

Saenen, B. (2011). Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). In Vereniging voor de Verenigde Naties (Ed.), *De Gespecialiseerde Instellingen van de Verenigde Naties* (pp. 22-35). Gent: VVN Secretariaat (elektronische uitgave, beschikbaar op <http://www.vvn.be/>).

INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE (ILO)

Bregt Saenen
FWO Aspirant
e-mail: bregt.saenen@ugent.be

Centrum voor EU Studies
Vakgroep Politieke Wetenschappen
Universiteit Gent



2. Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)³

De Internationale Arbeidsorganisatie (*International Labour Organization*, ILO) werd in 1919 opgericht door de Vrede van Versailles, een van de vijf verdragen waarmee de Eerste Wereldoorlog formeel werd beëindigd. Ze kreeg de opdracht om sociale rechtvaardigheid na te streven en zo mee de basis voor een duurzame vrede te scheppen. Na de Tweede Wereldoorlog en de neergang van de Volkenbond sloot het zich in 1946 aan bij de Verenigde Naties en werd daarmee de oudste gespecialiseerde organisatie dat onder diens vlag werkzaam is.

1. Ontstaan

De oorsprong van de ILO situeert zich in de negentiende eeuw en het zogenaamde ‘sociale vraagstuk’ waarmee de toenmalige beleidsmakers geconfronteerd werden. Als gevolg van de Industriële Revolutie en de mensonterende omstandigheden waarin arbeiders leefden en werkten, groeide de sociale onrust en ontstond er in toenemende mate een georganiseerd verzet. Parallel aan deze beweging werd er in hogere kringen intussen nagedacht over internationale standaarden die de werkomstandigheden tussen de staten op elkaar moesten afstemmen. Naast de sociale onrust beteugelen, anticipeerde men daarmee ook op de toenemende integratie van de Europese economieën tijdens de vooroorlogse periode. Met dit doel voor ogen werd in 1900 de *International Association for Labour Legislation* opgericht, in vele opzichten de rechtstreekse voorloper van de ILO.⁴

Na de Eerste Wereldoorlog werd er in het kader van de onderhandelingen in Versailles een comité van sociale experts omtrent internationaal arbeidsrecht samengesteld. Hun opdracht bestond erin om de aanwezige regeringsafgevaardigden en diplomaten te adviseren omtrent een gepast antwoord op het sociale vraagstuk. Dit laatste werd als hoogdringend ervaren, aangezien het arbeidersprotest zich steeds verder uitbreidde. De Russische Revolutie van 1917 werd daarbij als een cruciaal keerpunt ervaren. De leden van dit comité waren geen onbekenden voor elkaar en waren doorgaans reeds betrokken geweest bij de vooroorlogse pogingen om de sociale onrust in te dijken. Vanuit de ideeën en concepten die zij daarover reeds ontwikkeld hadden, konden zij wegens op de diplomatieke en politieke onderhandelingen om een permanente internationale structuur voor arbeidsnormen ingang te doen vinden. Op deze manier bouwden zij vanuit hun nieuwe functie mee aan wat uiteindelijk zou uitmonden in de oprichting van de ILO. Deze

³ Bregt Saenen, FWO aspirant aan het Centrum voor EU-Studies, Universiteit Gent.

⁴ Gerry Rodgers, Lee Swepston, Eddy Lee & Jasmien Van Daele, *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009* (Geneva: International Labour Office, 2009), pp. 1-36.

instelling was tot dan toe het meest ambitieuze en krachtvolle instrument om arbeidsstandaarden internationaal af te spreken en te implementeren.⁵

De Constitutie van de ILO werd in 1919 opgesteld tijdens de onderhandelingen in Versailles en bevatte in grote lijnen de doelstellingen en achterliggende motivatie waarop de organisatie zich vandaag nog steeds baseert, evenals een tot op heden ongewijzigde beheersstructuur (cf. infra). De visie die uit de tekst sprak, werd in 1944 herbevestigd en verder uitgewerkt in de Verklaring van Philadelphia (*Declaration of Philadelphia*) die zelf ook in de Constitutie werd opgenomen.

Tien jaar na het einde van de Koude Oorlog vond de ILO een nieuw elan. De Verklaring inzake de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk (*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*) uit 1998 definieerde vier Fundamentele Arbeidsnormen (*Core Labour Standards*, CLS) die door alle 183 lidstaten gerespecteerd dienden te worden. Nog eens tien jaar later, in 2008, werd met de Verklaring betreffende de Sociale Rechtvaardigheid voor een Billijke Mondialisering (*Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*) de boodschap van de ILO geherformuleerd om beter aansluiting te vinden bij de huidige politiek-economische mondialisering. De Verklaring van 2008 werd bij consensus tussen de driedelige delegaties van de 183 lidstaten aangenomen en heeft een constitutionele draagwijdte. Met deze Verklaring werd met name de Agenda voor Waardig Werk (*Decent Work Agenda*) formeel geïntegreerd als het strategische kader voor de werking van de ILO. Deze agenda is het meest recente initiatief van de ILO om haar diverse doelstellingen met elkaar te integreren.

2. Doelstellingen en opdracht

De Constitutie van de ILO die in 1919 werd opgesteld, was in vele opzichten geconditioneerd door zijn oorsprong in de negentiende eeuw, maar vertaalde deze basis probleemloos naar de twee grondstromen die het uitzicht van de twintigste eeuw zouden gaan bepalen: oorlog en revolutie.

'Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice; and whereas conditions of labour exist involving such injustice hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required (...)'⁶

De grootschalige gruwelijkheden van de Eerste Wereldoorlog, waarin voor het eerst een groot deel van de bevolking werd getroffen of ingezet in de strijd, zorgden voor een open politiek klimaat in Versailles. Politieke leiders en onderhandelaars waren ontvankelijk voor structurele veranderingen op politiek, economisch en sociaal vlak en stonden open voor de oprichting van

⁵ Jasmien Van Daele, 'Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization', *International review of social history*, Vol. 50 (2005), pp. 435-466.

⁶ Constitutie van de ILO, Preambule.

internationale organisaties die de staten zouden betrekken in een gemeenschappelijk project. Deze rode draad doorheen de onderhandelingen werd in de Constitutie van de ILO verbonden aan het sociale vraagstuk dat in toenemende mate tot een revolutionair klimaat leidde onder de arbeiders. In de preambule werd er voorop geschoven dat sociale rechtvaardigheid een essentiële voorwaarde is om tot een duurzame vrede te komen. Het is precies deze verbinding tussen oorlog en revolutie die het fundamentele idee achter de ILO vormt.⁷

De invulling van deze onderliggende doelstelling is doorheen de negentigjarige geschiedenis van de ILO mee geëvolueerd om relevant te blijven binnen de snel wijzigende socio-economische context van de twintigste en eenentwintigste eeuw. Niettemin is het fundamentele idee dat aan de grondslag van de instelling ligt al die tijd ongewijzigd gebleven. De doelstelling is vandaag, net als in 1919, het streven naar sociale rechtvaardigheid als basis voor duurzame vrede en stabiliteit.

De oorspronkelijk willekeurig aandoende opsomming van concrete doelstellingen uit de Constitutie wordt vandaag vertaald in een geïntegreerde agenda. Vier strategische doelstellingen die onderling verbonden en wederzijds afhankelijk zijn, vormen samen de *Decent Work Agenda*. Deze agenda is het leidmotief van de ILO binnen de huidige politiek-economische context. Ten eerste richt de instelling zich op de promotie van tewerkstelling, aangezien voldoende mogelijkheden voor werk een cruciale voorwaarde zijn voor *waardig* werk. De tweede doelstelling sluit hierop aan met een verbeterde sociale bescherming voor iedereen. Het kwantitatieve aspect van tewerkstellingsmogelijkheden wordt hiermee aangevuld met een reeks kwalitatieve vereisten. Ten derde draagt de ILO bij tot het verbeteren van de sociale dialoog in nationale (tussen sociale partners) en internationale (de eigen tripartiete overlegstructuur, cf. infra) context. De kwantitatieve en kwalitatieve aspecten waarop waardig werk gebaseerd wordt, kunnen op deze wijze verder onderhandeld worden om voor elke staat tot geschikte oplossingen te komen. Hoewel staten gebonden zijn om de volledige agenda uit te voeren, krijgen zij hiermee de mogelijkheid om eigen accenten te leggen. Tot slot worden ook de fundamentele principes en rechten op het werk binnen de *Decent Work Agenda* opgenomen. Niet omdat zij van minder belang zijn, maar net omdat zij de bepalende criteria uitmaken waarzonder geen van de voorgaande doelstellingen behaald zouden kunnen worden. Deze vier hoofddoelstellingen worden verder nog aangevuld met gelijke kansen voor mannen en vrouwen en non-discriminatie op de arbeidsmarkt.⁸

3. Bestuursstructuren

De ILO is opgebouwd uit drie afzonderlijke organen die onderling sterk verschillen op vlak van hun samenstelling en functie. De Internationale Arbeidsconferentie (*International Labour Conference*) is het politieke hoofddorgaan van de ILO waarin de lidstaten, de werkgevers en de werknemers jaarlijks samenkomen. Elke delegatie wordt in Genève vertegenwoordigd door twee

⁷ Rodgers e.a., *The International Labour Organization*, hoger noot 2, pp. 1-36.

⁸ Francis Maupain, 'New Foundation or New Façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization,' *European journal of international law*, Vol. 20 (2009), pp. 833-836.

afgevaardigden van de regering en – uniek in internationale organisaties – een afgevaardigde van de werknemers en een van de werkgevers. Hoewel er nationaal overleg wordt gepleegd tussen deze vertegenwoordigers, beschikt elk van hen over een eigen stem die vrij gebruikt kan worden. Tijdens de plenaire vergadering ontstaan er doorgaans dan ook coalities tussen afgevaardigden van dezelfde achtergrond en speelt hun nationaliteit een belangrijke, maar secundaire rol. De Conferentie dient als forum waarin sociale en arbeidsvraagstukken van mondiaal belang worden besproken tussen regeringen, werkgevers en werknemers.⁹

De ILO is de enige internationale organisatie waarin de regeringen geen exclusief stemrecht hebben, maar dit moeten delen met werknemers- en werkgeversorganisaties. Deze tripartiete structuur is de bepalende karakteristiek van de instelling en kent haar oorsprong in de open politieke context van de onderhandelingen in Versailles. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werden werkgevers en werknemers reeds nationaal betrokken bij het politiek overleg, aangezien hun inbreng noodzakelijk was om de industriële machine draaiende te houden. De grote vernieuwing van de onderhandelaars was dat ze deze structuur naar het internationale niveau vertaalden.¹⁰ Tripartiet overleg biedt het voordeel dat de uitkomsten van de Conferentie zowel door de lidstaten als hun sociale partners bij de werknemers en werkgevers worden gedragen. Dit leidt tot een geïnformeerde consensus waarin alle relevante partners hun belangen verdedigd zien.

De Conferentie is als politiek orgaan van de ILO verantwoordelijk voor diens kerntaak: het opstellen en goedkeuren van internationale arbeidsstandaarden. Deze worden vastgelegd in Conventies of Aanbevelingen en komen tot stand door middel van een ‘samengestelde’ beslissingsprocedure. In eerste instantie wordt de inhoud van de toekomstige standaarden bij consensus vastgelegd. Tijdens een reeks van comitévergaderingen dienen alle aanwezige partijen tot een unaniem gedragen overeenkomst te komen, slechts uitzonderlijk wordt er overgegaan tot een meerderheidsstemming. De eindtekst die uit dit proces voortkomt, wordt in een tweede fase voorgelegd aan de plenaire vergadering. Deze stemt dan bij meerderheid om de Conventie of Aanbeveling al dan niet aan te nemen. Inhoudelijke wijzigingen aanbrengen is in deze fase niet meer mogelijk.¹¹ Het is belangrijk om op te merken dat de goedgekeurde Conventies in een derde fase nog geratificeerd dienen te worden door de afzonderlijke lidstaten. Zo lang dit niet gebeurt, hebben zij voor niet-ratificerende landen dezelfde, niet-bindende status als Aanbevelingen. Dit zorgt er *de facto* voor dat individuele staten zelfs na goedkeuring door de plenaire vergadering nog de mogelijkheid genieten om zich te onthouden van de werkelijke implementering van deze instrumenten. Zij beschikken met andere woorden over een opt-outmogelijkheid die in de beslissingsprocedure van de ILO zit ingebakken.

⁹ Rudi Delarue, ‘ILO-EU cooperation on employment and social affairs’, in Jan Wouters, Frank Hoffmeister & Tom Ruys, eds., *The United Nations and the European Union: an ever stronger partnership* (The Hague: Asser Press, 2006), pp. 95-98.

¹⁰ Rodgers e.a., *The International Labour Organization*, hoger noot 2, pp. 12-18.

¹¹ Robert Kissack, *Pursuing effective multilateralism: the European Union, international organizations, and the politics of decision making* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 31-32.

De Raad van Bestuur (*Governing Body*) fungeert als de directieraad van de ILO en komt drie maal per jaar samen om de algemene beleidslijnen uit te zetten. Daaraan verbonden bepaalt dit tweede orgaan ook het budget en het werkprogramma van het agentschap en wordt de Directeur-generaal door de leden aangesteld. Ook de Raad heeft een tripartiete structuur en bestaat uit achtentwintig vertegenwoordigers van de regeringen, aangevuld door werknemers- en werkgeversorganisaties die elk veertien afgevaardigden tellen.

Tot slot is er het Internationaal Arbeidsbureau (*ILO Office*) dat als permanent secretariaat van internationale ambtenaren dient en geleid wordt door de Directeur-generaal.¹² Onder diens leiding vormt het een belangrijke schakel in de werking van de ILO en overziet het de voorbereiding en opvolging van alle activiteiten in de andere twee organen. Het is van belang om een onderscheid te maken tussen ‘de ILO’, waarmee men doorgaans doelt op de Conferentie, en het Bureau zelf. Het eerste is een politiek orgaan waarin de lidstaten tot een internationale consensus komen omtrent arbeidsstandaarden, terwijl het Bureau een gespecialiseerd agentschap is met een eigen agenda, opdracht en doelstellingen.

4. (Politieke) ontwikkelingen

Recente politieke ontwikkelingen binnen de ILO hebben zich afgespeeld tegen de achtergrond van het einde van de Koude Oorlog en de transitie naar een mondiaal economisch systeem. Dit betekende respectievelijk het einde van een periode van institutionele instabiliteit, veroorzaakt door de gespannen relaties tussen de lidstaten, en de terugkeer naar een vertrouwde economische context. De organisatie werd oorspronkelijk opgericht als antwoord op de vooroorlogse mondialisering (einde negentiende eeuw-1914) en de hoop bestond dat de ILO daardoor ook in staat zou zijn om zich te versterken nu er opnieuw zo’n periode van economische integratie aanbrak. Niettemin doken er al snel uitdagingen op die deze hoop temperden. De neoliberale hegemonie maakte een terugkeer van de ILO naar het hart van de mondiale debatten verre van evident en gooide actief enkele wegversperringen op.¹³

Met de Verklaring inzake de Fundamentele Principes en Rechten op het Werk heeft de ILO in 1998 een eerste poging gedaan om zijn centrale belang in de nieuwe economische en politieke context te bevestigen. De Verklaring definieert vier *Core Labour Standards* (CLS) die op hun beurt gebaseerd zijn op acht bestaande Conventies. De vier ‘fundamentele’ normen zijn: (1) vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen, (2) de afschaffing van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid, (3) de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en (4) de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening. Alle 183 lidstaten worden verondersteld deze vier principes te

¹² Juan Somavia is de huidige Directeur-generaal van de ILO. Hij begon zijn eerste vijfjarige mandaat in 1999 en werd in 2003 en 2008 respectievelijk voor een tweede en derde termijn herkozen door de Raad van Bestuur. Somavia is als Chileen de eerste Directeur-generaal die afkomstig is uit het Zuidelijke halfrond. Onder zijn impuls werd de *Decent Work Agenda* het leidmotief van de ILO en ging het agentschap zich toeleggen op de mondiale kloof tussen de ontwikkelde en ontwikkelende economieën.

¹³ Maupain, hoger noot 6, pp. 825-828.

respecteren, ongeacht of zij de betreffende Conventies reeds geratificeerd hebben. Simpelweg door hun lidmaatschap bepaalt de ILO dat zij principieel gebonden zijn om deze geselecteerde normen na te streven, aangezien zij als essentiële bouwstenen voor de opdracht en de werking van de instelling worden beschouwd.

De CLS staan symbool voor de ‘vernieuwde’ benadering van internationale arbeidsrechten waarmee de ILO aansluiting probeert te vinden bij de nieuwe politiek-economische context. De richting die de instelling hiermee is ingeslagen, kan evenwel niet op unanieme goedkeuring rekenen en heeft aanleiding gegeven tot felle debatten.¹⁴ In sommige kringen werd er gevreesd dat de nieuwe benadering *de facto* een opdeling betekende tussen ‘primaire’ (cf. de CLS) en ‘secundaire’ arbeidsnormen, waarbij de tweede groep op het achterplan zou verzeilen. Dit zou een fundamentele breuk betekenen met de oorspronkelijke opdracht van de ILO, aangezien de instelling via Conventies en Aanbevelingen historisch een zeer breed internationaal arbeidsregime tot stand heeft gebracht waarbinnen niet gedifferentieerd wordt. Hieraan verbonden, werd er ook geopperd dat de CLS in feite neerkomen op een knieval voor de neoliberale context na de Koude Oorlog. Doordat de Verklaring het heeft over ‘principes’ en niet meer over ‘rechten’, ontspon er zich een semantische discussie met als inzet de afdwingbaarheid van de betreffende arbeidsnormen. De vrees bestond dat de ILO met dit vernieuwde arbeidsregime net een stap terug had gezet en de lidstaten vrij spel liet door het respecteren van principes te benadrukken eerder dan het ratificeren van Conventies.

Terwijl de critici zich baseren op een tweedeling tussen economische groei en sociale rechtvaardigheid, worden de CLS door voorstanders gezien als een opheffing van precies deze dichotomie. De CLS worden verwelkomd als symbool van een nieuwe benadering die beter aansluit bij de huidige politiek-economische context. De rol van de ILO bestaat er niet langer uit om de lidstaten door middel van Conventies juridisch in een vooropgezet keurslijf te dwingen, maar eerder om hen actief te begeleiden op een pad dat zij voor zichzelf kunnen uittekenen. De instelling wordt aldus meer een adviseur die lidstaten in hun welbegrepen eigenbelang begeleidt in de promotie van sociale rechtvaardigheid. Wanneer de Verklaring van 1998 vanuit deze optiek bekeken wordt, krijgen ook de punten van kritiek een nieuw gezicht. De nadruk op principes is geen knieval voor het neoliberale model meer, maar een flexibel instrument dat respect voor arbeidsnormen niet meer beperkt tot de lidstaten die de betreffende Conventies hebben geratificeerd. Er wordt erkend dat de benadering die in een Conventie besloten zit niet de meest toepasselijke of realistische is voor elke staat en biedt hen de mogelijkheid om een ander pad te

¹⁴ De belangrijkste exponenten uit dit debat zijn enerzijds Philip Alston als grootste scepticus omtrent de CLS en anderzijds Brian Langille die wel gewonnen was voor deze nieuwe aanpak. Naast deze twee academici speelde ook Francis Maupain als internationaal ambtenaar van de ILO een belangrijke rol tijdens de debatten. Zie (in volgorde van woord en wederwoord): Philip Alston, “‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime”, *European journal of international law*, Vol. 15 (2004), pp. 457-521; Brian A. Langille, ‘Core Labour Rights - The True Story (Reply to Alston)’, *European journal of international law*, Vol. 16 (2005), pp. 409-437; Francis Maupain, ‘Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers' Rights’, *European journal of international law*, Vol. 16 (2005), pp. 439-465 en Philip Alston, ‘Facing Up to the Complexities of the ILO’s Core Labour Standards Agenda’, *The European Journal of International Law*, Vol. 16 (2005), pp. 467-480.

nemen naar dezelfde doelstelling. Tot slot wordt er ook opgeworpen dat de zogenaamde ‘cafetaria-aanpak’¹⁵ van het oude regime, waarbij lidstaten vrij konden kiezen welke Conventies zij zouden ratificeren, nu vervangen wordt door een geïntegreerde selectie van normen. Daarmee zou de ILO in staat moeten zijn om het ondeelbare karakter van het internationale arbeidsregime beter te promoten dan voorheen in de praktijk het geval was.

De opkomende mondialisering na het einde van de Koude Oorlog heeft de ILO uitgedaagd op vlak van efficiëntie en relevantie. De wijzigende politiek-economische context heeft het verre van evident gemaakt dat de instelling kan terugkeren als een centrale speler op het internationale toneel en er zijn twijfels ontstaan omtrent de rol die het in de toekomst nog zou kunnen vervullen. De ILO is zich bewust van de noodzaak om een sterk antwoord te formuleren op deze twijfels. In 2002 werd er een eerste aanzet gegeven met de oprichting van de Wereldcommissie voor de Sociale Dimensie van de Mondialisering (*World Commission on the Social Dimension of Globalization*). Het rapport van deze Commissie werd in februari 2004 gepubliceerd en heeft in belangrijke mate de daaropvolgende koers van de instelling bepaald. In 2008 leidde dit tot de Verklaring betreffende de Sociale Rechtvaardigheid voor een Billijke Mondialisering. Daarin wordt de boodschap en de doelstellingen van de ILO grondig herwerkt om opnieuw aansluiting te vinden bij de huidige golf van economische en politieke mondialisering.

De visie die doorheen de Verklaring van 2008 tot uiting komt, vraagt niet om nieuwe instrumenten waarmee de ILO haar activiteiten verder zou kunnen uitbreiden, maar streeft er eerder naar om het bestaande instrumentarium efficiënter in te zetten. Een centrale rol is daarbij weggelegd voor de *Decent Work* Agenda, die formeel geïntegreerd wordt als leidmotief van de instelling. Deze agenda vertaalt de opdracht van de ILO in vier strategische doelstellingen die onderling verbonden en wederzijds afhankelijk zijn (cf. supra). Het belang van deze ontwikkeling is dat de ILO hiermee voor zichzelf een geïntegreerd kader heeft uitgetekend waarbinnen het haar activiteiten, doelstellingen en institutionele werking efficiënter kan structureren. Ook ten opzichte van de lidstaten stapt men hier af van de cafetaria-aanpak en gaat men naar een ondeelbaar geheel waarbinnen elke staat evenwel nog zijn eigen accenten kan leggen. Op vlak van relevantie heeft de *Decent Work* Agenda de ILO een nieuw elan bezorgd. Het concept slaat extern aan en heeft zowel bij beleidsmakers als bij sociale partners ingang gevonden.¹⁶ In eigen land voerde de Vlaamse NGO 11.11.11 bijvoorbeeld twee jaar lang campagne rondom het concept *Decent Work* en zijn toepassing met betrekking tot de Derde Wereld.¹⁷

¹⁵ Maupain, ‘Revitalization Not Retreat’, hoger noot 12, 444.

¹⁶ Maupain, ‘New Foundation or New Façade?’, hoger noot 6, 823-852.

¹⁷ ‘Campagne Waardig Werk 2008-2010’, zie:

http://www.11.be/11/index.php?option=com_content&task=view&id=103240&Itemid=3482

5. Nieuwe opdrachten en toekomstperspectieven

De ILO heeft doorheen haar turbulente geschiedenis meermaals uitdagingen gekend die het voortbestaan van de instelling in gevaar hebben gebracht. De Tweede Wereldoorlog en de daaraan verbonden neergang van de Volkenbond, de institutionele spanningen die tijdens de Koude Oorlog door de lidstaten werden veroorzaakt, etc. zijn enkele van de hindernissen die de instellingen in het verleden heeft moeten overbruggen. Het is duidelijk dat de ILO ook vandaag weer wordt uitgedaagd door mondiale trends waar het zelf geen vat op heeft. De huidige golf van mondialisering heeft sociaal, politiek en economisch een dermate grote impact gehad dat er twijfels zijn ontstaan over de toekomstige efficiëntie en relevantie van deze instelling. Doemdenkers beweren dat de ILO in de onmogelijkheid verkeert om opnieuw aansluiting te vinden bij de veranderende tijdsgeest en gaan zelfs zo ver te beweren dat de VN door middel van een onafhankelijke commissie zou moeten ingrijpen en de instelling van buitenaf herorganiseren.¹⁸

Het is redelijk om aan te nemen dat dergelijke conclusies en grimmige voorspellingen omtrent de toekomst van de ILO gebaseerd zijn op een selectieve lezing van de geschiedenis. De instelling is er in het verleden telkens in geslaagd om een passend antwoord te formuleren op de vele uitdagingen en zo opnieuw aansluiting te vinden bij de veranderende politiek-economische context. Niettemin staat de ILO vandaag voor de uitdaging om de relevantie van haar centrale beheersstructuur te herbevestigen. De tripartiete structuur heeft het voordeel dat lidstaten, werknemers en werkgevers op voet van gelijkheid samen rond de onderhandelingstafel worden gebracht, maar dit systeem wordt vandaag onder druk gezet door nieuwe fenomenen. Zo dient er een antwoord gevonden te worden op het groeiende belang van NGO's die niet of slechts indirect vertegenwoordigd zijn in het huidige overlegmodel.

De ILO is er tijdens de afgelopen twee decennia in geslaagd om een nieuw elan te vinden. Met de CLS heeft ze de aanzet gegeven voor een nieuwe benadering tot internationale arbeidsstandaarden, hoewel er discussie bestaat over de voor- en nadelen van de richting die de instelling daarmee is ingeslagen. Met de *Decent Work* Agenda is er ook een geïntegreerd kader uitgetekend waarin de ILO haar activiteiten, doelstellingen en institutionele werking beter kan later renderen. De Verklaring van 2008 heeft dit kader formeel geïntegreerd en *Decent Work* daarmee bevestigd als leidmotief voor de toekomstige efficiëntie en relevantie van de instelling. De hernieuwde relevantie van de ILO op het internationale toneel kwam tot uiting na het losbreken van de financieel-economische (en later ook sociale) crisis in 2008. Via tripartiete onderhandelingen werd er een internationale consensus bereikt die resulteerde in het Wereldpact voor de Werkgelegenheid (*Global Jobs Pact*, GJP), waarin elf principes zijn opgenomen die de *Decent Work* Agenda vertalen naar een gepaste reactie op de crisis.¹⁹ Het belang van dit pact blijkt onder meer uit de G20 Top in Pittsburgh, alsook de G20 bijeenkomst van de ministers van

¹⁸ Guy Standing, 'The International Labour Organization', *New Political Economy*, Vol. 15 (2010), pp. 307-318.

¹⁹ Rudi Delarue, 'The ILO and its role in responding to the financial, economic and social crisis, promoting decent work and strengthening the social dimension of globalisation', in Christophe Degryse, ed., *Social developments in the European Union 2009* (Brussels: ETUI/OSE, 2010), pp. 11-14.

Arbeid en Werkgelegenheid in 2010. Zij verwezen in hun aanbevelingen expliciet naar het GJP en het belang van een jobrijk herstel om uit de huidige crisis te komen.

De ILO zal zich in de komende jaren verder concentreren op de praktische implementatie van de *Decent Work Agenda*, waar ze op korte termijn de crisis mee wil helpen bestrijden. Daarnaast legt de organisatie zich in toenemende mate toe op de transitie naar een groene economie en een hervorming van de manier waarop economische en sociale kwesties van mondiaal belang beheerd worden. In beide gevallen ligt de focus daarbij op de sociale en arbeidsaspecten van deze debatten. Verder heeft de ILO het door haar nadruk op formeel georganiseerde arbeidsrelaties (bv. via vakbonden) ook moeilijk om greep te krijgen op de informele economie, terwijl dit segment in de Derde Wereld een zeer belangrijke rol speelt in het economische leven. Ook hier zal het in de toekomst een antwoord op moeten vinden. Wat betreft deze nieuwe opdrachten en toekomstperspectieven kunnen we tot slot ook nog het belang van partnerschappen aanstippen. De ILO heeft relatief weinig middelen om haar opdracht en diverse doelstellingen te vervullen. Partnerlanden of gelijkdenkende organisaties vinden is dan ook van groot belang geworden, zoals onder meer blijkt uit de nauwe relatie die tijdens het afgelopen decennium tussen de ILO en de Europese Unie is ontstaan.²⁰

De Verklaring van 2008 zal als basis dienen voor de toekomstige efficiëntie en relevantie van de ILO op het internationale toneel. Bij de lidstaten, werknemers en werkgevers is alvast het besef gegroeid dat de tripartiete structuur van deze instelling een uniek gegeven is op dit niveau. Het biedt de kans om mondiaal op een gestructureerde manier overleg te plegen tussen staten en de betrokken sociale partners. Dit heeft een positieve invloed op de uitkomsten van dit overleg, doordat zij geworteld zijn in een breed gedragen consensus. De fundamentele uitdaging voor de ILO bestaat er dan ook uit om dit potentieel tijdens de huidige periode van politiek-economische mondialisering opnieuw te bevestigen en in de praktijk om te zetten.²¹

²⁰ Ibid., 14-15. Voor meer informatie over het partnerschap tussen de ILO en de EU, zie: Jan Orbie & Lisa Tortell, 'From the social clause to the Social Dimension of Globalization', in Jan Orbie & Lisa Tortell, eds., *The European Union and the social dimension of globalization: how the EU influences the world* (New York: Routledge, 2009), pp. 1-26 en Bregt Saenen & Jan Orbie, 'Challenges to Coherence: Exploring the European Union's Role in the International Labour Organization', in Julia Lieb, Nicolai von Ondarza & Daniela Schwarzer, eds., *The EU in International Fora – Lessons for the Union's External Representation after Lisbon* (Baden-Baden: Nomos, forthcoming).

²¹ Maupain, 'New Foundation or New Façade?', hoger noot 6, 849-852.

Technische fiche ILO

Naam

Internationale Arbeidsorganisatie (*International Labour Organization*, ILO)

Oprichting

In 1919, als deel van de Vrede van Versailles waarmee de Eerste Wereldoorlog formeel werd beëindigd.

Doel

'Sociale rechtvaardigheid (is) essentieel (...) voor een universele en duurzame vrede' (Constitutie van de ILO, Preambule)

Aantal lidstaten

183

Hoofdzetel

Genève

Bestuursstructuur (drie organen)

De Internationale Arbeidsconferentie (*International Labour Conference*) is het politieke hoofdorgaan waarin de lidstaten, werkgevers en werknemers jaarlijks samenkomen, het fungeert als een forum waarin sociale en arbeidsvraagstukken van mondiaal belang worden besproken.

De Raad van Bestuur (*Governing Body*) is de directieraad die de beleidslijnen uitzet, het budget en werkprogramma bepaalt en de Directeur-generaal aanstelt.

Het Internationaal Arbeidsbureau (*ILO Office*) is het permanente secretariaat van internationale ambtenaren dat onder leiding van de Directeur-generaal alle activiteiten van de overige organen voorbereidt en opvolgt.

Personeel

Circa 1700 vaste werknemers.

Budget

320 miljoen USD (zonder vrijwillige of speciale bijdragen).

Belgische bijdrage: 4 288 411 CHF (2010-2011)

Website

<http://www.ilo.org>

Regional Office

ILO Office for the European Union and the Benelux countries

Rue Aimé Smekens 40

B-1030 BRUSSELS - BELGIUM

Tel. : + 32 (0)2 736 59 42

Fax : + 32 (0)2 735 48 25

E-mail : brussels@ilo.org

Expertenvisie: Rudi Delarue, directeur van het ILO-bureau voor de Europese Unie en de Benelux-landen²²

Een mooi pand aan de Aimé Smekensstraat te Brussel herbergt het verbindingsbureau van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) met de Europese Unie en de Beneluxlanden. Ruim een jaar geleden, in juni 2008, nam Rudi Delarue na een loopbaan in de Belgische vakbond ACV en later in de Europese Commissie, zijn functie op als directeur van het Brusselse verbindingsbureau.

90 jaar ILO. Welke zijn volgens u de belangrijkste verwezenlijkingen/hoogtepunten van de organisatie?

De ILO is de oudste organisatie van de VN maar heeft zich ondanks moeilijke periodes en een sterk gewijzigde context altijd kunnen aanpassen en actualiseren. Ze is altijd relevant gebleven. Als bewijs hiervan drie voorbeelden:

Ten eerste de opeenvolgende G20 Topvergaderingen. Er was één organisatie die expliciet werd genoemd en dat was de ILO. Zo verwees men naar de *ILO response to the economic crisis*. In paragraaf 21 van de G20 verklaring van 2 april 2009 werd bijvoorbeeld verwezen naar basisteksten van onder andere de ILO, WTO, IMF, OESO, Wereldbank ... Een bewijs dat de ILO in voorspoed maar ook in crisis relevant blijft. De ILO droeg ook actief bij tot de G20 topvergaderingen van Pittsburgh, Toronto en Seoul en tot de eerste vergadering ooit van G20 Ministers van Arbeid en Sociale Zaken.

Vervolgens de ‘waardig werk’ – in het Engels *decent work* – agenda. Men is erin geslaagd om van een ILO thema een wereldthema te maken. De *decent work* agenda is een *global* agenda, hiermee bedoel ik dat er een globale consensus over bestaat. Op de Millennium top in 2005 werd waardig werk in paragraaf 47 van het *Outcome Document* expliciet als doelstelling opgenomen, wat ook herhaald werd door ECOSOC in 2006 en in de Millennium top van 2010.

Om verder te gaan op de VN, ILO Directeur-generaal Somavia is momenteel ook *Chief Executive Board Chair van het High Level Programming Committee*, die de programmatie van de VN moet vastleggen.

Ten slotte de relatie met de Europese Unie. Aanvankelijk was er een normatief concurrentiële verhouding. Door de globalisering is de relatie echter geëvolueerd naar een strategisch partnerschap. De *decent work* agenda heeft ervoor gezorgd dat er een globale consensus is over delicate thema's, waardoor het makkelijker wordt om te praten met China, India ... Het zijn met andere woorden aanvaardbare thema's geworden en er is zelfs een nieuwe

²² Astrid Coates en Kelly Reyniers, Universiteit Antwerpen. Dit interview verscheen oorspronkelijk in Wereldbeeld, Tijdschrift voor de Verenigde Naties: Astrid Coates & Kelly Reyniers, 'Interview: Rudi Delarue, directeur van het Brusselse ILO verbindingsbureau', *Wereldbeeld. Tijdschrift voor de Verenigde Naties*, Vol. 33 (2009), pp. 36-38. De inhoud werd naar aanleiding van deze publicatie opnieuw nagekeken en geactualiseerd door Rudi Delarue.

generatie van akkoorden, namelijk over *sustainable and economic development*. De ILO is een baken geworden, ondanks het feit dat haar budget vele malen kleiner is dan dat van bijvoorbeeld de Wereldbank. Haar consensuele basisteksten vormen immers een belangrijk referentiepunt.

Sinds de oprichting van de ILO in 1919 heeft de organisatie maar liefst 188 verdragen en 199 aanbevelingen uitgevaardigd. Met de Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk (1998) en de 'Decent Work' Agenda (1999) lijkt de nadruk van de ILO de laatste jaren meer op een 'soft law approach' (in de zin van meer nadruk op principes, promotionele acties en een geringer aantal nieuwe arbeidsnormen) te liggen. Klopt een dergelijke analyse volgens u?

Deze voorstelling is te wit-zwart en dit om de volgende redenen.

Ten eerste moet men dit in zijn context situeren. Eén derde van het totaal betreft maritieme conventies. In 2006 zijn zij echter opgenomen in één conventie door consensus. Dus daar kan men dus al 60 van aftrekken. Vervolgens moet men van de 120 die overblijven, degenen wegdenken die *obsolete*, verouderd zijn. De IAO heeft een amendement op haar grondwet goedgekeurd om in de toekomst dergelijke, verouderde conventies af te schaffen. Deze grondwetswijziging is echter nog niet in werking getreden. Men blijft dus met 76 *up to date* conventies over, waarvan 8 *core labour standards*. De prioriteit gaat nu naar de daadwerkelijke ratificatie en toepassing van deze *up to date* conventies die alle dimensies van waardig werk omvatten. Dit neemt niet weg dat nieuwe of aangepaste conventies nodig zullen zijn om sommige nieuwe ontwikkelingen te omkaderen zoals bijvoorbeeld inzake huispersoneel.

Men moet conventies ook bekijken in het kader van een ruimer sociaal beleid: *Decent work is a factor of governance and performance*. Je moet met andere woorden inwerken op bestuur om de ratificatie en toepassing van conventies te kunnen laten uitvoeren. Werk moet onderdeel worden van ontwikkelingssamenwerking. Het heeft immers geen zin om blijvend geld uit te geven aan aids, lager onderwijs, etc. indien er geen terugkoppeling is met de ruimere gezondheidszorg en sociale zekerheid of indien er geen ondersteuning is van de inkomens van arme gezinnen die hun jongeren naar school sturen.

Het gaat dus niet alleen maar om *soft law*, men moet de normen in een ruimer kader zien. Er zijn natuurlijk wel *soft law* elementen, bijvoorbeeld de Verklaring voor Multinationale Ondernemingen van de jaren '70 en de gedragscodes (bijvoorbeeld roken op het werk) ... en die zijn louter aanvullend.

Sinds de Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk (1998) is het aantal ratificaties van de kernverdragen sterk toegenomen. Is dit echter geen Pyrrusoverwinning nu blijkt dat economische grootmachten als China, India, maar ook de VS, deze verdragen bijna niet hebben geratificeerd?

Die opmerking is terecht, er is een zeer groot probleem. Je moet wel een onderscheid maken naargelang de situatie. Zo moet India op termijn wel in staat zijn om de conventies te ratificeren. Zij toont immers interesse in waardig werk. India heeft aangekondigd dat ze conventie 182 inzake de ergste vormen van kinderarbeid zou ratificeren. India heeft inmiddels al de conventie inzake vorming en competenties geratificeerd en heeft recentelijk ook belangrijke stappen gezet inzake de uitbreiding van sociale bescherming. Ook China kan eigenlijk heel wat conventies ratificeren en doet dit meer en meer op vlak van veiligheid, gezondheid en arbeidsrecht. Onlangs heeft China trouwens een nieuwe arbeidscodex gepubliceerd en zijn sociale zekerheidswetgeving uitgebreid. Maar zaken zoals vrijheid van vereniging zullen omwille van de communistische partij altijd moeilijk blijven. De VS hebben een intern probleem met sommige aspecten van hun federale wetgeving en van sommige van hun deelstaten. De politieke wil om dit te veranderen verschilt tussen republikeinen en democraten. Het zou dus goed zijn moesten er extra inspanningen worden gedaan en met Obama zijn er op dat vlak zeker perspectieven. Brazilië heeft Conventie nr. 102 over sociale zekerheid geratificeerd en heeft de mogelijkheid om op termijn alle *core labour standards* alsook andere geactualiseerde ILO Conventies te ratificeren. Men moet dus opnieuw de zaak met nuances bekijken en er zijn zeker tekenen van hoop.

De Verklaring betreffende sociale rechtvaardigheid voor een rechtvaardige mondialisering (2008) wordt door de organisatie zelf aangemerkt als ‘historisch’ en ‘de grootste hervorming van de ILO sedert de goedkeuring van de Verklaring van Philadelphia (1944)’. Waarom is deze verklaring zo fundamenteel? Zou u de draagwijdte ervan misschien kunnen toelichten?

De Verklaring van Philadelphia heeft de ILO opgetild van een technische organisatie – denk maar aan arbeidsduur, kinderarbeid ... – naar een politiek-sociale organisatie (met bijvoorbeeld vrijheid van vakvereniging en werkgelegenheidsbeleid). Ze kreeg ook een ruimer sociaal-economisch mandaat. Met de nieuwe Verklaring krijgt zij niet alleen een aangepast mandaat, maar ook een opvolgingsmechanisme en dit voor vier pijlers van waardig werk. Het gaat om sociale zekerheid, sociale dialoog, werk en arbeidsrechten. Waardig werk is dus veel ruimer dan arbeidsvoorwaarden. We zien ook dat er een stijging is van de legitimatie: in 1944 ging het om een 45-tal landen, nu is er al een consensus met 183 landen!

De ILO werkt ondertussen ook met een geïntegreerde benadering: als men het heeft over sociaal beleid maakt men ook de koppeling naar de economische investering en naar het milieu. In het kader van duurzame ontwikkeling – denk maar aan de groene jobs – worden delicate dossiers als handel en milieu toegevoegd.

Ook is er opnieuw aandacht voor ratificatie en toepassing van arbeidsnormen. Sommigen zeggen dat dit past in de agenda van de rijke landen, maar ook de ontwikkelingslanden staan hier achter. Vooral de consensus daaromtrent is van fundamenteel belang.

Wat is de impact van de financiële crisis voor de ILO? Is er een impact op de ILO projecten en welke actie onderneemt de ILO?

De financiële crisis heeft zeker een impact gehad op de ILO. Zo werd de agenda van de conferentie in juni 2009 erdoor omgegooid. Normaal gezien zouden aids, sociale zekerheid en demografie en de *gender* dimensie op de agenda hebben moeten staan. Nu besloot de Raad van Bestuur dat het *global jobs pact* – het ILO antwoord op de crisis – hét thema werd in juni 2009.

De financiële crisis heeft enorme implicaties. In delen van Oost-Europa bijvoorbeeld, is de crisis zeer voelbaar vanwege de kwetsbare financiële sector, de minder uitgebouwde dienstensector en hun afhankelijkheid van de wereldwijde *supply chain*, zoals voor de autoindustrie. Ook Ierland heeft enorm veel te lijden onder meer door zijn grote financiële sector en de zeer grote engagementen van de regering t.a.v. de nakoming van de verplichtingen van deze sector.

In de armere landen worden ook de remittences van migrerende werknemers aangetast omdat zij worden ontslagen met een enorme verarming voor die landen tot gevolg. Ontwikkelingssamenwerking mag men bijgevolg op dit moment zeker niet terugschroeven, anders zal men met een enorme verarmingsprobleem zitten. De trein van de vooruitgang gaat overal traag, zelfs in China met haar monetaire reserves. Slechts enkele landen beschikken over dergelijke marges. Samenwerking is hier cruciaal: hoe zorgen we er immers voor dat we allemaal uit de crisis geraken? Een gecoördineerd beleid is nodig met een hervorming ten gronde, bijvoorbeeld betreffende het bestuur van organisaties, banksystemen en dergelijke. Er is samenwerking nodig tussen alle organisaties (IMF, Wereldbank, ILO, ...) op alle terreinen.

Welke zijn volgens u de grootste uitdagingen die de ILO in de toekomst tegemoet gaat?

Heel het concept van mondialisering moet worden aangepast. Dit betekent dat men geen regeltjes moet uitvaardigen in het kader van *business as usual*, maar ervoor moet zorgen dat sociale aspecten mee in overweging worden genomen. Zo moeten de implicaties van *decent work* overal worden meegenomen. Bij een hervorming van de economie, de financiën en het milieu moet men de sociale component meenemen, juist omdat dat zo belangrijk is voor de mensen. We mogen niet vergeten dat de sterk toegenomen ongelijkheden mede aan de basis lagen van de crisis. Men moet er dus voor zorgen dat veel meer mensen waardig werk met een behoorlijk inkomen hebben. De uitdaging zal erin bestaan om excessieve ongelijkheid af te bouwen en meer duurzaamheid te creëren.