**Verdrag inzake het promotioneel kader voor de veiligheid en gezondheid op het werk; Genève, 15 juni 2006 (*Trb*. 2011, 229 en *Trb.* 2022, 84*)***

**Toelichtende nota**

**I Algemeen**

*Introductie*

Op 15 juni 2006 heeft de Internationale Arbeidsconferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) te Genève tijdens haar 95e zitting het Verdrag inzake het promotioneel kader voor veiligheid en gezondheid op het werk aangenomen (IAO-Verdrag nr. 187, het Verdrag). IAO-Verdrag nr. 187 bouwt voort op het verdrag inzake arbeidsveiligheid, gezondheid en het arbeidsmilieu; Genève, 22 juni 1981 (*Trb*. 1981, 243) (IAO-Verdrag nr. 155), aangenomen tijdens de 67e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie. IAO-Verdrag nr. 155 is op 22 mei 1991 voor het Europese deel van Nederland bekrachtigd en op 22 mei 1992 in werking getreden. Op 10 juni 2022 heeft de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 110e zitting beide verdragen aangemerkt als fundamentele verdragen.

*Fundamentele verdragen binnen de IAO*

In 1998 heeft de Internationale Arbeidsconferentie de *“Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*” (hierna: de 1998-verklaring) aangenomen waarin vier fundamentele principes zijn benoemd die lidstaten van de IAO worden geacht uit hoofde van hun lidmaatschap te respecteren. Deze vier fundamentele principes zien op het afschaffen van kinderarbeid, het verbod op discriminatie, het verbod op dwangarbeid en op eerbiediging van het recht op vereniging en collectief onderhandelen.

Het recht op gezonde en veilige werkomstandigheden (hierna afgekort als ‘OSH’, naar de gangbare Engelstalige aanduiding *‘Occupational Safety and Health’*) werd tijdens het proces van aanvaarding van de 1998-verklaring ook overwogen als mogelijk fundamenteel principe. Daarover is destijds echter geen overeenstemming bereikt. De suggestie om OSH toe te voegen aan de fundamentele principes werd in 2017 opnieuw ingebracht. In 2019 nam de Internationale Arbeidsconferentie een resolutie aan waarin het de Beheersraad van de IAO opriep voorstellen in overweging te nemen om OSH toe te voegen aan dit raamwerk van fundamentele arbeidsrechten. De Internationale Arbeidsconferentie heeft vervolgens op 10 juni 2022 een resolutie aangenomen waarmee het principe van gezonde en veilige werkomstandigheden wordt bevestigd als een fundamenteel arbeidsrecht van de IAO. Tijdens deze vergadering is ook overeenstemming bereikt over het aanwijzen van twee IAO-verdragen die de verdragsrechtelijke uitwerking van dit principe belichamen: IAO-verdragen nr. 155 en nr. 187.

*IAO-Instrumenten t.b.v. Veiligheid en Gezondheid op het werk*

IAO-verdrag nr. 187 is het meest recente IAO-instrument met betrekking tot veiligheid en gezondheid op het werk. Veiligheid en gezondheid op het werk is al sinds de oprichting van de IAO een belangrijk thema. Het aantal verdragen en andere instrumenten dat in de tweede helft van de 20e eeuw in de IAO is aangenomen op dit thema onderstreept dit belang. Het gaat binnen de IAO om drie verdragen, zes aanbevelingen en één protocol met algemene toepassing, en een twintigtal verdragen en aanbevelingen die van toepassing zijn in specifieke sectoren of beschermen tegen specifieke risico’s.

*Standpunt ten aanzien van bekrachtiging*

In 2012 heeft de regering besloten niet over te gaan tot ratificatie van IAO-Verdrag nr. 187. Doorslaggevend voor dit standpunt was dat de inhoud van het Verdrag strijdig werd geacht met de Nederlandse opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners. Om die reden is Nederland ook in eerste instantie terughoudend geweest in de steun voor dit Verdrag toen het werd opgebracht als mogelijke uitwerking van een fundamenteel OSH-principe in de IAO. De discussie over het aanwijzen van het Verdrag als fundamenteel verdrag is echter aanleiding geweest het standpunt uit 2012 te heroverwegen. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de destijds genoemde bezwaren overkomelijk zijn geworden.

De afgelopen jaren hebben overheid en sociale partners samengewerkt bij de ontwikkeling van het arbobeleid. De intentie is om ook in de toekomst intensief gebruik te maken van voorstellen van de sociale partners en gezamenlijk te kijken naar de uitvoering en invulling van deze voorstellen. De SER (Sociaal Economische Raad) heeft recent advies uitgebracht over de Arbovisie 2040. Dit betreft een langetermijnvisie op het arbeidsomstandighedenbeleid. De daaraan gekoppelde beleidsagenda zal zoveel mogelijk samen met de sociale partners worden vormgegeven en uitgevoerd. Gegeven de hierboven genoemde ontwikkelingen is de opvatting dat het Verdrag niet past bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en sociale partners in de huidige tijdsgeest niet alleen achterhaald, maar is de regering van mening dat het Verdrag juist goed aansluit bij de huidige opvattingen over hoe samen te werken met sociale partners en andere betrokken partijen.

Een tweede criterium dat destijds werd aangehaald, namelijk dat een gelijk speelveld tussen de lidstaten van de Europese Unie wordt nagestreefd, is inmiddels ook gedateerd. Waar in 2012 slechts 9 EU-landen het Verdrag hadden geratificeerd, is dit aantal inmiddels opgelopen tot 15. De verwachting is dat het aantal EU-landen dat dit Verdrag zal ratificeren de komende periode snel zal toenemen nu het als fundamenteel verdrag is aangemerkt.

De regering hecht daarnaast aan een modern en breed gedragen stelsel van internationale verdragen die de totstandkoming van een wereldwijd minimumniveau van arbeidsbescherming bevorderen. Met de bekrachtiging van het Verdrag wordt uitdrukking gegeven aan het belang dat de regering hecht aan de veiligheid en gezondheid op het werk en de ontwikkeling van een wereldwijd gelijk speelveld voor werknemers. Daarnaast, sluit het Verdrag goed aan bij de huidige opvattingen over hoe samen te werken met sociale partners en andere belanghebbenden. De regering acht de bekrachtiging van het Verdrag om deze redenen van groot belang.

Om de hierboven genoemde redenen heeft het kabinet in april 2022[[1]](#footnote-1) de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om over te gaan tot ratificatie van het Verdrag vooruitlopend op de ontwikkelingen in IAO-verband. Op 7 juli 2022[[2]](#footnote-2) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de besluitvorming van de IAC om het Verdrag samen met IAO-verdrag nr. 155 inderdaad aan te wijzen als fundamenteel verdrag. Anders dan voor IAO-Verdrag nr. 187 is IAO-verdrag nr. 155 al wel van toepassing in Europees Nederland, maar nog niet in Caribisch Nederland. De voorbereidingsprocedure voor het toepassen van IAO-verdrag nr. 155 voor Caribisch Nederland is met een apart traject in gang gezet en zal in een separate procedure gelijktijdig met andere fundamentele verdragen die nog niet voor Caribisch Nederland gelden ter goedkeuring worden voorgelegd.

**II Inhoud van het verdrag**

De totstandkoming van IAO-Verdrag nr. 187 moet gezien worden tegen de achtergrond van de vele instrumenten op het terrein van arbeidsomstandigheden die door de IAO zijn aangenomen en die elk betrekking hebben op specifieke aspecten van veiligheid of van de gezondheid op het werk. Dit noodzaakte tot een kaderregeling die het hele beleidsterrein omvatte.

In 1981 is daarom IAO-Verdrag nr. 155 tot stand gekomen. Dat verdrag strekt ertoe op nationaal niveau te bevorderen dat voorzieningen tot stand worden gebracht die zich richten op het bevorderen van een nationaal beleid en een nationaal systeem op het terrein van de arbeidsomstandigheden, zonder maatregelen direct dwingend voor te schrijven. De bepalingen in IAO-Verdrag nr. 155 zijn flexibel geformuleerd en gericht op het tot stand brengen van samenwerking tussen werkgevers en werknemers onderling en met de overheid.

IAO-Verdrag nr. 187 is een verdere uitwerking van IAO-Verdrag nr. 155 dat aangeeft dat de sociale partners geconsulteerd moeten worden bij de formulering van een nationaal arbobeleid. In het Verdrag wordt dit nader gespecificeerd en wordt ook aangegeven dat sociale partners moeten worden betrokken bij het inrichten van het nationale arbosysteem, het arboprogramma en het vormgeven van de arbocultuur. In het Verdrag wordt daarnaast aangegeven wat onder deze begrippen moet worden verstaan.

Het Verdrag stelt dat een nationaal arbosysteem moet worden vormgegeven, onder meer middels regelgeving en normering. Er moet een autoriteit zijn die verantwoordelijk is voor de arbeidsomstandigheden, mechanismen die zorgdragen voor de naleving en regelgeving, en voorzieningen die op het niveau van het bedrijf de samenwerking tussen werkgever, werknemers en hun vertegenwoordigers bevorderen.

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

Ten laatste, wordt gesteld in het Verdrag dat overheden, werkgevers en werknemers gezamenlijk moeten werken aan een cultuur waarin het recht op een veilige en gezonde werkomgeving op alle niveaus wordt gerespecteerd door middel van een systeem waarin rechten, verantwoordelijkheden en verplichtingen van elke partij helder zijn en waar het principe van voorkomen de hoogste prioriteit heeft.

**III Uitvoering van het Verdrag**

*Uitvoering van het verdrag met betrekking tot Europees Nederland*

Het Verdrag vraagt om de invulling van een nationaal beleid, systeem, programma en cultuur ten behoeve van gezondheid en veiligheid op de werkvloer. In Europees Nederland wordt de veiligheid en gezondheid van werknemers geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en het daaronder hangende Arbobesluit en de Arboregeling. Deze bepalingen zijn merendeels gebaseerd op Europese en andere internationale regelgeving. Verdere wetgeving ter implementatie wordt niet nodig geacht. De wettelijke bepalingen worden in Europees Nederland reeds toegepast in een context waarbij er al sprake is van een nationaal beleid, systeem, programma en cultuur.

*Uitvoering van het verdrag met betrekking tot Caribisch Nederland*

In Caribisch Nederland wordt de veiligheid en gezondheid van werknemers geregeld in de Arbeidswet BES, Arbeidsveiligheidswet BES, Wet Arbeid en Vreemdelingen BES, de Stuwadoorswet 1946 en onderliggende besluiten zoals de Arbeidsveiligheidsbesluit nr. I t/m IV BES. De bepalingen in de deze wetgeving zijn merendeels gebaseerd op de Antilliaanse wetgeving van voor de staatkundige transitie op 10 oktober 2010, het moment waarop Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) bijzondere openbare lichamen van Nederland zijn geworden en het land der Nederlandse Antillen is opgeheven.

De ontwikkelingen op het terrein van gezond en veilig werken volgen elkaar snel op, ook met het oog op nieuwe vormen van arbeid. De huidige wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden in Caribisch Nederland moet worden geactualiseerd. Sommige onderwerpen zijn niet naar wens van de regering en betrokken partijen in Caribisch Nederland of te beperkt opgenomen in de huidige wet- en regelgeving. Het wetgevingstraject zal enkele jaren in beslag nemen om ook in alle onderliggende besluiten de wet- en regelgeving te moderniseren. De belangrijkste nieuwe elementen van de modernisering van de wetgeving zijn arbobeleid, risico-inventarisatie en evaluatie, bijstand deskundige werknemer, bedrijfshulpverlener en voorlichting en onderricht. Het is essentieel dat er sprake is van een cultuur waarbij gezondheid en veiligheid van de werknemers prioriteit heeft en als vast onderdeel van de bedrijfsvoering wordt gezien. De arbocatalogus wordt daarvoor als meest geëigende instrument gezien. In een arbocatalogus worden de afspraken opgenomen die door werkgevers en werknemers zijn gemaakt in de verschillende sectoren. Een arbocatalogus wordt opgesteld door vertegenwoordigers vanuit de werkgevers en werknemers met begeleiding van arbodeskundigen. In de arbocatalogi kunnen middelen worden beschreven waarlangs de algemene voorschriften uit de wet- en regelgeving worden gerealiseerd. De arbocatalogi vormen het referentiekader voor Arbeidsinspectie Caribisch Nederland. De arbocatalogi zullen dan ook met Arbeidsinspectie Caribisch Nederland worden afgestemd, zodat zij er rekening mee houdt tijdens de inspectie.

Bij nieuwe wetgeving worden de openbare lichamen geconsulteerd. Ook de sociale partners worden bij de hervorming van arbeidsomstandighedenwetgeving betrokken. De sociale partners in Caribisch Nederland hebben zich vanwege de specifieke economie en arbeidsmarkt op elk eiland verenigd. Voor Bonaire hebben vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en de lokale overheid zitting in de Centraal Dialoog Bonaire (2013) en voor Sint Eustatius in de *Central Dialogue Statia* (2020). Samen met het openbaar lichaam Saba en de Saba Business Association wordt momenteel onderzocht of binnen de kleinschalige context van Saba een duurzaam overlegorgaan kan worden samengesteld, waarin een vertegenwoordiging van werkgevers, werknemers en lokale overheid zitting kan hebben.

Aan de verplichtingen van het Verdrag dat sociale partners moeten worden betrokken bij het inrichten van het nationale arbosysteem, het arboprogramma en het vormgeven van de arbocultuur, wordt in principe voldaan. Bij de voortgang van het moderniseringstraject rond de arbeidsomstandighedenwetgeving, waarbij de stakeholders in Caribisch Nederland nauw betrokken worden, krijgt dit verder vorm. Het moderniseringstraject wordt niet als obstakel beschouwd om het verdrag reeds te ratificeren gelet op het reeds bestaande wettelijke kader.

*Een ieder verbindende bepalingen*

Het Verdrag betreft verplichtingen opgelegd aan lidstaten en bevat naar het oordeel van de regering geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechten toekennen of verplichtingen opleggen en die naar het oordeel van de regering onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn om rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde te kunnen worden toegepast.

**IV Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1

In artikel 1 worden de begrippen nationaal beleid, nationaal systeem, nationaal programma en nationale preventiecultuur gedefinieerd. Deze begrippen komen niet één op één voor in de Nederlandse arbeidsomstandighedenregelgeving. Het betreft de nationale beleidsvoering, de infrastructuur voor de uitvoering van nationaal beleid, het organiseren en financieren van preventiemaatregelen en het inrichten van structuren en praktijken om veiligheid en gezondheid op het werk te bevorderen. Hoewel deze begrippen niet één op één voorkomen in de Nederlandse en Caribisch Nederlandse arbeidsomstandighedenregelgeven, vinden ze wel uitvoering in nationale wetgeving-, en beleid.

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, wordt het doel van dit verdrag aangegeven. Elk lid dat dit verdrag bekrachtigt, bevordert de voortdurende verbetering van de veiligheid en gezondheid op het werk ter voorkoming van aan arbeid verbonden letsels, ziekten en sterfgevallen door het stimuleren van een nationaal beleid, een nationaal systeem en een nationaal programma. Dit wordt gedaan in overleg met de meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. Daartoe dienen door de staat initiatieven te worden ontwikkeld (artikel 2, tweede lid) om via een nationaal systeem en nationaal programma (geleidelijk) te komen tot een veilige en gezonde werkomgeving waarbij rekening wordt gehouden met voor dit promotionele kader relevante IAO-instrumenten. Iedere staat stelt in overleg met de meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties regelmatig een overzicht op van de mogelijke maatregelen om de relevante IAO-verdragen inzake veiligheid en gezondheid op het werk te bekrachtigen.

In Nederland is er gestructureerd overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid over het nemen van effectieve preventiemaatregelen, inclusief over de mogelijkheid tot het bekrachtigen van relevante IAO-verdragen. Deze vorm van medezeggenschap en activiteiten is in Caribisch Nederland in ontwikkeling.

Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, wordt aangegeven dat elke lidstaat een nationaal beleid uitwerkt met het oog op een veilige en gezonde werkomgeving. Onder nationaal beleid (zie artikel 1) wordt in het kader van dit verdrag verstaan het in consultatie met werkgevers en werknemers formuleren, implementeren en regelmatig evalueren van een samenhangend beleid inzake veiligheid en gezondheid op het werk en de werkomgeving dat in lijn is met de nationale context en de nationale praktijk. De toepassing van deze bepaling betreft geen specifieke wettelijke bepaling maar de algemene beleidsvoering van de lidstaat en consultatie van sociale partners. Deze werkwijze is in Nederland de nationale praktijk. Voorstellen voor (nationaal) beleid worden besproken met de sociale partners in de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid. Voorstellen voor (nationaal) beleid worden in Caribisch Nederland besproken in de Centraal Dialoog Bonaire, Central Dialogue Statia en met het openbaar lichaam Saba.

In het tweede en derde lid van artikel 3 wordt verder aangegeven dat het recht van de werknemers op een veilige en gezonde werkomgeving op alle niveaus dient te worden bevorderd en gestimuleerd en dat de lidstaat bij de uitwerking van het nationale beleid de toepassing van basisprincipes bevordert zoals de evaluatie van de arbeidsrisico’s en gevaren, de bestrijding van de oorzaak van de arbeidsrisico’s en gevaren, de ontwikkeling van een nationale preventiecultuur inzake veiligheid en gezondheid op het werk met voorlichting en raadpleging en opleiding bevordert. Ook dit is in overeenstemming met de Nederlandse praktijk. Ten aanzien van de evaluatie van de arbeidsrisico’s en -gevaren, de bestrijding van de oorzaak van arbeidsrisico’s en -gevaren, het verstrekken of aanbieden van voorlichting en het bevorderen van raadpleging en van opleiding aan werknemers geldt dat deze aspecten in de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn geregeld.

Artikel 4

Het eerste lid van artikel 4 bepaalt dat elke lidstaat instaat voor een invoering, handhaving, geleidelijke ontwikkeling en periodieke evaluatie van een nationaal systeem, in overleg met de meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. In Nederland vindt een continu proces plaats in de SER en de Stichting van de Arbeid waarbij de meest representatieve organisaties geregeld geconsulteerd worden op deze punten. In Caribisch Nederland vindt overleg plaats in de Centraal Dialoog Bonaire, de Central Dialogue Statia en met het openbaar lichaam Saba.

Het tweede lid van artikel 4 geeft aan dat het nationale systeem onder meer omvat wet- en regelgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en ander relevante instrumenten, een overheid of instantie die verantwoordelijk is voor de veiligheid en gezondheid op het werk, mechanismen ter naleving van de regelgeving en maatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen de directie, werknemers en hun vertegenwoordigers. Al deze genoemde elementen zijn aanwezig in het Nederlandse arbostelsel, de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling en in de wetgeving die van toepassing is in Caribisch Nederland.

Het derde lid van artikel 4 geeft een opsomming van elementen waarop een nationaal systeem gebaseerd kan zijn: namelijk een nationaal tripartiet adviesorgaan, diensten voor informatie en advies, het aanbieden van opleidingen, bedrijfsgeneeskundige diensten, onderzoek, mechanismen voor de inzameling en analyse van gegevens over beroepsziekten en letsels, voorzieningen voor interactie met relevante verzekerings- of socialezekerheidsregelingen die beroepsziekten en letsels dekken, en ondersteuningsmechanismen voor de geleidelijke verbetering van de veiligheids- en gezondheidsvoorwaarden op het werk voor micro-ondernemingen, kleine en middelgrote ondernemingen en de informele economie. Ook deze genoemde elementen zijn al aanwezig in het Nederlandse arbostelsel, de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling. In Caribisch Nederland is het systeem gebaseerd op informatie en advies vanuit de Arbeidsinspectie. Daarbij is er een socialezekerheidsregeling die beroepsziekten en letsels dekt.

Artikel 5

In artikel 5 wordt aangegeven dat elke lidstaat, in overleg met de meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, in staat voor de vaststelling, uitvoering, controle, evaluatie en periodieke herziening van een nationaal programma inzake veiligheid en gezondheid op het werk.

In Nederland worden nationale programma’s ontwikkeld op de wijze als aangegeven. In 2023 is de Arbovisie 2040 ontwikkeld. De daaraan gekoppelde beleidsagenda zal zoveel mogelijk samen met de sociale partners worden vormgegeven en uitgevoerd.

Artikelen 6 tot en met 14

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke slotbepalingen uit de IAO-verdragen. In artikel 8 worden de bekrachtiging en inwerkingtreding van het Verdrag geregeld. Artikel 9 bevat de voorwaarden voor opzegging en de wijze waarop opzegging plaatsvindt.

**V Consultatie sociale partners**

De sociale partners, vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid en de Sociaal Economische Raad (SER), zijn geconsulteerd inzake het voornemen om het Verdrag te ratificeren voor Europees Nederland. Tijdens de consultatie hebben zowel werkgevers- als werknemersorganisaties aangegeven de ratificatie van het Verdrag te kunnen steunen. Daarnaast zijn de sociale partners, vertegenwoordigd in de Centraal Dialoog Bonaire, het Openbaar Lichaam Sint Eustatius en het Openbaar Lichaam Saba, geconsulteerd inzake het voornemen om het Verdrag te ratificeren voor Caribisch Nederland. De sociale partners op Bonaire en Saba gaven aan de ratificatie van het Verdrag te steunen, waarbij rekening moet worden gehouden met het verstevigen van expertise in de implementatie van het Verdrag. Vanuit Sint Eustatius zijn er geen opmerkingen ontvangen.

**VI Koninkrijkspositie**

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben aangegeven thans geen medegelding te wensen. Wanneer, zoals in paragraaf I onder *Standpunt ten aanzien van bekrachtiging* is aangegeven, IAO-verdrag nr. 155 voor Caribisch Nederland ter goedkeuring aan het parlement zal worden aangeboden, zal aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten de medegelding van het Verdrag opnieuw ter overweging worden gegeven.

Met betrekking tot Nederland zal, zoals aangegeven, het Verdrag worden bekrachtigd voor Europees en Caribisch Nederland.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

1. Kamerstukken II 2021/2022 29 427, nr. 122 [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2021/2022 29 427, nr. 124 [↑](#footnote-ref-2)