

INTERVIEW

'ER ZIJN GEEN ILO-WATCHERS IN DIT LAND!'

Interview met prof. mr. Paul F. van der Heijden

Rick Lawson, Guus Heerma van Voss & Aart Hendriks *

Prof. mr. P.F. van der Heijden is een duizendpoot: hij is – onder veel meer – universiteitsbestuurder, kroonlid van de SER, voorzitter van een ILO-orgaan dat toezicht houdt op vakbondsrechten en redactielid van het NJB. Kort geleden stapte hij als rector magnificus over van de Universiteit van Amsterdam naar de Universiteit Leiden, waar hij tevens werd benoemd als hoogleraar Internationaal arbeidsrecht. Aanleiding om eens bij te praten met deze oud-voorzitter van het NJCM.

· *U was voorzitter van het NJCM in 1985. Wat voor een club was dat in die tijd?*

Het was vooral een *leuke* club! Het was een mix van docenten, studenten en mensen uit de praktijk. We probeerden punten op de agenda van de politiek te krijgen. We waren heel actief; als we vonden dat een wet te lang op zich liet wachten, schreven we zelf de tekst maar. Ik herinner me nog dat we een Wet gelijke behandeling hebben geschreven. We hadden daar ook tijd voor; dat is tegenwoordig wel anders. En *de* tijd was een andere. Je kreeg de handen toen nog op elkaar voor de mensenrechten. De belangstelling voor dat onderwerp was veel groter, ook in de politiek en serieuze media.

· *Waar moet een Nederlandse mensenrechtenorganisatie anno 2007 de prioriteiten leggen?*

Ik zie aan de ene kant niet veel verschil met 20 jaar geleden. Er zijn nieuwe thema's opgekomen – bijvoorbeeld de strijd tegen het terrorisme en de rol van het strafrecht, het integratiebeleid en het asielbeleid – maar het gaat nog altijd om activisme: dat je actief probeert om de mensenrechten onder de aandacht te brengen van politici, rechters en anderen. De privacy, bijvoorbeeld, is toch totaal ondergesneeuwd. Mensen worden voortdurend gefilmd, alles wat ze doen en laten op internet wordt vastgelegd – en het interesseert ze niets! Maar het is waar: ook in 1985 begonnen mensen na vijf minuten te gapen als je het over privacy had.

Aan de andere kant is het politieke klimaat ontgezeglijk veranderd. Nederland is naar binnen gekeerd. Het is een provinciaals land geworden, dat zie je ook aan het succes van een politieke partij als de SP. In zo'n klimaat zijn mensenrechten weinig populair. Daarnaast zijn de mensenrechten natuurlijk ook niet nieuw meer. Er is al veel wetgeving tot stand gebracht.

▪ (Voormalig) leden van de redactie van dit tijdschrift.

INTERVIEW MET PROF. MR. P.F. VAN DER HEIJDEN

- *Van 1983 tot 1991 zat u in de redactie van het NJCM-Bulletin. Aan het begin van die periode verscheen een redactioneel 'Bezuinigingen en grondrechten' (NJCM-Bulletin 1983, p. 351), waarin werd betoogd dat bij bezuinigingen en herzieningen van het stelsel van sociale zekerheid niet alleen economische motieven een rol mochten spelen, maar ook de sociale rechten die in verdragen en Grondwet zijn neergelegd. Aan het einde van die periode, verscheen een redactioneel met precies dezelfde boodschap ('Tussenbalans: Voortgaande verwezenlijking van economische en sociale grondrechten' (NJCM-Bulletin 1991, p. 103). Heeft al dat geschrijf nou enige invloed gehad, of trekt de politiek zich geen lor aan van (a) sociale grondrechten, en (b) wat auteurs daarover schrijven?*

Nou ja, wat we toen schreven is precies wat de SER ook steeds heeft voorgesteld: veranderingen zijn soms onvermijdelijk, maar je moet wel binnen bepaalde kaders blijven. Bijvoorbeeld de kaders die de sociale grondrechten trekken. Dat is niet gelukt bij de herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Gerard Veldkamp, in zekere zin de grondlegger van het sociale zekerheidsgebouw, was er echt ontdaan over hoe de kabinetten Lubbers I, II en III dat stelsel hebben afgebroken. Tegelijkertijd moet je constateren dat je het dan ook wel hebt over de minst harde grondrechten. Internationale verdragen zijn nou niet heel specifiek als het gaat om de hoogte van uitkeringen.

- *U noemt de SER: heeft die nou meer invloed dan de academische auteur?*

Natuurlijk, een sterk SER-advies heeft veel invloed. Als het lukt om unanimiteit te bereiken, dan weegt dat zwaar in Den Haag. Maar je zit wel met drie partijen om de tafel. Het is meestal niet zo'n probleem om het met elkaar eens te worden over de analyse van een bepaald probleem. De meningen lopen echter vaak uiteen over de beste remedie. Dan is het de taak van de onafhankelijke Kroonleden om toch te komen tot een oplossing waarin iedereen zich kan vinden. Maar vergis je niet over de invloed van de literatuur! Het bureau van de SER moet een advies voorbereiden, en dat baseert zich zeker op de literatuur. Dus: vooral doorschrijven!

De wetenschap: het sociaal recht

- *U bent in 1984 gepromoveerd op 'Een eerlijk proces in het sociaal recht?', een onderzoek naar de beginselen van een eerlijk proces in sociaalrechtelijke procedures. Kan intussen het vraagteken door een uitroepteken worden vervangen? Met andere woorden is uw oordeel over de kwaliteit van sociaalrechtelijke procedures tegenwoordig beter?*

Nou ... eerlijk gezegd ... de ontslagprocedure bij het vroegere arbeidsbureau, nu de CWI, is nog steeds een kwestie van achterkamertjeswerk. Het toeval wil dat de Nationale ombudsman nu net deze zaak weer oprakelt. Op andere onderdelen is er wel vooruitgang geboekt of zijn slecht geregelde procedures afgeschaft.

- *Wat zijn uw grootste zorgen met betrekking tot de rechten van werknemers in Nederland en de wereld?*

In Nederland zie je nu heel duidelijk de 'economisering' van de samenleving. Winstmaximalisatie staat bovenaan het prioriteitenlijstje; het welzijn van werknemers staat beduidend lager. Je ziet het nu ook aan de grote investeringsmaatschappijen, de *private equity* en de *hedge funds*, door voormalig minister Wijn wel 'sprinkhanen' genoemd. Die zien bedrijven als koopwaar, terwijl die toch ook een belangrijke maatschappelijke functie hebben. Werknemers hebben daar geen enkele invloed op. Je zag dat bij de overname van ABN Amro door Barclays: we volgden de berichten in de krant. Idem bij de overname van staalproducent Corus – het vroegere Hoogovens – door het Indiase bedrijf Tata. Het gaat allemaal over de hoofden van de werknemers heen. Wereldwijd spelen er natuurlijk nog heel andere problemen. Kinderarbeid, uitbuiting – daarbij vergeleken zijn we in ons land heel gelukkig af.

- *In 1988 heeft u in Groningen een oratie houden over 'Grondrechten in de onderneming'. Heeft uw pleidooi weerklank gevonden en vinden grondrechten tegenwoordig meer bescherming in de onderneming dan toen?*

Ik zie een gemengd beeld. Het ging destijds om zaken als vrijheid van meningsuiting en privacy. Je ziet dat de positie van klokkenluiders geregeld is – ten minste, wat de overheid betreft. In het bedrijfsleven leggen ze eigenlijk altijd het loodje. Kijk hoe het Bos is vergaan bij de bouwfraude. Het is nog nooit goed afgelopen met een klokkenluider in het bedrijfsleven. Er is wel iets over gezegd in de Code Tabaksblat; misschien leidt dat in de toekomst tot een betere positie.

Wat betreft de privacy zijn er wel bepaalde grenzen ontwikkeld. We zijn het er wel over eens dat een werkgever niet zo maar alle mailtjes van zijn werknemers mag bekijken. Ook vinden we dat er niet overal camera's mogen hangen. Dat geeft wel aan dat er een bepaald gevoel bestaat dat er grenzen zijn. Maar het staat nog een beetje in de kinderschoenen. Ik heb ook de indruk – maar misschien zie ik iets over het hoofd – dat de dogmatiek op dit punt wel een beetje heeft stilgestaan.

- *Een paar jaar later, in 2001, schreef u samen met de Groninger hoogleraar Frits Noordam een preadvies voor de NJV over de Waarde(n) van het sociaal recht. Wat zijn de belangrijkste waarden van het sociaal recht? Legt u daarbij een link naar de rechten van de mens?*

Nou en of! Waarden staan in het sociaal recht centraal. Het gaat om sociale rechtvaardigheid. En als je over die waarden nadenkt, kom je al snel bij de grondrechten: die vormen een vertaling daarvan. Als je zegt dat een werknemer tot op zekere hoogte vrijheid van meningsuiting heeft, veronderstelt dat een bepaald mensbeeld: de vrije mens. Als hij een arbeidsovereenkomst sluit, betekent dat niet dat een werknemer die vrijheid helemaal opgeeft: hij behoudt bepaalde aanspraken. De sociale waarden die in het preadvies zijn beschreven, zijn nog steeds de sociaalrechtelijke basiswaarden, waartussen geen hiërarchie bestaat. Er is wel gezegd dat wij de ongelijkheidscompensatie zijn vergeten te noemen, maar dat is geen aparte waarde maar

de rode draad in het sociaal recht. Tegelijkertijd zie je wel een ontwikkeling met betrekking tot het belang dat aan de verschillende waarden wordt toegekend. Vooral sinds 2000 wordt er meer eigen verantwoordelijkheid bij het individu gelegd. Dit volgt op een ommekeer die sinds de jaren '80 heeft plaatsgevonden. We hebben het al lang niet meer over afhankelijke, slecht opgeleide arbeiders. Dat betekent dat de overheid een andere rol kan spelen: ze hoeft de positie van werknemers niet meer tot achter de komma te regelen.

Betrokkenheid bij de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)

- *U bent onafhankelijk voorzitter van het ILO Committee on Freedom of Association. Wat houdt die functie precies in?*

Dat is een heel verhaal. De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) stamt uit 1919 – en is dus een stuk ouder dan de VN. Het is een tripartiet samengestelde club: regeringen, werkgevers en werknemers. Daarin verschilt de ILO ook van de SER: de SER kent *onafhankelijke* leden; de ILO heeft regeringsvertegenwoordigers. Jaarlijks, in juni, vindt er een conferentie plaats in Genève; dan komen er 5 tot 6.000 mensen. Meer dan 180 staten zijn lid van de ILO; een deel ervan zit in de beheersraad, of *Governing Body*.

In 1950 werd een apart comité opgericht om, kort gezegd, de verenigingvrijheid van werknemers- en werkgeversorganisaties te beschermen. Dat comité ontvangt en beoordeelt klachten, meestal van vakbonden, maar ook wel van werkgeversorganisaties – bijvoorbeeld uit Venezuela, waar Chávez het de werkgevers heel moeilijk maakt. Sinds 1950 zijn er ruim 3.000 klachten binnengekomen. De juridische basis wordt gevormd door twee verdragen, ILO-Conventionen 87 en 98. Deze verdragen hebben een heel hoge graad van ratificatie. Omdat zij tot de kernverdragen van de ILO worden gerekend, behandelen we ook klachten tegen staten die deze verdragen niet hebben geratificeerd.

- *Zoals de VS?*

Zoals de VS. Die verwijst steeds naar zijn federale structuur en zegt dat het te ingewikkeld is om partij te worden bij verdragen. Maar daar staat tegenover dat de VS is wél een grote financier van de ILO. En de VS werkt mee als we klachten tegen Amerika behandelen. Dat ligt bij landen als Wit-Rusland en Birma wel anders. Er is wel druk diplomatiek verkeer, maar er gebeurt niks. Dat is echt een kwestie van druk op de ketel houden.

Overigens is dat wel een uitzondering. We zijn buitengewoon effectief. Dat is allemaal keurig uitgezocht: in 70-80% van de gevallen wordt er een remedie geboden.

- *Hoe functioneert dat ILO Committee on Freedom of Association in de praktijk?*

We komen drie keer per jaar bijeen, in maart, juni en november. Een sessie duurt twee dagen; dan handelen we zo'n 40 schriftelijke klachten af, waarop de regeringen hebben kunnen

reageren. We beschikken over een klein secretariaat, met 6 of 7 juristen, dat de zittingen voorbereidt. Het comité is tripartiet samengesteld, net als de ILO zelf. Er zijn negen leden, die voor drie jaar worden benoemd en in een persoonlijke hoedanigheid zitting nemen. We oefenen soms wel een beetje druk uit op leden om inderdaad onafhankelijk te zijn, en niet te zeer te denken aan de belangen van het land van herkomst. We streven steeds naar consensus. In theorie zouden we kunnen stemmen, maar dat gebeurt niet. De voorzitter is het tiende lid, die is onafhankelijk. Belangrijk is dat alles openbaar wordt gemaakt, zowel via internet als via rapporten. Zo streven we maximale transparantie na.

· *Hoe bent u bij het Comité betrokken geraakt?*

In 1995 volgde ik Max Rood op als leider van de regeringsdelegatie van Nederland naar de jaarlijkse conferentie van de ILO in Genève. Op die conferentie ben ik soms ook opgetreden als voorzitter van het Comité dat in het algemeen toeziet op de naleving van ILO-verdragen. Zo leerde ik die club een beetje kennen. In 2002, na het overlijden van Max Rood, werd ik gevraagd of ik het *Committee on Freedom of Association* wilde gaan doen. Dat is op zich bijzonder, omdat functies normaliter rouleren tussen personen afkomstig uit de verschillende regio's in de wereld. Maar goed, ik werd gevraagd en het leek me enorm interessant. Ik ben destijds voor drie jaar benoemd, maar dat is verlengd. Voor de continuïteit is dat ook belangrijk.

Sinds een paar jaar ga ik ook als voorzitter van het Comité naar de vergaderingen van het *Governing Body*. Onze uitspraken worden daar behandeld. In de praktijk neemt het *Governing Body* deze altijd over. Maar we houden de vinger aan de pols, en kijken hoe het met de *follow-up* gaat. We gaan ook naar landen toe.

· *Waarover wordt geklaagd?*

We krijgen van alles. Allereerst klachten over moorden, vrijheidsberoving en mishandeling, ernstige schending van de lichamelijke integriteit. Soms zelfs verdwijningen. Het gaat dan vaak om vakbondsbestuurders, of gewone leden die zich om de een of ander manier in de kijker hebben gespeeld. We krijgen veel van dat soort klachten uit Zuid-Amerika, Azië en Wit-Rusland. Soms gaat het ook over het optreden van de politie, bijvoorbeeld bij het breken van een staking.

Een heel ander type klachten heeft betrekking op de aantasting van de rechtspositie. Dan worden vakbondsleden ontslagen *omdat* ze lid zijn van een vakbond. En in de derde plaats zie je klachten over wetgeving. In North Carolina, in de VS, mogen ambtenaren geen CAO sluiten – dat soort zaken. We hebben het ook wel aan de stok met Canada: in Ontario en Québec zijn er geen collectieve onderhandelingen over de ambtenarensalarissen: die worden gewoon bij wet vastgelegd. Dat hebben we in Nederland ook wel gehad, in de jaren '80. Bij wet werd de positie van trendvolgers vastgelegd. Dat is iets voor de bonden en de werkgevers; de overheid moet daar met z'n tengels van afblijven!

INTERVIEW MET PROF. MR. P.F. VAN DER HEIJDEN

- *U zei dat u ook landen bezoekt.*

Ja, ik ben bijvoorbeeld vijf jaar geleden naar Indonesië geweest, als voorzitter van een 'direct contact mission'. Dan bespreek je wetgeving, en ga je na of die conform de ILO-bepalingen is. Zo'n missie wordt gestuurd als de normale procedures onvoldoende effect hebben. Overigens adviseert de ILO daarnaast ook veel landen rechtstreeks. Vooral ontwikkelingslanden stellen die samenwerking erg op prijs; ze hebben zelf de expertise niet.

Behalve bij vertegenwoordigers van regering en organisaties, zijn we toen ook bij een gevangene op bezoek geweest. Je laat dan merken dat zij niet alleen op de wereld is, dat er met haar wordt meegeleefd. Dat is ongelófelijk belangrijk. Het zijn ook erg indrukwekkende gebeurtenissen. Ik vroeg die vrouw wat zij zou doen na haar vrijlating. 'Ik ga meteen een grote demonstratie organiseren', zei ze. Zij zat op dat moment *acht jaar* gevangenisstraf uit, voor het organiseren van één enkele demonstratie. Onvoorstelbaar, zo'n kracht! Een half jaar later werd ze vrijgelaten. Zij heeft toen nog de internationale arbeidsconferentie van de ILO toegeproken, in Genève. Dat zijn heel ontroerende momenten.

Vorig jaar ben ik in Colombia geweest. Daar werden 200 vakbondsmensen *per jaar* vermoord. Vorig jaar waren het er 80. Dat is minder, maar het is nog steeds om te huilen.

- *De overheid heeft daar toch nauwelijks grip op de situatie?*

Zeker. Er is net bekend geworden dat er banden bestaan tussen de VS en paramilitairen. Dat werd al jaren gezegd; nu zou het dan bewezen zijn. Als je daar komt, is het echt voorpagina-nieuws. De president van het land, Uribe, trok gerust een uur uit om met ons te praten. En we hadden bijeenkomsten in bomvolle zalen. Onze zorg was dat de staat onvoldoende deed om de daders van al die moordpartijen te vervolgen. *Impunity* dus. Dus we hebben gesproken met het Openbaar Ministerie, met de politie. Wat doen jullie eraan? Om een vinger aan de pols te houden, hebben we aanbevolen een *ILO office* in Bogotá te openen. Dat is er inderdaad gekomen.

- *Daar is geld voor?*

Ja, dat komt gewoon uit het reguliere budget. Het gaat ook niet om enorme bedragen. En soms vinden we ook staten bereid om extra donaties te doen. Nederland is wel bijgesprongen voor ILO-activiteiten in Indonesië.

- *Wat is de relevantie van dit Comité voor Nederland? En van de ILO als geheel?*

In het verleden is ook Nederland wel aangesproken op onvoldoende onderhandelingsvrijheid voor vakbonden, vooral in de publieke sector. We hebben in de jaren '80 ook bezoek gehad van een *direct contact mission* met de Amerikaanse prof. Windmuller. Daarop zijn de mogelijkheden van de overheid tot ingrepen in de arbeidsvoorwaarden beperkt.

- *Anders dan 'gewone' mensenrechtenverdragen komen ILO-Verdragen op tripartiete wijze tot stand. Wat betekent dit voor de rechtskracht van deze verdragen? Zijn ze in Nederland genoegzaam bekend?*

Nou ja, Nederland is nog altijd géén partij bij ILO Conventie 158 over het ontslagrecht. De ratificatiegraad van heel veel conventies is überhaupt laag. Dat geldt met name voor recente verdragen, zoals over thuiswerken. De laatste jaren zijn er toch al minder verdragen opgesteld. Met name de werkgevers zien meer in *soft law*: codes, niet-bindende afspraken. De werknemers verzetten zich daar wel tegen, maar je ziet ook hier de invloed van de economisering, waar we eerder over spraken. Eind jaren '90 is wel geprobeerd het tij een beetje te keren door, in 1998, een ILO-verklaring ('Declaration') aan te nemen: 'Fundamental Principles and Rights at Work'. Toen is ook een aantal *core conventions* aangewezen. Het aantal ratificaties van die verdragen is wel sterk toegenomen.

- *Hoe wordt in de Nederlandse rechtspraak met ILO-verdragen omgegaan?*

Er wordt in de Nederlandse rechtspraak weinig gerefereerd aan ILO-verdragen. Dat zie je minder in andere landen. In Nederland was dat anders toen de normen met betrekking tot bijvoorbeeld het stakingsrecht nog niet waren uitgekristalliseerd. Toen werd er in de rechtspraak regelmatig verwezen naar ILO-verdragen en het ESH. De algemene regel is toch wel: geen directe werking. De Centrale Raad van Beroep heeft in een enkel geval wél directe werking toegekend, maar dat blijft toch de uitzondering.¹

- *Hoeveel mensen hebben nou weet van dit alles?*

Er zijn geen ILO-watchers in dit land! Er gebeuren bij de ILO ook nu nog genoeg dingen die voor Nederland interessant zijn. Niet per se zaken die spelen in Nederland. We hebben laatst een kwestie gehad over vakbondsrechten bij een vestiging van Unilever in Brazilië. Dat lijkt me nou interessant voor de Nederlandse media – maar ze hebben dit, ondanks een mooi persbericht, volstrekt niet opgepikt. De ILO heeft een prachtige website [www.ilo.org, *red.*], maar er is geen journalist die nou eens de moeite neemt om daar op te kijken.

Bij de plenaire conferenties komt wel altijd de minister van Sociale Zaken en geïnteresseerde kamerleden. Die directe *exposure* leidt soms wel tot een verhoogde belangstelling en betrokkenheid. Anders blijft het voor velen toch een papieren constructie. Voor mij is de ILO ook enorm gaan leven sinds ik actief bij het werk betrokken ben. Je ziet waar het voor nodig is, je ziet de successen. Dat geldt zeker bij landenbezoeken, maar ook bij de bijeenkomsten in Genève, al zijn die wat meer geserreerd. Maar je moet er dus heen gaan. Daarom probeer ik ook steeds om bijvoorbeeld stageplaatsen voor studenten te regelen. Bij mijn afscheid aan de UvA heb ik een fonds gevraagd, en gekregen, waaruit reisbeurzen kunnen worden betaald om een en ander mogelijk te maken. Het moet gaan leven!

1 CRvB 29 mei 1996, AB 1996, 501 (m.nt. P. Hazewindus & I.C. van der Vlies) m.b.t. ILO-Conventie 102/103 en CRvB 14 maart 2003, JB 2003, 89 (m.nt. A.W. Heringa) m.b.t. ILO-Conventie 118. Zie ook Rb. 's-Gravenhage 16 februari 1999, USZ 1999/79 m.b.t. ILO-Conventies 121 en 128.