Om als het ware reeds geregelde onderwerpen opnieuw tegen het licht te houden en te moderniseren. Dat gebeurde ook vanaf begin van deze eeuw en werd geformaliseerd in het Standards Initiative, dat in 2011 werd gestart.⁶ De bezem werd door de hele catalogus van ILO-instrumenten gehaald en elk verdrag kreeg een kwalificatie over de relevantie ervan. Voorheen werd juist vermeden een rangorde in belangrijkheid aan verdragen toe te kennen.⁷ Die exercitie is nog steeds zichtbaar op de website van de ILO, waar in de lijst van verdragen achter elk verdrag een van de volgende termen is opgenomen: *up-to-date instrument*, *instrument with interim status*, *withdrawn*, *instrument to be revised*, *outdated instrument*, *abrogated*, *replaced*, *no conclusions*, en *requiring further action to ensure continued and future relevance*.⁸

Het is niet zo verwonderlijk dat veel van de verdragen die betrekking hebben op arbeidsomstandigheden, de kwalificatie ‘verouderd’ kregen en voor vernieuwing (*instrument to be revised*) in aanmerking kwamen. Immers, arbonormen hangen niet zelden samen met technologische ontwikkelingen die aanpassing noodzakelijk maken. Chemische stoffen die in productieprocessen tijden gemeengoed waren, werden verboden vanwege gezondheidsschade of gewoon omdat er betere alternatieven of productieprocessen werden ontwikkeld. Daarover in paragraaf 3 meer, maar eerst beschouw ik het risico van beperking van de impact van de ILO door de opschoningsoperatie van de ILO-catalogus. Dat risico is vrij eenvoudig; een oud verdrag door een nieuw verdrag vervangen houdt niet automatisch in dat het nieuwe verdrag weer wordt geratificeerd door de lidstaat. De ILO heeft, zoals gezegd, op grond van het internationale recht geen enkel middel om de leden tot ratificatie te dwingen, dat blijft nu eenmaal het prerogatief van de lidstaat. Naast de feitelijke ontwikkeling dat het aantal ratificaties in de loop der jaren toch al minder werd, leidde de modernisering van de catalogus van verdragen eerder tot een beperktere invloed van de ILO dan tot een groter bereik en een grotere impact van de organisatie op de mondiale arbeidsmarkt.

De tweede impactbeperkende ontwikkeling, die van externe oorsprong is en waar de ILO maar moeilijk een interne reactie op kon organiseren, was de globalisering van internationale handel die na de Koude Oorlog in volle gang kwam. Dat probleem bleek veel ingewikkelder dan het eerste. De productieketens van machtige multinationale ondernemingen strekken zich over het algemeen uit over zeer veel verschillende landen. Het aanspreken van die landen als ILO-lidstaat op toepassing en naleving van de verdragen volgens het toezichtmechanisme van de ILO levert geen grip op dat productieproces op. Waar multinationals meestal de zetel in een westers land hebben, vinden de grondstoffenverwerving, productie en assemblage over het algemeen plaats in goedkope, minder ontwikkelde productielanden. Dat roept vragen met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoor-

6 Standards Review Mechanism Tripartite Working Group, www.ilo.org/global/standards/WCMS_449687/lang-en/index.htm.

7 Ph. Alston, Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, *European Journal of International Law* 2004/15, p. 460.

8 Zie voor de lijst van up-to-date verdragen: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12020:::NO:::

waarden en -omstandigheden op. Stel, zowel het land waar de zetel is gevestigd als het productieland heeft de ILO-verdragen over arbeidsomstandigheden geratificeerd. Moet de Nederlandse overheid aan de ILO rapporteren over de productieketen van bijvoorbeeld het mondiaal machtig opererende Ahold, of zou de Thaise regering moeten rapporteren over de mensenrechtenschendingen die plaatsvinden op schepen van garnalenvissers aldaar?⁹ Ahold heeft duizenden van dat soort productieketens, dus het is niet goed voorstelbaar dat rapportage daarover integraal van de Nederlandse overheid kan worden verwacht. Maar de nationale overheden van de productielanden aan de onderkant van de keten, zoals Thailand, hebben vaak weer niet de mogelijkheid om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te beheersen, omdat die worden bepaald door de inkoopvoorwaarden van de multinationals. En die private actoren kunnen op grond van de ratio van het internationale recht nu eenmaal geen lid worden van een publiekrechtelijke internationale organisatie als de ILO, en op die grond verantwoordelijk worden gehouden.¹⁰

Uiteraard had het vanwege het tripartiete karakter van de ILO voor de hand gelegen dat de organisatie door middel van een verdrag of ander potentieel juridisch bindend instrument het normenkader voor arbeidsrechtenschendingen in productieketens had ontwikkeld. En juist vanwege de interne politiek van de organisatie, dat tripartiete karakter, is het nooit mogelijk geweest om op dit punt draagvlak te organiseren en een juridisch bindend instrument tot stand te brengen. De werkgemersdelegatie, die naast overheden en werknemersdelegaties het bestuur van de ILO vormt, heeft dat steeds tegengehouden of alleen halfslachtige pogingen ondersteund. Die politieke werkelijkheid valt terug te lezen in de Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration) uit 1977, die regelmatig wordt geamendeerd.¹¹

Andere internationale organisaties, zoals de World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie), de Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en indirect ook het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank, kregen juist steeds sterkere betrokkenheid aan de normatieve kant van de mondiale handelsrelaties. Maar hun insteek bestond conform de tijdgeest van de jaren tachtig en negentig uit economische liberalisering en dat beloofde weinig goeds voor het bevorderen van arbeidsrechten in de *global economy*. Pleitbezorgers van mondiale arbeidsrechten werden beticht van protectionisme, niet het minst door zich ontwikkelende productielanden, waarachter de multinationale ondernemingen zich mooi konden verschuilen. De ILO dreigde in de jaren negentig positie te verliezen en ging met deze organisa-

- 9 Oxfam Novib, Behind the Barcodes. Dutch supermarket supply chains, www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2018/20180621%20Oxfam%20Behind%20the%20Barcodes_Dutch%20supermarket%20supply%20chains.pdf.
- 10 M.A. García-Muñoz Alhambra, B.P. ter Haar & A. Kun, Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement: Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO, *International Organizations Law Review* 2020/1, 233-260.
- 11 Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf.

ties in overleg over de sociale dimensie van globalisering. Het betrof met name de World Trade Organisation (WTO), die het nieuwe dominante neoliberale denken vertegenwoordigde. Dat overleg leidde tot de Singapore Declaration on Core Labour Standards van 1996, die stipuleerde dat:

‘We [WTO; KB] renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration.’¹²

Door het identificeren en de erkenning van *core labour standards* werd de positie van de ILO als het ware veiliggesteld binnen de kring van internationale organisaties. Maar het was tevens duidelijk dat een nieuwe methode moest worden gevonden om daar uitvoering aan te geven. De unanieme aanvaarding van de Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (hierna: de Declaration) in 1998 was daarvan de eerste stap en moet in dit licht worden gezien.

De verklaring bepaalt dat de lidstaten door middel van hun lidmaatschap van de ILO de beginselen en rechten van het Statuut van 1919 aanvaarden en de Declaration of Philadelphia van 1944 onderschrijven. Daarmee erkennen de lidstaten een aantal kernverdragen op onderwerpen die al in de constitutie als fundamenteel zijn erkend, zowel binnen als buiten de organisatie. Op grond daarvan verklaren alle lidstaten, ook als zij de betreffende verdragen niet hebben geratificeerd, een verplichting te hebben die rechtstreeks voortvloeit uit het lidmaatschap. Voorts beloven de lidstaten om de betreffende fundamentele rechten te respecteren, bevorderen en realiseren, te goeder trouw en in overeenstemming met de constitutie. De ‘follow-up’ bestaat uit regelmatige onderzoeken en analyses van de redenen waarom lidstaten niet tot ratificatie overgaan, waarin ook aandacht is voor het effect van internationale handel.

Omdat de vaak gruwelijke misstanden in productieketens vanaf het begin van deze eeuw steeds prominenter in het nieuws en op verschillende agenda’s kwamen,¹³ onder meer door de totstandkoming van het *Ruggie-framework* door de Verenigde Naties,¹⁴ werden de ILO-kernverdragen steeds belangrijker als basispakket funda-

12 Labour standards: consensus, coherence and controversy, www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm.

13 B. ter Haar, Love, Flirt or Repel: Hybrid global governance of the ILO core labour standards, *European Journal of Social Law* 2013/2, p. 68-102.

14 Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework, United Nations 2011, HR/PUB/11/04.

Prof. dr. K. Boonstra

mentele arbeidsnormen. De ILO-strategie die bestaat uit het engageren van andere partijen naast de lidstaten werd vervolgens ook uitgewerkt in het beleid dat onder de noemer *Decent work in global supply chains* werd gestart in 2016.¹⁵ Zo slaagt de ILO erin een selectie van de eigen normen centraal te plaatsen in andermans activiteiten, die zijn gericht op de bestrijding van misstanden in productieketens. Daarmee worden ook de doelstellingen van de ILO gediend.

Ondanks de gewichtige plaats van de Declaration van 1998, die immers verwant is aan de Constitutie en de daaraan gekoppelde Declaration of Philadelphia, betreft het een niet-bindend instrument, oftewel *soft law*, waar de ILO-verdragen als internationale overeenkomsten als verplichtend, oftewel *hard law*, worden gekenschetst.¹⁶ Het alom als inventief en extensief geprezen gebruikelijke toezichtmechanisme met de uitgebreide rapportageverplichting van de lidstaten wordt niet toegepast op dit soort verklaringen. Alston wees in 2004 al op de risico's van deze ontwikkeling, die hij schetst als een beweging van *rights* naar *principles*.¹⁷ Hij waarschuwt voor verwatering van het juridisch bindende karakter van de normen:

‘this process of eschewing “legalism” and promoting “principles” rather than defined labour rights will ultimately undermine both the ILO’s and civil society’s efforts to promote labour rights at least in so far as they are based upon the Declaration’.

In de praktijk heeft het ‘verheffen’ tot *core labour standards* echter wel tot vernieuwende toepassingen van het ILO-instrumentarium geleid, zij het buiten het oorspronkelijke bereik van de organisatie. Zo worden de kernverdragen vaak opgenomen als *package deal*-normkader in internationale handelsakkoorden.¹⁸ Maar bovendien is de ontwikkeling een aanjager geworden van wat wel de privatisering van internationaal arbeidsrecht wordt genoemd.¹⁹ Dat wil zeggen het incorporeren van ILO-normen in verschillende private codes en overeenkomsten als *Corporate Social Responsibility* codes van multinationale ondernemingen en ook in *International Framework Agreements* tussen die ondernemingen en internationale vakbonden. Datzelfde geldt voor normenkaders die *multi stakeholders initiatives* worden genoemd. Dat zijn organisaties zoals de Global Compact van de Verenigde Naties, de Fair Wear Foundation, waarbij de Schone Kleren Campagne is aangesloten, of ISO-standaardisering. Ondernemingen kunnen zich aansluiten bij deze organisaties, waardoor ze worden gecontroleerd op de toepassing van het normenkader. De Declaration vormt als het ware een compacte bundel van fundamentele normen

- 15 Decent work in global supply chains, Report IV, International Labour Conference 2016, 105th Session.
- 16 C. La Hovary, The ILO’s supervisory bodies’ ‘soft law jurisprudence’, in: A. Blackett & A. Trebilcock, Research Handbook on Transnational Labour Law, Elgar online 2015, p. 316-329.
- 17 Alston 2004, p. 519.
- 18 D. LeClercq, Occupational Safety and Health as a New Fundamental Labour Right: Opportunities and Challenges (12 juli 2022), Korea Labor Institute, International Labor Brief 2022/9.
- 19 R. Zandvliet & P. van der Heijden, The rapprochement of ILO standards and CSR mechanisms: towards a positive understanding of the ‘privatization’ of international labour standards, in: A. Marx, J. Wouters, G. Rayp & L. Beke, Global Governance of Labour Rights, Elgar online 2015, p. 170-189.

die als pakket door de multinationale ondernemingen van toepassing wordt verklaard op hun hele keten van productie, toelevering en vervoer. De toevoeging van het sociale grondrecht op een veilige en gezonde werkplek kan daarom heel veel betekenen voor werkenden in die ketens. Door middel van een zodanig *soft law*-instrument van de ILO speelt de organisatie een potentieel veel grotere rol dan zij op grond van haar eigen systematiek zou kunnen.

3 Het recht op een veilige en gezonde werkplek als fundamenteel arbeidsrecht

Het belang van een veilige en gezonde werkplek kan eigenlijk niet worden overschat. Het vormt een belangrijke voorwaarde in preventieve zin ter voorkoming van ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar speelt ook een rol in de curatieve zin en is bovendien nauw verbonden met sociale zekerheid. Er bestaat ook veel wet- en regelgeving over het onderwerp, zowel nationaal als internationaal. Onze eigen Grondwet verwijst er in artikel 19 lid 2 enigszins impliciet naar: 'De wet stelt regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, (...).' Het Handvest van de grondrechten van de EU is in artikel 31 lid 1 veel duidelijker: 'Iedere werknemer heeft recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden.' Toch is het ook een ingewikkeld onderwerp, want het welzijn en welbevinden van werkenden kent immers vele aspecten. Zo kenschetste directeur-generaal van de ILO Sam Ryder het onderwerp als een *moving target*: 'Terwijl soms verbeteringen worden aangebracht, rijzen door technologische ontwikkelingen nieuwe beroepsrisico's. Fysiek gevaar gaat samen met psychische gezondheidsproblemen en geweld en pestering op het werk. Thuiswerken en allerlei atypische arbeidsrelaties leiden tot nieuwe uitdagingen voor de toepassing van wet- en regelgeving.'²⁰ De fysieke kant van de arbeidsomstandigheden, zoals een maximaal aantal uren en minimale rusttijden en andere vormen van belasting, moet worden geregeld in wet- en regelgeving. Dat geldt ook voor maximale tilnormen of bescherming tegen chemicaliën, gevaarlijke machines en dergelijke. Tegenwoordig bestaat ook terecht veel meer aandacht voor psychosociale belasting van het werk en het voorkomen van geweld en intimidatie op het werk, waarover Rombouts eerder een bijdrage voor dit blad schreef.²¹ Denk ook aan de actuele kwesties en discussies over grensoverschrijdend gedrag en de gevolgen voor degenen die daarbij zijn betrokken. De ILO aanvaardde in de loop der jaren ruim veertig verdragen die specifiek betrekking hebben op een veilige en gezonde werkplek, en in tal van andere verdragen wordt er indirect naar verwezen. Een drietal van die verdragen heeft een algemeen karakter, vele andere zien op de arbeidsomstandigheden in een specifieke sector of met bepaalde chemische of luchtomstandigheden.²² De periode waarin het debat en de onderhandelingen over de inclusie van dit onderwerp

20 Record of Proceedings (ilo.org).

21 B. Rombouts, ILO-conventie 190: Een 'geïntegreerde aanpak' van geweld en intimidatie?, Arbeidsrechtelijke Annotaties 2021/1, p. 3-32.

22 International Labour Standards on Occupational Safety and Health (ilo.org).

Prof. dr. K. Boonstra

in de Declaration plaatsvonden, werd doorklieft door de Covid-19-pandemie. Alom werd dat gezien als een reden temeer om er voortvarend mee aan de slag te gaan.

Recent ILO-onderzoek toont aan dat elk jaar wereldwijd rond 2,8 miljoen aan arbeid gerelateerde doden vallen te betreuren, waarvan 2,4 miljoen door beroepsziekten.²³ Op 28 april wordt daar elk jaar wereldwijd bij stilgestaan tijdens de Workers Memorial Day. Naast het enorme leed en de armoedeval van de werkenden en hun familie en nabestaanden zijn de economische kosten van arbeidsongeschiktheid kolossaal voor ondernemingen, landen en de gehele wereld. Becijferd is dat het verlies door beroepsgerelateerde sterfgevallen oploopt tot 4% van het mondiale bruto binnenlands product. Het aantal mensen dat ziek raakt of blijvend beperkingen houdt door een beroepsongeval of -ziekte, is niet te becijferen en wordt ook vaak niet geregistreerd. De kosten daarvan zijn niet alleen direct maar ook indirect terug te vinden in de socialezekerheidsuitgaven. Dat zijn vele dringende redenen om op dit onderwerp preventief te handelen en werk te maken van fundamentele normen voor een veilige en gezonde werkplek.

Toch kwam het besluit om reeds bestaande verdragen over dat onderwerp de status van fundamenteel kernverdrag toe te kennen niet zonder slag of stoot tot stand. De onderhandelingen in de voorbereidende fase binnen bestuursorganen van de ILO verliepen moeilijk, terwijl die in de algemene vergadering tijdens de conferentie in 2022 juist vrij soepel gingen.²⁴ Wellicht hielp het feit dat de Covid-19-pandemie het proces had verstoord de voortgang en het belang van het proces. Het belang, maar ook juist de risico's van een onveilige en ongezonde werkplek werden immers nooit eerder meer duidelijk dan toen. Maar er was verschil van mening over de doelstelling van de incorporatie van het onderwerp in de Declaration. De werkgeversgroep wenste oorspronkelijk slechts een verwijzing dat veiligheid op het werk en gezondheid een belangrijk fundament voor *decent work* vormen.²⁵ De EU-lidstaten, die binnen de ILO bijna altijd gezamenlijk optrekken, hadden een voorkeur voor de opname van een wettelijk afdwingbaar recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. Gezien de hoeveelheid EU-regelgeving op dit terrein is dat niet verwonderlijk.²⁶ De werknemersgroep ondersteunde de opvatting van het Bureau van de ILO dat veiligheid en gezondheid op het werk dienen te worden gekwalificeerd als een fundamenteel beginsel.²⁷ Deze verschillende accenten op hetzelfde thema zouden door buitenstaanders makkelijk als muggenzifterij kunnen worden beschouwd, maar ILO-watchers onderkennen dat de gevolgen voor de een of de andere opvatting tot verschillen in de uitvoering en opvolging zouden kun-

23 Collecting data on occupational safety and health: A mapping of different types of household and establishment surveys (ilo.org).

24 G. Politakis, The recognition of occupational safety and health as a fundamental principle and right at work, *International and Comparative Law Quarterly* 2023, p. 213-232.

25 International Labour Conference – 110th Session, 17 juni 2022, Third report of the General Affairs Committee Summary of proceedings concerning the draft resolution to amend the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998, paragraaf 9-14.

26 Idem, paragraaf 28-33.

27 Idem, paragraaf 15-21.

nen gaan leiden. De keuze voor het werkgeversstandpunt met de nadruk op *decent work* zou de reikwijdte beperken tot alleen de kwetsbare delen van arbeidsmarkten met een specifieke focus op minder ontwikkelde landen. Het werknemersstandpunt tilt het arbeidsomstandighedenrecht naar het niveau van de sociale grondrechten, waardoor alle lidstaten tot actief handelen zouden worden aangezet. De EU zou haar eigen uitgebreide arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving best als standaard voor andere delen van de wereld willen opleggen in internationale handelsakkoorden.

Op grond van het argument dat het recht op gezonde arbeidsomstandigheden al in 1919 indirect geformuleerd in de preambule van de constitutie was opgenomen, en bovendien nadrukkelijk valt te lezen in de Declaration of Philadelphia uit 1944,²⁸ werd aanvaard dat invoegen van het recht op een veilige en gezonde werkplek in de Declaration van 1998 het meest voor de hand lag.²⁹ De precieze bewoording van de bepaling in de Declaration vergde nogal wat onderhandeling. De keuze was tussen ‘effective protection of safe and healthy working conditions’ en ‘effective protection of a safe and healthy working environment’.³⁰ De eerste keuze ziet meer op het proces van collectief overleg over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (beide ‘conditions’ in het Engels en Frans), de tweede slaat meer op de fysieke werkomgeving in technische zin, onze arbeidsomstandigheden. Het is duidelijk dat de keuze voor het een of het ander de wetgevers van de lidstaten of andere normadressanten hele verschillende opdrachten zou kunnen geven. Uiteindelijk werd de keuze voor de werkomgeving gemaakt.

Lang en vrij zinloos was de ‘spijkers op laag water’-discussie over de mogelijke impact van de inclusie van een veilige en gezonde werkomgeving op reeds bestaande vrijhandelsverdragen. Volgens Politakis waren dergelijke zorgen over mogelijke juridische effecten zwaar overdreven en juridisch ongefundeerd.³¹ Toch wensten vele partijen de verzekering dat de resolutie waarmee de Declaration zou worden gemendeerd alleen *pro futuro* zou werken, waardoor claims van handelspartners of andere daarbij betrokken partijen van bestaande akkoorden per definitie zinloos zouden zijn. Zulke moedeloos makende debatten vinden nogal eens plaats bij de ILO. De achtergrond ervan is de angst dat internationale (arbeids)normen door westerse landen worden gebruikt als instrument voor protectionisme.³² Al sinds de hiervoor aangehaalde Singapore Declaration uit 1996 wordt deze koppeling uitentreuren gemaakt. Niet zelden gaan discussies meer over de invloed van arbeidsnormen op handelsrelaties dan over de inhoud van de normen zelf. Vaak zijn het de opkomende landen, zoals de BRICS-landen, die het argument naar voren brengen. Vervolgens wordt het via de werkgeversdelegatie opgepakt door het internationale

28 Paragraaf III(g) Declaration of Philadelphia.

29 Terzijde; dat belooft overigens nog wat voor de toekomst, want ook het recht op een *adequate living wage* wordt daarin al genoemd.

30 ILC, 108th Session (2019) Provisional Record 6B(Rev.), Report of the Committee of the Whole, paragraaf 986.

31 Zie noot 24, p. 223.

32 F. Pahle, Bringing Workers’ Rights Back In? Propositions towards a Labour–Trade Linkage for the Global South, Development and Change, International Institute of Social Studies 2201/1, p. 122.

Prof. dr. K. Boonstra

bedrijfsleven. In dit geval schetsten de opkomende landen het voor hen negatieve vooruitzicht, dat de verplichtingen inzake arbeidsomstandigheden zouden kunnen worden opgelegd als voorwaarde om handelsbarrières weg te nemen. Om dit argument te verwerken werd aan de Declaration een laatste paragraaf 3.5 toegevoegd, die luidt:

[de conferentie] benadrukt dat arbeidsrechten niet zouden moeten worden gebruikt voor protectionistische handelsdoeleinden, en dat niets in deze verklaring en de opvolging ervan zal worden ingezet of anderszins gebruikt voor zulke doeleinden; en bovendien, de comparatieve voorsprong van een land op geen enkele wijze in twijfel moet worden getrokken vanwege de toepassing van deze verklaring en de opvolging ervan’.

Aan werknemerszijde ontstaat soms van de weeromstuit in dit soort processen het optimistische gevoel dat het instrument dat wordt ontworpen blijkbaar een stevig effect kan hebben op handelsrelaties, omdat er anders geen oppositie tegen zou bestaan. Maar uiteindelijk is de realiteit dat verklaringen als in dit soort *declarations* in feitelijke handelsgeschillen geen significante rol spelen. Dat is uiteraard anders voor de toekomstige werking ervan; denk aan de hiervoor aangehaalde inzet van de EU in het debat over de veilige en gezonde werkplek. Het effect van de inclusie van dit onderwerp zal uiteraard wel een belangrijke rol kunnen en vooral ook moeten gaan spelen in komende onderhandelingen over vrijhandelsverdragen. Dat is ook precies een van de functies ervan. Immers, vele vrijhandelsverdragen verwijzen naar de *core labour standards* van de ILO, en vanaf 2022 behoren ook de verdragen over een veilige en gezonde werkplek daartoe.

4 Het verschil tussen de Verdragen 155 en 187

Zoals gezegd, had de wereldwijde Covid-19-pandemie indruk gemaakt, en de plek van het belang van veiligheid en gezondheid op de ILO-agenda was in 2022 dan ook onomstreden. De rol van de werkenden in de zorg en ook de grote risico’s en uiteindelijke gezondheidsschade die zij hadden ondervonden speelden op de achtergrond van de onderhandelingen sterk mee.³³ Van de oorspronkelijke verdeeldheid en juridische muggenzifterij was vrijwel niets over. Bovendien werd erkend dat van de inclusie van het recht op een veilige en gezonde werkplek op zichzelf geen normatieve kracht uitgaat. Die ontstaat bij ratificatie door de lidstaten, en de Declaration beoogt vooral daarvoor een vliegwiel te vormen. De discussie ging dan ook vooral over de keuze welke van de vele mogelijke verdragen over arbeidsomstandigheden zouden moeten worden toegevoegd aan de acht die al de kwalificatie *core labour standard* hadden gekregen. Uiteindelijk werden dat Verdrag 155 betreffende beroepsveiligheid en gezondheid en het arbeidsmilieu uit 1981,³⁴ en Verdrag 187 be-

33 ILC 2022, Record of Proceedings 1E International Labour Conference – 110th Session, 7 juli 2022, Plenary sitting Reports of the General Affairs Committee.

34 Trb. 1981, nr. 243, in werking getreden 22 mei 1991.

treffende het promotionele kader voor veiligheid en gezondheid op het werk uit 2006.³⁵

Verdrag 155 maakt al ruim dertig jaar deel uit van de Nederlandse rechtsorde en in die jaren is uiteraard ook regelmatig gerapporteerd uit Den Haag en becommentarieerd vanuit Genève.³⁶ Het verdrag biedt een sjabloon voor een breed en uitgebreid normatief kader voor arbeidsomstandigheden. Het verdeelt de rollen tussen overheid als wetgever en bestuurder in relatie tot de sociale partners, rangschikt de onderwerpen waarop wet- en regelgeving moet worden ontwikkeld, schetst hoe de verhoudingen in de onderneming moeten worden vormgegeven, en schrijft voor tegen welke risico's de werkende specifiek moet worden beschermd. De reikwijdtebepaling van artikel 3 strekt zich uit over de hele arbeidsmarkt, al is het toegestaan bepaalde sectoren uit te sluiten. Daarvan moet dan wel melding worden gedaan bij de ILO. De lidstaat dient coherent nationaal beleid op te stellen, te implementeren en zo nodig regelmatig aan te passen. Het doel van dat beleid is om ongevallen en gezondheidsschade die inherent zijn aan het werkproces te voorkomen door zo veel mogelijk de factoren die dat kunnen veroorzaken weg te nemen. Op grond van artikel 6 moeten alle rollen, functies en verantwoordelijkheden van arbeidsomstandighedenbeleid, wet- en regelgeving worden gedefinieerd. Ook moet een passend en adequaat functionerend arbeidsinspectiesysteem worden georganiseerd. Overigens bestaan daar ook nog specifieke verdragen voor. Die zijn gebundeld te vinden op de website van de ILO.³⁷ Artikel 13 bepaalt dat een werkende die de werkplek verlaat omdat hij redelijkerwijze mag denken dat zijn leven of gezondheid gevaar loopt, moet worden beschermd tegen benadeling op grond daarvan. Op grond van artikel 16 dragen werkgevers een zorgplicht ten aanzien van werken met machines of andere gereedschappen, chemicaliën, biologische zaken, passende beschermende kleding, en gereedschap en apparatuur.

Verdrag 187 heeft een heel ander karakter dan Verdrag 155. Het is een meer programmatisch verdrag dat gericht is op het nationale arbeidsomstandighedenbeleid en heeft weinig relatie met subjectieve rechten die binnen de arbeidsrelatie of onderneming een rol spelen. Het betreft wat wordt genoemd de *governance* van het beleid betreffende de veiligheid en gezondheid op de werkplek en heeft als zodanig wat vaak wordt genoemd een *promotional* en *procedural* karakter. Het roept op tot ontwikkeling van een nationaal beleid, systeem en programma en biedt in die zin een soort draaiboek voor de lidstaten om werk te maken van het onderwerp. Anders dan Verdrag 155 heeft Nederland dit verdrag nog niet geratificeerd, hoewel de huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) te kennen heeft gegeven daartoe, vanwege de promotie van het verdrag tot *core labour standard*, wel

35 (Nog) niet door Nederland geratificeerd.

36 P.F. van der Heijden, De ILO en het Nederlandse arbeidsrecht, Arbeidsrechtelijke Annotaties 2018/1, p. 3-17.

37 International Labour Standards on Labour inspection, www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang-en/index.htm.

Prof. dr. K. Boonstra

over te willen gaan.³⁸ Daarover zo meer. We kijken eerst naar de toepassing van Verdrag 155 in Nederland.

De hele Nederlandse geschiedenis behandelen met betrekking tot de toepassing in wet en praktijk van Verdrag 155, inclusief het commentaar van de toezichtorganen van de ILO, voert voor dit artikel te ver, maar er valt best iets actueels over op te merken. Recent nog, in 2022, verzocht de Committee of Experts de Nederlandse regering haar te blijven informeren over het traject dat in 2020 door het ministerie van SZW is gestart en dat ten doel heeft om tot een Arbovisie 2040 te komen.³⁹ De vakcentrales FNV en CNV (die vrijwel altijd samen optrekken in de becommentariering van de regeringsrapportages) meldden eerder aan de ILO dat de overheid er niet in slaagde om een coherent nationaal arbobeleid te formuleren, te implementeren en regelmatig te herzien. Hun klacht was dat de ad hoc en onregelmatige raadpleging zoals door de Nederlandse overheid uitgevoerd, niet als consistent beleid kon worden gekwalificeerd. De regering antwoordde dat zij wel degelijk de sociale partners continu betreft bij het beleidsproces, zoals in mei 2020, toen het ministerie van SZW een virtuele open dialoog met werkgevers, werknemers, beroepsziektenexperts en -onderzoekers, en ook de Arbeidsinspectie raadpleegde over de nieuwe strategische visie die zal leiden tot de Arbovisie 2040. Op basis daarvan heeft de regering een hoofdlijnennota geschreven en een adviesaanvraag aan de SER doen uitgaan.⁴⁰ Ook vinden volgens de regering regelmatig informele consultaties plaats tussen de Nederlandse Arbeidsinspectie en de vakcentrales over omgevingsanalyses, en worden elk jaar de stakeholders geraadpleegd voorafgaand aan de publicatie van de jaarverslagen.⁴¹

Een verdere klacht van werknemerszijde ging over de toepassing van artikel 11c van Verdrag 155, dat betrekking heeft op verplichtingen inzake het meldingssysteem van beroepsziekten. Dat is een onderwerp waarvoor geldt dat de Nederlandse praktijk al jaren op gespannen voet staat met een ILO-verdrag.⁴² Dat betreft echter niet slechts Verdrag 155, maar vooral Verdrag 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten uit 1964. Beide verdragen schrijven registratie van beroepsziekten en -ongevallen voor, hoewel met verschillende redenen. Verdrag 121 omdat de socialezekerheidsuitkering bij beroepsziekten en -ongevallen hoger moet zijn dan bij andere oorzaken van ziekte, en Verdrag 155 vergt registratie vanwege de noodzaak van preventieve werking. Omdat de Nederlandse wetgeving met betrekking tot arbeidsongeschiktheid het *risque social* hanteert en niet het *risque professionnel*, zoals de meeste andere landen, was de oorzaak van arbeidsongeschiktheid bij ons van weinig belang. De WAO-uitkering dekte als het ware

38 Kamerstukken II 2021/22, 29427, nr. 122.

39 Direct Request (CEACR) - adopted 2022, published 111st ILC session (2023), www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4314694,102768.

40 Ministerie van SZW wil trendbreuk in arbeidsomstandigheden en formuleert Arbovisie 2040, www.arboportaal.nl/actueel/nieuws/2021/06/16/ministerie-van-szw-wil-trendbreuk-in-arbeidsomstandigheden-en-formuleert-arbovisie-2040.

41 Zie noot 39.

42 M.J.A.C. Driessen, ILO en WIA; haat en liefde?, TRA 2011/73.

vrijwel de gehele schade, het was niet de moeite of het geld waard om ook nog civielrechtelijk achter de werkgever aan te gaan met het argument dat de zorgplicht van artikel 7:658 van het Burgerlijk Wetboek (BW) was geschonden. Na de inwerkingtreding van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006 werd dat anders. De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werden verlaagd, waardoor een beroep op artikel 7:658 BW meer voor de hand ging liggen. Het gat tussen loon en arbeidsongeschiktheid werd groter, dus de behoefte aan schadevergoeding ook. Doordat het civiele recht wel een causaal verband vergt, oftewel het *risque professionnel* hanteert, kwam aan het licht dat in Nederland weinig aandacht was voor beroepsziekten en -ongevallen. Het bleek voor slachtoffers van beroepsziekten erg moeilijk om recht te halen, en vooral in de Eerste Kamer werd daarover intensief gedebatteerd.⁴³ Omdat verschillende ILO-verdragen, met name Verdrag 121, bepalen dat de compensatie en/of uitkeringen bij beroepsziekten en -ongevallen procentueel hoger dienen te zijn dan bij ongeval of ziekte buiten de werksfeer, werd dit debat ook politiek gevoerd, met de ILO-normen als kader.⁴⁴ Het toezichthoudende orgaan van de ILO, de Committee of Experts, tikt de Nederlandse regering tot de dag van vandaag hierop regelmatig op de vingers.⁴⁵ Uit het commentaar van de Committee of Experts in het rapport van 2022 valt echter voor het eerst op te maken dat daar inmiddels verandering in is gekomen en dat die data steeds meer voorhanden komen. Door de regering wordt opgemerkt dat werkgevers inmiddels verplicht zijn beroepsziekten te melden en dat bedrijfsartsen die eveneens moeten doorgeven aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten.⁴⁶ En daarmee komen we weer op het terrein van Verdrag 155. De regering verwacht dat door de verbetering van de infrastructuur het aantal meldingen hoger zal worden. Omdat ook weer uit informatie van de FNV en CNV blijkt dat sprake is van ondermelding en een gebrek aan kennis bij bedrijfsartsen en verzekeringsartsen, verzoekt de Committee of Experts de regering om op dit vlak uitleg te geven. Ook wordt de regering verzocht informatie te verschaffen over verdere maatregelen die zijn voorzien om het aantal meldingen te verbeteren en om data en rapporten over beroepsziekten te verschaffen.

5 Het herziene standpunt van de Nederlandse regering over Verdrag 187

Zoals hiervoor gesteld, hebben voorgangers van minister Van Gennip tot nu toe het standpunt ingenomen om Verdrag 187 betreffende een promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk niet te ratificeren. Naar aanleiding van de inclusie van het verdrag in de Declaration met *core labour standards* is dat standpunt van de Nederlandse regering gewijzigd.⁴⁷ Zoals eerder gezegd, betreft Verdrag 187 vooral verplichtingen omtrent het systeem van *governance* van arbeidsomstan-

43 Kamerstukken I 2010/11, 31267, O 3.

44 S. Klosse, Is de tijd rijp voor een eigen verzekeringsregime voor ‘werk-schade’?, TRA 2015/77.

45 W. Eshuis, Werknemerscompensatie en preventie van arbeidsongevallen en beroepsziekten (Proefschrift UvA), 2013.

46 Zie ook www.beroepsziekten.nl/.

47 Kamerstukken II 2121/22, 29427, nr. 122.

Prof. dr. K. Boonstra

digheden en de verplichtingen en rollen van alle verschillende actoren. Uit haar brief aan de Tweede Kamer blijkt waarom de minister nu tot ratificatie wil overgaan. Zij stelt dat de discussie in de ILO over veilig en gezond werken als fundamenteel arbeidsrecht voor haar aanleiding is geweest om het nationale beleid opnieuw te beoordelen tegen het licht van de bepalingen in Verdrag 187. Naar haar 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 Verdrag 187 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.⁴⁸

Overheid en sociale partners hebben echter 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 langetermijnvisie op het arbeidsomstandighedenbeleid – en de daaraan gekoppelde Beleidsagenda zal vervolgens zo veel mogelijk in gezamenlijkheid worden vormgegeven en uitgevoerd. Daarmee is naar het oordeel van de minister het argument uit 2012 dat het verdrag niet past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners, inmiddels niet alleen achterhaald, maar is zij van mening dat Verdrag 187 juist goed aansluit bij de huidige opvattingen over hoe samen te werken met sociale partners en andere stakeholders. Voorts vindt zij 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 ILO 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 negen EU-landen Verdrag 187 hadden geratificeerd, is dit aantal inmiddels opgelopen tot vijftien. Bovendien hebben alle andere EU-lidstaten in IAO-verband reeds ingestemd met het aandraagen van Verdrag 187 als mogelijk fundamenteel verdrag.

Als we die Arbovisie 2040 waar de minister aan refereert erop naslaan, vinden we dan ook een verwijzing naar de ILO als de aanleiding om ermee aan de slag te gaan:⁴⁹ in 2019 is de ILO Centenary Declaration for the Future of Work aangenomen. Daaruit volgt een discussie over het toevoegen van het terrein van gezond en veilig werken aan het ILO-raamwerk van *fundamental principles and rights at work*. Nederland ondersteunt het streven om het terrein van gezond en veilig werken te beschouwen als een van de *fundamental principles and rights at work*. Het is belangrijk dat er standaarden zijn die leiden tot een effectievere bescherming van werknemers en een beter internationaal gelijkwaardig speelveld ten aanzien van de concurrentie op arbeidsomstandigheden. Na besluitvorming in ILO-verband bestaat

48 Kamerstukken II 2011/12, 29427, nr. 84, p. 7.

49 Hoofdlijnnota Arbeidsvisie 2040.

de mogelijkheid dat gezond en veilig werken in de toekomst onderdeel uitmaakt van nieuwe vrijhandelsverdragenonderhandelingen c.q. preferentiële toegangssystemen. De aanname van gezond en veilig werken als een van de fundamentele rechten kan leiden tot een toename in rapportageverplichtingen en mogelijke druk om alsnog verdragen te ratificeren die Nederland niet eerder geratificeerd heeft. Belangrijk voor Nederland is dat de normen van de ILO niet afwijken van datgene wat in de Europese Unie is bepaald en dat er maximale vrijheid is in de uitwerking van het principe en instrumentkeuze. Verder is een herziening voorzien van regelgeving op het gebied van biologische gevaren in het kader van het up-to-date houden en bijwerken van bestaande ILO-regelgeving naar de stand der tijd en techniek. Dit gaat naar verwachting spelen in de komende jaren.

6 Een boost voor arbeidsomstandigheden in Nederland?

De inclusie van het recht op een veilige en gezonde werkplek in de Declaration heeft met de wijziging van het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van ratificatie van Verdrag 187 formeel eigenlijk al maximaal effect gesorteerd.⁵⁰ Dat betekent dat vanaf dat moment de toepassing van het normale toezichtstelsel van de ILO op beide kernverdragen zal plaatsvinden. Dat wil zeggen volgens een vast schema rapporteren door de regering, waarbij de sociale partners in staat worden gesteld de rapporten te becommentariëren. Het hiervoor aangehaalde bezwaar van Alston dat de promotie van een verdrag tot *core labour standard* slechts tot een principe en niet een juridisch bindend recht leidt, geldt na ratificatie niet langer voor Nederland. Uiteraard strekt die verplichting voor Verdrag 187 verder dan voor Verdrag 155, waarvoor geldt dat reeds ruim dertig jaar is gerapporteerd. Daarom is het goed om hier nog wat preciezer te kijken naar de inhoud van Verdrag 187, dat oproept tot het ontwikkelen van een *promotional framework*.

Artikel 3 van Verdrag 187 bepaalt dat de lidstaat een veilige en gezonde werkomgeving zal bevorderen door middel van het opstellen van een nationaal beleid. Een rapport dat de ILO onlangs publiceerde, biedt suggesties hoe het verdrag te implementeren en toont veel voorbeelden hoe dat in verschillende lidstaten is gedaan.⁵¹ Daarbij wordt onder (veel) meer verwezen naar een Nederlands voorbeeld uit 2016, waarin onze regering in het Engels uitlegt waaruit hier te lande het arbeidsomstandighedenbeleid bestaat.⁵² We zijn dus al op weg, maar er moet nog meer gebeuren, goede voornemens zijn uiteraard onvoldoende. Het traject naar de door de minister aangekondigde Arbovisie 2040, dat al eerder werd aangehaald, past in de toekomstige ontwikkeling van dit integrale beleid. Artikel 4 van het verdrag roept op tot het bouwen van een nationaal systeem, tot het versterken van wat

50 Kamerstukken II 2022/23, 36360 XV, nr. 1, p. 24.

51 Implementing a safe and healthy working environment: Where are we now? International Labour Organization 2023.

52 Dutch vision and strategy for occupational safety and health, www.arboportaal.nl/binaries/arboportaal/documenten/publicatie/2016/07/28/dutch-vision-and-strategy-for-occupational-safety-and-health/160728-visie-en-strategie-eng-def.pdf.

Prof. dr. K. Boonstra

tegenwoordig vaak de *governance* wordt genoemd. In eerste instantie zou hiervoor natuurlijk de Arbeidsinspectie de meest geëigende instantie zijn, maar als we het artikel doornemen is het de vraag of die organisatie nu al deze taken vervult, of dat er een nieuwe organisatie of samenwerkingsverband moet worden opgericht. Het nationale systeem voor veiligheid en gezondheid op het werk zoals in het verdrag voorgesteld, zal bijvoorbeeld bestaan uit een tripartiete instantie die adviseert over het onderwerp. Er moeten diensten worden georganiseerd die informatie en advies geven over het veilig en gezond werken. Daarin kan het hiervoor genoemde Centrum voor Beroepsziekten een mooie rol spelen. Ook in scholing en training moet worden voorzien. Er dienen bedrijfsgezondheidsdiensten te worden ingericht en er moet onderzoek worden gedaan naar het veilig en gezond werken, waaronder ook wordt verstaan het verzamelen en analyseren van data met betrekking tot beroepsziekten en -ongevallen. Verder dient de samenhang van arbeidsomstandigheden met het stelsel van sociale verzekeringen te worden geëxpliciteerd. En nadrukkelijk dient dit alles ook te worden ingezet ter ondersteuning en bevordering van veilig en gezond werken in micro-ondernemingen, kleine en middelgrote ondernemingen en de informele economie.

Met name die laatste verplichting, inhoudende dat het beleid en de instanties werkelijk de hele arbeidsmarkt moeten bereiken en bestrijken, is interessant. Dat zou nog wel eens kunnen botsen met wat je de nieuwe *Dutch disease* zou kunnen noemen: genoeg Haags beleid en plenty instanties, maar grote problemen in de uitvoering.⁵³ Iets meer dan tien jaar geleden klaagde de Arbeidsinspectie zelf dat zij door bezuinigingen niet de gehele arbeidsmarkt kon bestrijken. Daarover werd zelfs een klacht bij de ILO ingediend.⁵⁴ Regelmatig krijgt de Arbeidsinspectie ervan langs, niet alleen in de media, maar ook in het toezicht. De Algemene Rekenkamer oordeelde hard over de aanpak van arbeidsuitbuiting en moderne slavernij.⁵⁵ Dan is er uiteraard meer aan de hand dan schending van de arbowetgeving, maar is in elk geval ook sprake van onveilige en ongezonde arbeidsomstandigheden.⁵⁶ De arbeidsomstandigheden van flexwerkers en arbeidsmigranten op moeilijk zichtbare delen van de arbeidsmarkt zouden best in de komende jaren op de agenda kunnen komen van de rapportages over Verdrag 187.

Het tekort aan bedrijfs- en verzekeringsartsen zou ook een rol kunnen gaan spelen binnen het arbeidsomstandighedenbeleid en in relatie met de sociale zekerheid. Het rapport naar aanleiding van het Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties noemt de problematiek van de achterstanden bij sociaal-medische herbeoordelingen in verband met de WIA door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzeke-

53 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, 3387, nr. 2, Brief van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, 25 februari 2021.

54 J. Popma, Inkrimping Arbeidsinspectie in strijd met ILO Verdrag 81, ARBAC 2011/oktober-december, doi:10.5553/ARBAC/.000003.

55 De Rekenkamer oordeelt hard over de Arbeidsinspectie, www.groene.nl/artikel/de-rekenkamer-ordeelt-hard-over-de-arbeidsinspectie.

56 Slachterijen, vlees- en pluimverwerkende bedrijven in coronatijd, www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2021/11/25/slachterijen-vlees--en-pluimverwerkende-bedrijven-in-coronatijd.

ringen (UWV).⁵⁷ In dat onderzoek merkt het UWV zelf op dat de achterstanden bij de herbeoordelingen het gevolg zijn van onvoldoende budget en daarmee van een ‘politieke keuze’.⁵⁸ Ook hier was het dus de uitvoeringsorganisatie zelf die de onmacht benoemde. Nu is de bedoeling van het toezichtmechanisme van de ILO natuurlijk niet om de nationale overheid zo veel mogelijk te verwijten, maar om na constatering van problemen met de toepassing in recht en praktijk via een gezamenlijke dialoog tot verbetering van beleid te komen, en toepassing waar dat mogelijk is. De holistische en integrale benadering die het verdrag voorspiegelt, zou ook op nationaal niveau op die wijze kunnen worden geïmplementeerd, zoals bijvoorbeeld wordt gedaan bij het beleid voor duurzame inzetbaarheid voor werknemers. Preventiemaatregelen zullen daarom ook nadrukkelijk onderwerp van wet- en regelgeving en beleid moeten zijn in het kader van de implementatie van Verdrag 187.

7 Conclusie

De bevordering van ‘recht op een veilige en gezonde werkplek’ tot fundamenteel mensenrecht door middel van de incorporatie van het recht in de ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work, heeft op de Nederlandse rechtsorde al heel snel impact gekregen. Immers, minister Van Gennip van SZW wijzigde per direct het standpunt van haar voorgangers in vorige regeringen en besloot om Verdrag 187 alsnog te ratificeren. Door die beslissing is de eigenlijke functie van een zodanig *soft law*-instrument richting Nederland als lidstaat eigenlijk al achterhaald. Die functie is immers om lidstaten zo veel mogelijk tot ratificatie te overtuigen en, als zij daar niet toe overgaan, te onderzoeken waarom niet. Dat is voor ons nu niet meer nodig. Wordt het voornemen tot ratificatie uitgevoerd, dan zal het verdrag voor Nederland als *hard law* gelden. In de komende tijd zullen deze verdragen als het goed is uitnodigen tot het ontwikkelen van een meer geïntegreerd en alomvattend arbeidsomstandighedenbeleid, dat vanwege de meer preventieve aanpak ook kan worden ingezet om te voorkomen dat werknemers arbeidsongeschikt raken of andere schade door het werk oplopen.

57 Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2, p. 94.

58 Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2, p. 2.