

4 De bijdrage van sociale partners en sociale dialoog

4.1 Inleiding

In Cambodja is de ILO in 2001 gestart met het 'Better Factories'-programma om in samenwerking met de lokale overheid en internationale afnemers de implementatie van lokale arbeidsrechten en ILO-normen in de kledingindustrie te verbeteren. Inmiddels participeren meer dan 300 bedrijven in dit programma. Door onaangekondigde inspecties door de ILO en de lokale arbeidsinspectie is tussen 2001 en 2008 het aandeel van de deelnemende bedrijven dat zich houdt aan de correcte lonen, overwerktoeslagen en zwangerschapsverlof met 37 procentpunt gestegen naar boven de 90 procent; ook is de naleving van (minimale) arboregels over gezond en veilig werken met 20 procentpunt gestegen. In dezelfde periode zijn er in de sector 160.000 nieuwe banen gecreëerd en is de export sterk gestegen¹. Inmiddels heeft de ILO in samenwerking met de IFC onder de noemer 'Better Work' soortgelijke programma's uitgerold in Cambodja, Haïti, Indonesië, Jordanië, Lesotho, Nicaragua en Vietnam. Sociale dialoog maakt integraal onderdeel uit van de programma's: werkgevers, werknemers en overheid worden vanaf het begin betrokken bij de programmaopzet en elk land heeft een Project Advisory Committee waar werknemers, werkgevers en overheid zitting in hebben².

Na het einde van apartheid van Zuid-Afrika werd in 1995 Nedlac (National Economic Development and Labour Council) opgericht. Deze raad, die bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, overheid en diverse maatschappelijke organisaties heeft in de eerste tien jaar 120 overeenkomsten gesloten op verschillende sociaal-economische beleidsterreinen. Volgens een externe evaluatie door Zuid-Afrikaanse wetenschappers heeft de raad bijgedragen aan de verdieping van de democratie en de duurzaamheid van economische en sociale hervormingen in het land. Het Zuid-Afrikaanse arbeidsrecht, dat mede door advies van Nedlac tot stand is gekomen, wordt internationaal gezien als zeer vooruitstrevend³.

1 Dit betekent niet dat er in deze sector geen arbeidsgeschillen zijn. Zo zijn er in 2010 in de Cambodjaanse kledingindustrie stakingen geweest. Zie hierover ITUC: <http://survey.ituc-csi.org/817-workers-sacked-or-suspended>.

2 Zie Robertson, R. (2011) *Labour Law Compliance and Human Resource Management Innovation: Better Factories Cambodia*, ILO/IFC en ILO/IFC (z.j.) *Better Work: Improving working conditions and promoting competitiveness in global supply chains*.

3 Webster, E. [et al.] (2006) *Social dialogue in South Africa: an external review of the national economic development and labour council (NEDLAC) 1995- 2006*; Braude, W. (2005) South Africa: Bringing Informal Workers into the Regulated Sphere: Overcoming Apartheid's Legacy, in: *Good Jobs, Bad Jobs, No Jobs: Labour Markets and Informal Work in Egypt, El Salvador, India, Russia and South Africa*, EPI.

Dit zijn slechts twee voorbeelden van de bijdrage die sterke sociale partners en een goede sociale dialoog kunnen leveren aan duurzame groei in ontwikkelingslanden. Er is een enorme energie in samenlevingen om zichzelf te organiseren en zo de situatie in het land te verbeteren. Een bijdrage aan het zelforganiserend vermogen is een bijdrage aan de zelfredzaamheid van samenlevingen en groepen burgers in die samenleving.

Het gaat hierbij om organisaties van sociale partners, maar ook om andere vormen van zelforganisatie, zoals coöperaties van boeren en kleine zelfstandigen in de informele economie.

Internationaal is er sprake van hernieuwde aandacht voor de sociale dialoog. In het licht van de economische crisis zijn in veel landen sociale akkoorden gesloten om de werkgelegenheidseffecten van de crisis te verzachten. De ILO heeft de Decent Work Agenda stevig op de kaart gezet en de Wereldbank en andere internationale instellingen besteden steeds meer aandacht aan sociale zekerheid.

De bijdrage die sociale partners, maatschappelijke organisaties en sociale dialoog kunnen leveren aan duurzame groei wordt in veel landen echter gefrustreerd; dit komt doordat overheden weigeren sociale partners en andere maatschappelijke organisaties te erkennen als gesprekspartners en hen zelfs actief bestrijden. Zo worden vakbondsleden en -bestuurders in diverse ontwikkelingslanden nog regelmatig ontslagen, gevangengenomen of zelfs vermoord⁴. Daarnaast ontbreekt vaak een traditie van een maatschappelijk middenveld (*civil society*) en worden de onderlinge verhoudingen tussen werkgevers en werknemers in veel ontwikkelingslanden gekenmerkt door de politieke polarisatie.

Sociale bescherming en arbeidsmarktbeleid in ontwikkelingslanden

In instituten als de Wereldbank en het IMF is eind van de vorige eeuw armoedebestrijding en de rol van het maatschappelijk middenveld (*civil society*) bij de aanpak hiervan, onderdeel geworden van hun beleidsstrategieën. Betrokkenheid van werknemers- en werkgeversorganisaties vormt hierbij een sleutelfactor. Een pro-

4 ITUC (2010) *Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 2009*. Volgens deze survey zijn in 2009 ten minste 101 vakbondsleden vermoord. Colombia was met 48 doden opnieuw het gevaarlijkste land voor vakbondsleden en vakbondsbestuurders. Voor 35 vakbondsleden werden aanslagen of doodsb bedreigingen geregistreerd. Duizenden werknemers die demonstreerden voor betere lonen, of betere arbeidsomstandigheden, zijn geslagen, gearresteerd of gevangengezet, onder meer in Algerije, Wit-Rusland, Birma, Ivoorkust, Egypte, Honduras, India, Iran, Kenia, Nepal, Pakistan and Turkije. In veel landen zijn werknemers vanwege hun vakbondsactiviteiten ontslagen.

bleem in deze benadering is dat de sociale partners in ontwikkelingslanden vaak slecht georganiseerd zijn en over onvoldoende expertise beschikken om hun rol goed te kunnen spelen^a.

De Wereldbank gaat het komende decennium verder op de ingeslagen weg, in het besef dat ook in ontwikkelingslanden goede sociale bescherming en effectieve arbeidsmarktprogramma's belangrijke elementen zijn om hardnekkige armoede en ongelijkheid aan te pakken. Voor een effectief beleid op deze terreinen ligt een nauwe betrokkenheid van sociale partners voor de hand. In zijn *Strategie voor sociale bescherming en arbeidsmarkt 2012-2022* stelt de Wereldbank^b:

“Over the next ten years, social protection policies and programmes will be strongly shaped by emerging global challenges, especially deepening demographic trends, increasing volatility and integration brought about by globalization, and persisting poverty and inequality.”

De Wereldbank wil in zijn komende tienjarenstrategie lage-inkomenslanden en fragiele staten ondersteunen met socialezekerheidssystemen die passen bij de landenspecifieke context. Daarbij ligt de nadruk op productiviteitsgroei door te investeren in menselijk kapitaal en arbeidsmarkttoetreding.

a. Wereldbank (2006) *Poverty Reduction Strategies 2005 Review: Lessons and Resources*.

b. Wereldbank (2011) *Building Resilience & Opportunity: The World Bank's Social Protection & Labor Strategy 2012-2022*.

Eerder in dit advies heeft de SER aangegeven dat de bijdrage van duurzame groei aan armoedebestrijding in belangrijke mate loopt via het creëren van volwaardige werkgelegenheid (*decent work*). Volwaardige werkgelegenheid ontstaat echter niet vanzelf. Hier kunnen sterke sociale partners een bijdrage aan leveren door in collectieve onderhandelingen passende arbeidsvoorwaarden overeen te komen, die het mogelijk maken op termijn armoede te ontstijgen. Daarnaast is een overheid nodig die de rol van de sociale partners erkent, met hen in dialoog treedt, en naleving van nationale en internationale arbeidsnormen stimuleert en op de handhaving toeziet.

Definitie sociale dialoog

Sociale dialoog is een breed begrip. De ILO hanteert als definitie van sociale dialoog: “alle vormen van onderhandeling, consultatie of uitwisseling van informatie tussen vertegenwoordigers van overheden, werkgevers en werknemers over economische en sociale beleidsvragen met een gezamenlijk belang”. Dit omvat zowel bipartiete vormen van sociale dialoog (werkgevers en werknemers) als tripartiete vormen

(werkgevers, werknemers en overheid⁵). Daarnaast kan de sociale dialoog uitgebreid worden met andere belanghebbenden.

Sociale dialoog omvat daarmee het brede spectrum van medezeggenschap op bedrijfsniveau tot internationale sociale dialoog in de ILO. Wereldwijd is ‘smalle’ sociale dialoog – dat wil zeggen: (bipartiet) overleg tussen werkgevers en werknemers over arbeidsvoorwaarden – verreweg de belangrijkste en meest voorkomende vorm van sociale dialoog. ‘Brede’ sociaal-economische dialoog in tripartiete structuren is tot op heden met name een Europees fenomeen. Desondanks is er in Afrika, Latijns-Amerika en (in mindere mate) in Azië een groot aantal landen met een sociaal-economische raad of een vergelijkbaar instituut.

Op mondiaal niveau bestaat er sinds 1999 een Internationale Vereniging van Sociaal-Economische Raden en Vergelijkbare Instituties (International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, AICESIS). De vereniging telt leden uit 61 landen (stand 2010) uit Afrika, Azië, Europa and Latijns-Amerika. Zij brengt regelmatig vertegenwoordigers van nationale overlegorganen van sociale partners en andere organisatie uit het maatschappelijke middenveld bijeen om zich over gemeenschappelijke vraagstukken te buigen.

Zonder sterke sociale partners kan geen sprake zijn van een betekenisvolle sociale dialoog, smal of breed. Om deze reden besteedt de raad in dit hoofdstuk aandacht aan de voorwaarden voor sterke sociale partners én een goede sociale dialoog.

Achtereenvolgens gaat dit hoofdstuk in op de bijdrage die sterke sociale partners en een goede sociale dialoog leveren aan duurzame groei (paragraaf 4.2), de voorwaarden voor sterke sociale partners en een goede sociale dialoog in ontwikkelingslanden (paragraaf 4.3) en het beleid dat dit kan ondersteunen (paragraaf 4.4).

4.2 Bijdrage sociale partners en sociale dialoog aan duurzame groei

De bijdrage van sterke sociale partners en een goede sociale dialoog aan duurzame groei vindt plaats in verschillende domeinen. Zoals hieronder toegelicht gaat het onder meer om goed bestuur, afstemming van sociale en economische doelen en belangen, bevordering van duurzame economische groei (inclusief de creatie van volwaardige werkgelegenheid) en crisisbestendigheid.

⁵ De tripartiete structuur van de Nederlandse SER, waarbij kroonleden de derde geleding in de raad vormen, in internationaal gezien uitzonderlijk. Tripartiete sociale dialoog refereert in de internationale literatuur over het algemeen aan overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid.

Ten eerste leveren sterke sociale partners en een goede sociale dialoog een bijdrage aan *goed bestuur*. Sterke sociale partners, en met name vakbonden spelen regelmatig een belangrijke rol bij democratiseringsprocessen. Historische voorbeelden hiervan zijn *Solidarnosc* in Polen (een maatschappelijke beweging in de vorm van een vakbond) en COSATU in Zuid-Afrika. Mede door hun aanklachten bij de ILO hebben zij indertijd de internationale druk op de repressieve regimes in deze landen opgevoerd en steun gemobiliseerd voor het democratiseringsproces. Ook wanneer vakbonden alleen kunnen functioneren binnen een restrictieve, door de overheid gesanctioneerde, structuur kunnen zij een rol spelen in democratisering. Zo vormde het Center for Trade Union and Workers Services (CTUWS) in Egypte een kanaal voor het uiten van de zorgen van werknemers in de aanloop naar de ontwikkelingen dit voorjaar. De CTUWS blijft een centrale rol spelen in het initiëren van een sociale en maatschappelijke dialoog, onder meer door te pleiten voor de instelling van een brede sociaal-economische raad die de verschillende *stakeholders* een stem kan geven in de opbouw van het land en het doorvoeren van de noodzakelijke hervormingen⁶. Werkgeversorganisaties dragen direct bij aan een beter ondernemingsklimaat door (beleids)ruimte op te eisen om te ondernemen, een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven te bevorderen, en ondernemerschap te stimuleren. Zoals gememoreerd in hoofdstuk 2 draagt de ontwikkeling van de private sector ook bij aan democratisering door de ontwikkeling van de middenklasse, versterkte fiscale capaciteiten van de staat en toenemende druk op regeringen om verantwoording over de besteding van belastinggelden af te leggen.

In landen die te maken hebben met grote economische en politieke transitie of uit een conflictsituatie komen, kan de sociale dialoog een manier zijn om vertrouwen en sociale cohesie op te bouwen tussen verschillende groepen in de samenleving⁷ en zo een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling en verdieping van democratie. De sociale dialoog bevordert ook goede arbeidsverhoudingen en sociale stabiliteit. Daarnaast kan sociale dialoog zorgen voor draagvlak voor beleidsveranderingen en beleid dat beter rekening houdt met de realiteit op de werkvloer, in bedrijven en in sectoren.

Ten tweede leveren sterke sociale partners en een goede sociale dialoog een bijdrage aan duurzame groei door *sociale en economische doelen en belangen met elkaar in overeenstemming te brengen* ('reconciling equity and efficiency'⁸). Hierbij gaat het om een

6 Curtis, K. (2011) *In-country democratic ownership: strengthening democracy and accountability: The role of free and independent trade unions and thriving civil society organizations*, ILO.

7 Bond, S. [et al.] (2007) *Institutionalizing Civic Engagement for Building Trust: The Case of Economic and Social Councils*.

8 Fraile, L. (ed.) (2010) *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, ILO.

evenredige verdeling van de baten en kosten van economische activiteit, in overeenstemming met het algemeen belang.

Ondanks de belangrijke reductie van armoede in de wereld, is de ongelijkheid in de meeste landen de afgelopen decennia toegenomen in plaats van afgenomen.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat collectieve onderhandelingen zorgen voor een gelijkmatiger inkomensverdeling⁹, vooral als deze onderhandelingen plaatsvinden op sectoraal of nationaal niveau. Een redelijk minimuminkomensniveau voor de laagstbetaalden op de arbeidsmarkt kan een andere uitkomst zijn. Hiermee stijgt dan het inkomensniveau van werkende armen en neemt het zicht op een armoedeoverstijgende bestaanszekerheid toe. De resultaten van collectieve onderhandelingen kunnen ook positieve 'spill-over'-effecten hebben op de lonen in de informele sector¹⁰, al behoeft deze relatie meer onderzoek. In collectieve onderhandelingen worden ook afspraken gemaakt, die leiden tot verbetering op andere terreinen, zoals opleiding en training van medewerkers, preventie en behandeling van HIV/Aids, arbeidsomstandigheden en zwangerschapsverlof.

Collectieve onderhandelingen vinden ook internationaal plaats, door middel van International Framework Agreements tussen multinationale ondernemingen en internationale (sectorale) vakbonden (Global Union Federations of GUF's)¹¹.

ILO-onderzoek laat zien dat een goede tripartiete sociale dialoog ook buiten West-Europa een bijdrage levert aan het mitigeren van de maatschappelijke kosten van economische hervormingen. Tripartiete sociale dialoog heeft in landen als Slovenië, Singapore, Zuid-Afrika en Uruguay een belangrijke invloed gehad op het arbeidsrecht en gezorgd voor activerend arbeidsmarktbeleid ter compensatie van structurele economische hervormingen die gepaard gaan met grote verschuivingen in de arbeidsmarkt.

De sociale dialoog in deze landen heeft geholpen om de 'scherpe kanten' van hervormingen te verminderen, onder meer door het tempo van privatisering wat af te zwakken, compensatie te bieden aan verliezers, buitensporige inkomensongelijkheid te voorkomen en (een minimum aan) sociale zekerheid te bieden. Dit is overigens gebeurd zonder de richting van de hervormingen fundamenteel te wijzigen¹².

9 Freeman, R. B. (2007) *Labor market institutions around the world*, CEP; ILO; ILS (2008) *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalisation.*, Calderón, C. [et al.] (2004) *Labor market regulations and income inequality: evidence for a panel of countries*, IADB.; Aidt, T. en [et al.] (2002) *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Wereldbank.

10 Azam, J.P. [et al.] (2005) *Labour institutions, labour-management relations and social dialogue in Africa*, Rapport aan de Wereldbank.

11 Zie ook: SER (2008) *Verklaring internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*, pp. 94-95.

12 Fraile, L. (ed.) (2010) *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, ILO.

Ten derde kunnen sterke sociale partners en een goede sociale dialoog een belangrijke bijdrage leveren aan *economische groei en de crisisbestendigheid* van economie en maatschappij. Gecentraliseerde collectieve onderhandelingen kunnen leiden tot een verantwoord loonbeleid dat vervolgens kan resulteren in een hogere arbeidsparticipatie en daarmee helpen zij de spanning in de uitruil tussen inflatie en werkloosheid te verminderen. Dit resulteert ook in een grotere crisisbestendigheid, bijvoorbeeld doordat het loon- en arbeidsmarktbeleid worden gecombineerd in sociale akkoorden in reactie op een economische crisis (al dan niet veroorzaakt door een externe schok). De voorbeelden van Slovenië en Singapore laten opnieuw zien dat deze positieve bijdrage niet beperkt is tot West-Europa¹³.

Van grote betekenis is verder dat de internationale tripartiete sociale dialoog in de ILO een belangrijke rol speelt bij het bereiken van *volwaardige werkgelegenheid* in ontwikkelingslanden (zie kader). Centraal overleg kan bijdragen aan het uitdragen van en het toezicht op de naleving van de fundamentele arbeidsnormen en andere conventies. De fundamentele arbeidsnormen dragen bij aan volwaardige werkgelegenheid en armoedebestrijding en bevorderen tegelijkertijd een gelijk speelveld voor het internationaal ondernemen. Daarnaast bevordert de ILO de andere elementen van de *decent work*-agenda (toegang tot sociale bescherming, sociale dialoog) via onderzoek, training en landenprogramma's.

International Labour Organisation (ILO)

De ILO werd in 1919 opgericht vanuit het idee dat een duurzame vrede niet mogelijk is zonder sociale rechtvaardigheid. Om dat te bereiken heeft de organisatie vier hoofddoelstellingen geformuleerd: het bevorderen van de fundamentele arbeidsrechten; het verbeteren van de kans om werk te krijgen en te behouden voor mannen en voor vrouwen; het invoeren en uitbouwen van sociale zekerheid; én het bevorderen van sociale dialoog tussen werkgevers, werknemers en overheid. Bijzonder is dat de ILO tripartiet is samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten, én voor ieder land een lid namens de nationale werkgeversorganisaties en een lid namens de werknemersorganisaties.

De ILO neemt verdragen en aanbevelingen aan om deze doelstellingen in meer concrete normen vast te leggen. Daarover wordt tripartiet onderhandeld tijdens de

13 Fraile, L. (ed.) (2010) *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, ILO.

jaarlijkse internationale conferentie in Genève in juni. Voordat verdragen van de ILO-bindend kunnen worden, moeten deze wel door de lidstaten worden geratificeerd (in de praktijk vindt ratificatie soms slechts in een beperkt aantal landen plaats). De ILO ziet ook toe op de naleving van de verdragen. Voor geratificeerde verdragen geldt een rapportageplicht. Voor de naleving van de verdragen die de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandeling garanderen is zelfs een apart klachtenmechanisme opgezet: het Committee on the Freedom of Association (CFA).

Vermelding verdient ook het internationale trainingscentrum van de ILO (ITCILO) in Turijn. Dit centrum is belast met ontwikkelen en aanbieden van trainingen aan sociale partners in alle ILO-lidstaten ten aanzien van de diverse ILO-activiteiten (zie www.itcilo.org).

Ter ondersteuning van de werkgeversvertegenwoordigers en voor de onderlinge afstemming hebben werkgevers in 1920 de IOE (International Organisation of Employers) opgericht. De IOE telt thans 146 leden uit 138 landen, waaronder VNO-NCW. Aan vakbondszijde is er de ITUC (International Trade Union Confederation), waarbij 305 vakcentrales, waaronder FNV en CNV, zijn aangesloten die 175 miljoen werknemers vertegenwoordigen in 151 landen.

Door de rol die sterke sociale partners en een goede sociale dialoog spelen in bovenstaande domeinen, dragen zij ook bij aan een goed ondernemingsklimaat en verminderen zij het ondernemingsrisico, zowel voor lokale als voor internationale bedrijven.

Een bijzondere vorm van grensoverschrijdende internationale sociale dialoog zijn de International Framework Agreements (internationale raamovereenkomsten), IFA's. IFA's zijn een manier voor vakbonden om internationaal afspraken te maken met bedrijven die multinational opereren. Een IFA is een overeenkomst tussen een multinational en de vakbeweging, die betrekking heeft op de basisrechten van werknemers. Het allerbelangrijkste is dat de overeenkomsten vakbondsvrijheid en het recht op organisatie garanderen. Ze leggen basisprincipes vast, zoals betaling van een leefbaar loon en wereldwijd vergelijkbare veiligheids- en gezondheidsregels. Vaak is een IFA ook van toepassing op de leveranciers van de onderneming. De overeenkomsten worden gesloten tussen de multinational en de Global Union Federation (GUF) (internationale vakbondsfederatie) van de sector waarin het bedrijf werkzaam is. De vakbond uit het land van de hoofdzetel van de betreffende onderneming is betrokken bij het afsluiten van het akkoord. Het akkoord geldt wereldwijd en, een-

maal afgesloten, kunnen vakbonden uit de hele wereld die binnen dat bedrijf werkzaam zijn het gebruiken als middel om sociale dialoog aan te gaan.

In de Nederlandse bouwsector hebben de internationale bouw- en houtbond Building and Wood Workers International (BWI), CNV Vakmensen en FNV Bouw samen International Framework Agreements afgesloten met Ballast Nedam, de Koninklijke BAM Groep en VolkerWessels¹⁴.

4.3 Voorwaarden voor sterke sociale partners en sociale dialoog

Drie cruciale voorwaarden

Fundamentele arbeidsnormen, onafhankelijkheid en professionaliteit van sociale partners en representatieve organisaties zijn cruciale voorwaarden voor een goede sociale dialoog in ontwikkelingslanden.

De eerste voorwaarde voor sterke sociale partners en een goede sociale dialoog zijn de *fundamentele arbeidsnormen* van vrijheid van vereniging (ILO-verdrag 87) en collectieve onderhandelingen (ILO-verdrag 98). Met name in Azië zijn er veel landen die de ILO-verdragen over deze fundamentele normen niet hebben geratificeerd, maar dit is ook het geval voor de Verenigde Staten en verschillende landen in Afrika en Latijns-Amerika¹⁵. Bovendien vinden ook in ontwikkelingslanden die de verdragen wel hebben geratificeerd regelmatig schendingen van deze normen plaats. Overigens wordt sinds de *ILO-Declaration on fundamental principles and rights at work and its follow-up* uit 1998 van alle lidstaten verwacht dat zij de principes naleven inzake vrijheid van vereniging, tegengaan van dwangarbeid en kinderarbeid alsmede inzake discriminatie op het werk, ook al hebben ze de betreffende ILO-verdragen niet geratificeerd. Als follow-up wordt jaarlijks een *Global Report* uitgebracht en besproken. Hier ligt ook een expliciete samenhang met de follow-up van de Verklaring van 2008 over *Social Justice and a fair globalisation*.

Onafhankelijkheid is een tweede belangrijke voorwaarde voor sterke sociale partners. Daarnaast moeten de organisaties van werknemers en werkgevers ook goed georganiseerd en professioneel zijn en over de nodige sociaal-economische expertise beschikken.

¹⁴ Zie verder voor een overzicht van de IFA's: SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 308.

¹⁵ Zie bijlage 7 voor een overzicht van ratificatie van de fundamentele arbeidsnormen per regio. Van de fundamentele arbeidsnormen zijn de verdragen over vrijheid van vakvereniging (nr. 87) en het recht op collectieve onderhandelingen (nr. 98) relatief het minst geratificeerd.

Een derde belangrijke voorwaarde voor sterke sociale partners is dat zij *een significant deel van werkgevers en werknemers kunnen vertegenwoordigen*. Dit betekent dat zij het algemeen belang kunnen behartigen, en dat deelbelangen van insiders niet domineren¹⁶. Dit is van bijzonder belang in ontwikkelingslanden, in verband met de vaak omvangrijke informele sector.

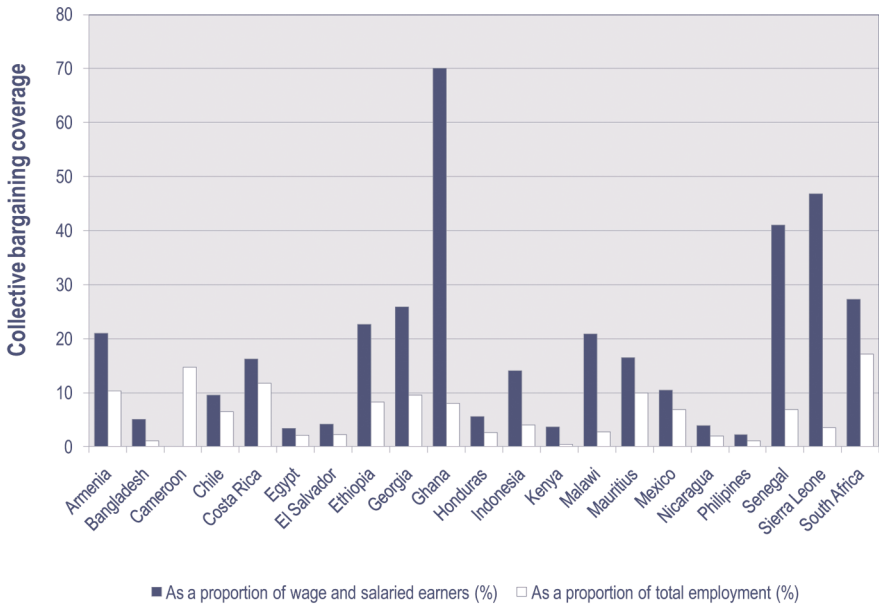
De organisatiegraad van werknemers is een indicator voor de representativiteit van vakbonden, maar zeker niet alleszeggend. De dekkingsgraad van cao's en het vertrouwen dat vakbonden genieten, kunnen veel hoger liggen dan de organisatiegraad. Aan de andere kant is de organisatiegraad in de formele sector betrekkelijk als er sprake is van een grote informele sector. Daarnaast is in veel ontwikkelingslanden sprake van een grote agrarische sector met veel kleine boeren. De gemiddelde organisatiegraad van werknemers en dekkingsgraad van cao's verschilt sterk tussen de verschillende continenten.

Recente gegevens over de organisatiegraad ontbreken, maar in het midden van de jaren negentig was zowel in Azië als Afrika gemiddeld ongeveer 15 procent van de werknemers in de formele sector lid van een vakvereniging¹⁷; in Europa was de organisatiegraad van werknemers in de jaren negentig gemiddeld rond de 40 procent. Over de organisatiegraad van werkgevers zijn voor zover bekend geen internationaal vergelijkbare cijfers beschikbaar. Over de dekkinggraad van cao's in ontwikkelingslanden geeft figuur 4.1 informatie. Uitschieters naar boven zijn te vinden in enkele Afrikaanse landen, vooral Ghana met circa 70 procent. Dit cijfer betreft echter het aandeel in de relatief kleine groep werknemers in loondienst; afgezet tegen het totale aantal werkenden is ook de dekkingsgraad van cao's in deze landen (zeer) gering.

¹⁶ Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*.

¹⁷ ILO (1998) *World labour Report 1997/1998*. Recente cijfers over de organisatiegraad van werknemers zijn niet beschikbaar. De ILO neemt deze cijfers niet meer op in haar arbeidsmarktstatistieken.

Figuur 4.1 Dekkingsgraad cao's in ontwikkelingslanden



Bron: ILO (2011) *New Era of Social Justice*.

In verschillende landen met een grote informele sector hebben vakbonden zich de afgelopen jaren ingespannen om deze sector te bereiken en de belangen van informeel werkenden te behartigen. Dit gebeurt door uitbreiding van de activiteiten naar de informele sector (*outreach*) of allianties met ngo's die zich richten op de informele sector, zoals WIEGO (*Women in Informal Employment Globalizing and Organizing*). Ook slagen vakbonden er soms in om door hun invloed goedbedoelde maar ineffectieve overheidsprogramma's alsnog succesvol te maken (zie kader). Het aan de kaak stellen van corrupte praktijken kan hier een onderdeel van zijn (waakhondfunctie). In veel 'nieuwe' sociaal-economische raden in landen zoals Brazilië en Zuid-Afrika is de samenstelling breder dan de sociale partners. Dit kan het echter wel lastiger maken om tot overeenstemming te komen en achterbannen daadwerkelijk te binden.

Indiase vakbond maakt overheidsprogramma effectief

Elf miljoen Indiase landarbeiders zagen hun dagloon omhooggaan tot boven 1 US dollar en hun inkomenszekerheid verbeteren dankzij de vakbond APVVU, die in India op het platteland ruim een half miljoen landarbeiders organiseert. De Indiase overheid introduceerde het veelgeprezen Employment Guarantee Scheme, dat landarbeiders het recht geeft op honderd dagen werk tegen betaling van het minimumloon, dat net boven de armoedegrens van 1 US dollar per dag ligt. In de praktijk bereikte het programma de landarbeiders niet, totdat de vakbond zelf de gezinnen benaderde die voor het programma in aanmerking komen. In de dorpen waar de bond actief is heeft nu bijna iedereen extra werk. De APVVU heeft bovendien voor de rechter afgedwongen dat ook werkelijk het minimumloon wordt betaald, ook aan de vrouwen. Miljoenen landarbeiders zagen hun inkomen hierdoor met 25 procent stijgen.

Tot slot kunnen in ontwikkelingslanden naast de werkgevers- en werknemersorganisaties ook coöperatieve verbanden een belangrijke functie vervullen. Dat geldt zeker in de landelijke gebieden met vele kleine agrariërs. Het onderscheid tussen kleine boer of tuinder en landarbeider is in de praktijk van menig ontwikkelingsland beperkt en kan voor een individu van jaar op jaar wisselen. Coöperaties van producenten kunnen ondernemerschap bevorderen en bijdragen tot hogere productiviteit, grotere productie van betere kwaliteit en productdifferentiatie.

Aanvullende voorwaarden

Voor de ontwikkeling van een *brede sociaal-economische dialoog op nationaal niveau* zijn aanvullende voorwaarden nodig. Een sterke 'smalle' sociale dialoog vormt als het ware de basisvoorwaarde. Cao-onderhandelingen zijn het fundament van de sociale dialoog. Dit hangt niet alleen samen met de professionaliteit van de organisaties, maar ook met de relaties tussen de partijen onderling en de inbedding van de sociale dialoog in de maatschappelijke en politieke context van het land.

Het eerder genoemde ILO-onderzoek naar tripartiete sociale dialoog in ontwikkelingslanden rangschikt de kracht van dit type dialoog aan de hand van de breedte van de agenda, het aantal overeenkomsten, de breedte van de overeenkomsten, de continuïteit van de dialoog en de kracht en autonomie van de werknemersvertegenwoordigers. In landen waar tripartiete sociale dialoog de meeste impact heeft gehad (Slovenië en Singapore) blijken overeenkomsten over lonen de basis te vormen voor overeenkomsten over andere beleidsonderwerpen¹⁸.

18 Fraile, L. (ed.) (2010) *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, ILO.

4.4 Ondersteunen van sociale partners en sociale dialoog

Bij het bevorderen van sterke sociale partners en sociale dialoog ligt het voor de hand om aansluiting te zoeken bij de voorwaarden die in de voorgaande paragraaf aan de orde zijn gekomen.

4.4.1 Algemene aangrijpingspunten

In de eerste plaats gaat het dan om het bevorderen van implementatie van de fundamentele arbeidsnormen van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen in nationaal en internationaal verband door de overheid, het bedrijfsleven, de sociale partners en maatschappelijke organisaties.

De Nederlandse overheid kan hierin een belangrijke rol spelen. Zij kan in haar *bilaterale relaties* de bevordering van *decent work* een centralere plaats geven. Dit kan door in maatregelen gericht op de versterking van goed bestuur en het ondernemingsklimaat expliciet aandacht te besteden aan analyses van goed sociaal-economisch bestuur, effectieve arbeidsmarktinstellingen, voldoende arbeidsinspectie en een minimum aan sociale zekerheid. Hierbij moet bij voorkeur aansluiting worden gezocht bij de Decent Work Country-programmes van de ILO.

Daarnaast kan Nederland sterke sociale partners en een goede sociale dialoog bevorderen door het *bedrijfsleveninstrumentarium* te richten op duurzame groei, inclusief volwaardige werkgelegenheid en hier ook een aantal voorwaarden aan verbinden, zoals ook in hoofdstuk 3 is beschreven.

Bij dit bedrijfsleveninstrumentarium hoort ook het verder ondersteunen van onafhankelijke, professionele en representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties in ontwikkelingslanden. Zoals paragraaf 4.4.2 laat zien zijn de Nederlandse sociale partners al geruime tijd actief op dit terrein. Verder ligt het voor de hand om ook bij deze instrumenten de synergie tussen private en publieke inzet te bewerkstelligen zonder beperkende landenlijsten en de vraag naar het aantonen van synergie terug te leggen bij de aanvragers.

In het *multilaterale beleid* zou de Nederlandse overheid ook sterker in moeten zetten op de *decent work*-agenda, inclusief sterke sociale partners en een goede sociale dialoog. Dit kan door met gelijkgestemde landen een gezamenlijk raamwerk te ontwikkelen voor een dergelijk beleid in de EU en de internationale organisaties. Het stellen van IMVO-eisen in de besteding van multilaterale hulp is hierbij een eerste vereiste, zoals ook eerder bepleit.

De Wereldbank en de multilaterale Ontwikkelingsbanken nemen steeds vaker de fundamentele arbeidsnormen op in hun subsidie en leningsvoorwaarden. De SER roept het kabinet op dit ook bij andere internationale en Europese organisaties te bevorderen.

4.4.2 Internationale samenwerking door Nederlandse sociale partners

De Nederlandse werkgevers- en werknemersorganisaties zijn actief in het ondersteunen van zusterorganisaties en hun leden in ontwikkelingslanden. Hieronder volgt een korte typering van de desbetreffende organisaties en/of programma's.

Dutch Employers' Cooperation Programme (DECP)

Eind 2005 is de stichting Nederlands Werkgevers Samenwerkingsprogramma (in het Engels: Dutch Employers' Cooperation Programme/DECP) opgericht met als doel samen te werken met werkgeversorganisaties in ruim twintig landen in Afrika, Latijns-Amerika, Azië en Oost-Europa. Initiatiefnemers waren de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO, het samenwerkingsverband van VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland) en het ministerie van Buitenlandse Zaken. RCO voert het programma uit. DECP concentreert zich primair op advisering en kennisoverdracht op terreinen als lobbying, belangenbehartiging, ledenwerving, dienstverlening en communicatie. In een aantal landen heeft de samenwerking zich verbreed tot verwante terreinen zoals sociale dialoog, arbowetgeving, (cao-)onderhandelingen, maatschappelijk verantwoord ondernemen en zelfs advisering over de oprichting van een Oost-Afrikaanse werkgeversorganisatie.

Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP)

Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) is een overheidsprogramma met als doel arbeids- en vakbondsrechten te bevorderen als bijdrage aan duurzame armoedebestrijding. Het VMP financiert programma's van FNV Mondiaal en CNV Internationaal (zie hieronder). Het VMP zet in op de uitvoering van de Decent Work Agenda van de ILO in ontwikkelingslanden. In praktische termen richt deze ILO-agenda zich op een leefbaar inkomen, respect voor arbeidsrechten, voldoende maatregelen voor sociale zekerheid, goede arbeidsomstandigheden voor werkenden in de formele en informele economie en gelijkheid van mannen en vrouwen. Het VMP beoogt daarbij vooral de positie van vrouwen, jongeren, kinderen en werkenden in de informele economie te verbeteren.

FNV Mondiaal

FNV Mondiaal steunt vakbonden in ontwikkelingslanden in de overtuiging dat volwaardig werk de beste weg is uit armoede. Ook steunt zij vakbonden die opkomen voor democratie als CTUWS in Egypte en voor de informeel werkenden als SEWA en APVVU in India. FNV Mondiaal draagt verder bij aan de armoedebestrijding, doordat zij vakbonden in ontwikkelingslanden steunt die op zinvolle wijze de belangen kunnen behartigen van de werkenden en van de armen in het land waar zij werken. Op die manier worden concrete verbeteringen afgedwongen op terreinen als lonen, veiligheid en gezondheid, sociale zekerheid, enzovoorts. Om een eerlijke, rechtvaardige en duurzame verdeling van inkomen en groei te bereiken is het ILO-concept *Decent Work* leidend: kortweg, goed werk voor alle werkende mensen. Daarnaast voert FNV Mondiaal nationaal en internationaal campagne rond bijvoorbeeld kinderarbeid en duurzaam bankieren. Ook levert FNV Mondiaal expertise en betrokkenheid van lokale partners in partnerschappen ter verduurzaming van ketens als de Fair Wear Foundation en het IDH.

CNV Internationaal

CNV Internationaal steunt vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden die opkomen voor de rechten van werkende vrouwen en mannen. Dit gebeurt in de vorm van: financiële steun; adviezen, kennis en ervaring; lobby en beleidsbeïnvloeding; voorlichting en campagnes. CNV Internationaal werkt voornamelijk in die landen waar het vakbondswerk ook daadwerkelijk het verschil kan maken, doordat de partners in staat zijn om een sterke positie in het maatschappelijk middenveld op te bouwen. De partnerorganisaties van CNV Internationaal dragen hieraan bij door het afsluiten van overeenkomsten met derden en/of door dienstverlening aan leden gericht op arbeidsverbeteringen in de formele en informele economie.

Agriterra

Agriterra mobiliseert kennis binnen de landbouworganisaties en het landbouwbedrijfsleven in Nederland voor versterkingsprocessen in ontwikkelingslanden. Agriterra kiest voor de organisaties van boeren en tuinders, met speciale aandacht voor vrouwelijke ondernemers (38 procent van de deelnemers aan projecten is vrouw), die hun leden ondersteunen via het opzetten van bedrijven met een strategische marktpositie, het bevorderen van ondernemerschap en via strategische allianties met overheden en andere nationale en internationale spelers om aantoonbaar voordeel voor hun leden te halen. Ook is er sprake van financiële ondersteuning aan landbouworganisaties zodat zij zelf handen en voeten geven aan hun plannen.

PUM Netherlands senior experts

Al meer dan dertig jaar adviseert PUM Netherlands senior experts, een initiatief van VNO-NCW, mkb-ondernemingen in ontwikkelingslanden en opkomende markten. PUM doet dit door de inzet van vrijwilligers uit de kring van het bedrijfsleven. Op basis van de ruime kennis en ervaring die zij tijdens hun loopbaan hebben opgedaan, adviseren zij ondernemers in zo'n zeventig landen ter wereld. De kracht van hun inzet is dat ze één-op-één-advies geven. Dit netwerk van 3200 vrijwilligers (zogenaamde seniorexerts) geeft advies op 75 uiteenlopende gebieden. Van logistiek tot lastechniek, van horeca tot houtbewerking. Ook brengen zij de geadviseerde bedrijven in contact met Nederlandse bedrijven.

Onderstaande tabel 4.1 geeft aan hoeveel de genoemde organisaties aan subsidies ontvingen gedurende de meest recente periode.

Tabel 4.1 Subsidies ontwikkelingsorganisaties sociale partners

Organisatie en periode	Bedrag in mln. euro's	Gemiddeld per jaar
FNV-Mondiaal	40,008 (2009-2012)	10,002
CNV-Internationaal	21,318 (2009-2012)	5,329
Agriterra	50,000 (2011-2015)	10,000
DECP	5,941 (2010-2012)	1,985
PUM	39,260 (2008-2011)	9,815

4.4.3 Platform Private Sector Ontwikkeling

Het in 2009 opgerichte platform Private Sector Ontwikkeling (PSD-platform) wordt gevormd door diverse Nederlandse organisaties die de private sector in ontwikkelingslanden ondersteunen en ontwikkelen: Agentschap NL EVD, Agri-Profocus, BiD Network, CBI, CNV Internationaal, DECP, FMO, FNV Mondiaal, IDH, ministerie van Buitenlandse Zaken (DDE) en PUM Netherlands senior experts. Het platform streeft naar onderlinge coördinatie van de werkzaamheden van de deelnemers en het creëren van synergie op het gebied van private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden.

Het platform werkt aan gezamenlijke uitgangspunten voor *monitoring* en evaluatie, bilaterale afspraken over samenwerking in landen en overleg over gemeenschap-

pelijke communicatie. Op korte termijn zullen de deelnemers ook hun landenanalyses en interventieontwerpen stroomlijnen. Ieder van de leden draagt verder op zijn eigen wijze bij aan de verbetering van de private sector in ontwikkelingslanden.

4.5 Conclusies en aanbevelingen

Tallose voorbeelden illustreren dat sterke sociale partners en een goede sociale dialoog een belangrijke rol kunnen spelen in het economische en sociale ontwikkelingsproces in een land. Het gaat hierbij om uiteenlopende domeinen: goed bestuur, afstemming tussen sociale en economische doelen en belangen, en de bevordering van een duurzame economische groei, inclusief de bevordering van een volwaardige werkgelegenheid. Een goede sociale dialoog, gedragen door onafhankelijke en professionele sociale partners, stelt een samenleving in staat om de maatschappelijke kosten van hervormingen te beperken en de baten van economische groei ook aan te wenden ten gunste van de minstbedeelden.

Om tot een goede en effectieve sociale dialoog te komen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo zijn fundamentele arbeidsnormen van vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen een basisvoorwaarde. Wordt hier niet aan voldaan, dan is het onmogelijk om sterke werknemers- en werkgeversorganisaties op te bouwen – de tweede voorwaarde voor een succesvolle sociale dialoog – die goed zijn georganiseerd, professioneel worden geleid en over de noodzakelijke sociaal-economische expertise beschikken. Een derde voorwaarde voor succes is de onafhankelijkheid en representativiteit van de sociale partners. Vertegenwoordigende organisaties moeten een significant deel van de werknemers en werkgevers kunnen vertegenwoordigen. Ze moeten dit ook tot uitdrukking brengen door het algemeen belang te behartigen, met oog voor de deelbelangen van outsiders, zoals mensen werkzaam in de informele sector.

In het algemeen zal de sociale dialoog in een ontwikkelingsland zich in een aantal stappen ontwikkelen. In eerste instantie zal deze zich toespitsen op onderhandelingen over loon en aspecten van sociale zekerheid en/of pensioenen in bedrijven of sectoren. Bij gebleken effectiviteit kunnen domein en reikwijdte worden verbreed en uiteindelijk uitmonden in nationale overeenkomsten over diverse sociaal-economische onderwerpen.

Aanbevelingen

Volgens de SER kan de Nederlandse regering de sociale dialoog in ontwikkelingslanden langs verschillende kanalen bevorderen.

In de eerste plaats pleit de raad ervoor dat de regering het belang van fundamentele arbeidsnormen (inclusief de handhaving hiervan) in haar bilaterale contacten een belangrijke rol laat spelen. Waar mogelijk is aansluiting bij de *Decent Work Country programmes* de aangewezen weg.

Ten tweede is er een relatie met het bedrijfsleveninstrumentarium. Het verdient aanbeveling om dit instrumentarium te richten op duurzame economische groei, met veel aandacht voor volwaardige werkgelegenheid. Voor voldoende draagvlak voor en een effectieve implementatie van projecten die in het kader van de Nederlandse bedrijfsleveninstrumenten worden uitgevoerd, is het van groot belang de sociale partners in de betrokken landen bij de projecten te betrekken. Ook producentencoöperaties kunnen hierbij een nuttige rol vervullen.

In de derde plaats is er het multilaterale beleid (VN, Wereldbank, IMF), waar de Nederlandse regering het belang van een goede sociale dialoog met steun van sterke sociale partners een plek kan geven. Ook hier is de Decent Work-agenda een goed aangrijpingpunt.

Gezien het belang van sociale partners bij duurzame ontwikkeling en bij de versterking van de private sector beveelt de raad aan om programma's ter versterking van werkgevers en werknemersorganisaties te ondersteunen. Daarnaast pleit de raad voor verdere ondersteuning aan vraaggestuurde programma's die zich richten op de opbouw en versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden. Deze programma's kunnen ook gericht zijn op technische assistentie bij de opbouw van overleg- en adviesorganen. Bij een zich ontwikkelende private sector neemt het belang van sterke sociale partners en overleggrems immers toe.

Niet in de laatste plaats vindt de SER het van groot belang dat de Nederlandse organisaties die zich richten op een goede private sectorontwikkeling en sterke sociale partners in ontwikkelingslanden, goed samenwerken en tot stroomlijning en afstemming komen. Het verheugt de raad dat desbetreffende organisaties hiertoe onlangs gezamenlijk het Platform Private Sector Ontwikkeling hebben opgericht.

Den Haag, 16 september 2011

A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
Algemeen secretaris