



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Fatsoenlijke flexibiliteit : de invloed van ILO-conventie 181 en de regelgeving omtrent uitzendarbeid

Haasteren, F.C.A. van

Citation

Haasteren, F. C. A. van. (2016, December 8). *Fatsoenlijke flexibiliteit : de invloed van ILO-conventie 181 en de regelgeving omtrent uitzendarbeid*. SDU, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/44709>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/44709>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/44709> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Haasteren, F.C.A. van

Title: Fatsoenlijke flexibiliteit : de invloed van ILO-conventie 181 en de regelgeving omtrent uitzendarbeid

Issue Date: 2016-12-08

Deel I
**Een ILO-kader voor uitzendarbeid:
ontwikkeling en verwikkeling**

HOOFDSTUK 2

Ontwikkeling

Hoe heeft zich in de loop der jaren het ILO-kader voor uitzendarbeid ontwikkeld? Dit hoofdstuk geeft een overzicht van wat zich in ILO-verband aan discussies heeft voorgedaan. Bijna vanaf de oprichting van de ILO heeft private bemiddeling, met name de op winst gerichte, ter discussie gestaan. Daarbij ging het in het begin nog niet om uitzendarbeid als zodanig, maar wel om het hieraan verwante bemiddelen van arbeidskrachten. In de loop der tijd werd dit anders, resulterend in 1997 in ILO-conventie 181.

Aandacht zal gegeven worden aan de uitwerking van deze conventie, en de impact en de waardering van sociale partners en overheden voor de conventie. In hoofdstuk 3 zal dit worden vervolgd met vragen die inmiddels gerezen zijn omtrent dit verdrag.

2.1 *Van Conventie 2 tot Conventie 181*

2.1.1 De ILO-uitgangspunten³⁹

In 1919 werd bij de Parijse vredesconferentie de ILO opgericht als middel om de sociale vooruitgang te bevorderen en wel door het oplossen van sociale en economische conflicten door middel van dialoog en samenwerking. Daarbij werd gekozen voor een wereldwijd overlegmodel, in tegenstelling tot het strijdmodel waarvan men zich in die tijd in hoofdzaak bediende. Gezocht werd naar gezamenlijke regels, beleid en uitvoering ten behoeve van werkgevers, werknemers en regeringen. Vrede en rechtvaardigheid gaan daarbij hand in hand; oorlog – zo werd dat bezien – is niet altijd een gevolg van onrechtvaardigheid, maar sociale rechtvaardigheid is wel een wezenlijk onderdeel van duurzame vrede.

In de verklaring van Philadelphia van 1944 zijn de uitgangspunten van de ILO, zoals ook opgenomen in de ILO-constitutie, verder uitgewerkt. Deze principes zijn:

- Duurzame vrede kan niet worden bereikt zonder dat deze is gebaseerd op sociale rechtvaardigheid, met als elementen: vrijheid, waardigheid, economische zekerheid en gelijke kansen.

39 Rodgers e.a. (2009), p. 6, 7.

- Arbeid kan niet worden beschouwd als koopwaar of als een handelsobject.
- Er dient vrijheid van vergadering te zijn voor zowel werkgevers als werknemers, met vrijheid van meningsuiting en het recht op vrije onderhandelingen.

Deze uitgangspunten zijn bestemd voor alle mensen, ongeacht ras, afkomst of sekse. Armoede, waar dan ook, scheidt overal een gevaar voor voorspoed en dient zowel nationaal als internationaal bestreden te worden.

2.1.2 De ILO-acties⁴⁰

Deze uitgangspunten vragen om nadere acties, waarvan er zeven worden genoemd in de ILO-constitutie:

- de bevordering van volledige werkgelegenheid en verbetering van de levensomstandigheden, waarbij werkenden hun capaciteiten kunnen aanwenden en kunnen bijdragen aan het gemeenschappelijk welbevinden, tegelijk met gelijke kansen voor mannen en vrouwen en faciliteiten voor training en migratie;
- het geven van een loon voldoende om van te leven en zodanig gecalculeerd dat iedereen een rechtvaardig deel krijgt van wat de vooruitgang oplevert;
- het regelen van arbeids- en rusttijden met maximaal te werken aantal uren per dag/week;
- bescherming van kinderen, jongeren en vrouwen, inclusief de afschaffing van kinderarbeid, beperking van de arbeid door jongeren en specifieke maatregelen voor kinderen en bescherming van het moederschap;
- bescherming van de sociale en economische belangen van werkenden die in een ander land werken dan hun eigen land;
- voldoende bescherming van alle werkenden tegen ziekte, ongeval en dood als gevolg van het werk;
- socialezekerheidsmaatregelen voor ouderen en zieken, een basisinkomen voor allen die bescherming nodig hebben, alsmede medische verzorging.

2.1.3 Vier governance-instrumenten⁴¹

De ILO realiseert haar doelstellingen door middel van vier 'governance'-instrumenten:

- tripartism: werkgevers, werknemers en overheden komen op basis van een gelijke positie tot sociale en economische beleidsmaatregelen na een open en vrije discussie en door middel van democratische besluitvorming;

⁴⁰ Rodgers e.a. (2009), p. 8.

⁴¹ Rodgers e.a. (2009), p. 9.

- het aannemen van verdragen en aanbevelingen, die nader door landen geratificeerd en uitgewerkt kunnen worden;
- een systeem van supervisie om de naleving van verdragen en aanbevelingen te verzekeren;
- samenwerking tussen internationale organen om ervoor te zorgen dat alle economische en financiële beleidsmaatregelen bijdragen aan de sociale vooruitgang en het welbevinden.

2.1.4 1919, discussie over arbeidsbemiddeling: voorkeur voor publieke en afkeer van private bemiddeling⁴²

Zolang de ILO bestaat is er discussie geweest over de arbeidsbemiddeling. Al tijdens de eerste ILO-conferentie die in 1919 werd gehouden in Washington, werd, in het kader van de dialoog over een instrument om de werkloosheid te bestrijden, gesproken over zogenaamde placement, ofwel arbeidsbemiddeling. Een van de woordvoerders beklemtoonde destijds dat hij eraan wilde herinneren dat er groot belang gehecht moest worden aan de positie van de publieke arbeidsvoorziening die in de verschillende landen was ontstaan. Dit zou sterk gestimuleerd moeten worden en in een conventie over werkloosheid zou dus ruim aandacht besteed moeten worden aan – voor zover nog niet het geval – de oprichting van een publieke arbeidsvoorziening in landen die de conventie gingen ratificeren. Een punt van bijzondere zorg daarbij was het bestaan van op winst gerichte bureaus voor arbeidsbemiddeling. Gesteld werd dat met name in Europa deze bureaus de werkenden exploiteerden, waartegen dus opgetreden moest worden. In ieder geval moest er een vergunningensysteem zijn. Naast kritiek op de winstgerichte bemiddeling was er ook bijval onder de deelnemers. Zo valt te vernemen dat er bij de afgevaardigde van Brazilië geen begrip te vinden was voor een verbod op winstgevende bemiddeling als deze activiteit eerlijk en volgens de regels wordt uitgeoefend, temeer daar de ondernemingsvrijheid in de grondwet is opgenomen.

De conferentie stelt uiteindelijk ten aanzien van employment agencies de volgende tekst in de conventie voor:

(Draft Convention no. 2)

The states ratifying the present convention or acceding thereto shall establish in their respective countries a system of free public employment agencies under the control of a central authority. Committees which shall include representatives of employers and representatives of the workers shall be appointed to advise on matters concerning the carrying on of the work of such agencies. In States where both public and private free employment agencies engage in the work of finding

⁴² ILC (1919), p. 132, 144, 145, 192.

employment for the unemployed, such States shall take measures to coordinate the operations of any or all of such agencies on a national scale. The operation of the several national systems shall be coordinated by the International Labor Office in agreement with the States concerned.⁴³

In een aanbeveling wordt vervolgens de volgende tekst voorgesteld:

(Draft Recommendation no. 1)

The International Labor Conference recommends that each State member of the permanent organization takes measures to prohibit the establishment of employment agencies which charge fees or which carry on the business of an employment agency for profit. As regards the States in which agencies of this nature already exist, the conference recommends:

That these agencies shall operate only under licenses granted by the State, and that all practicable measures shall be taken to abolish such agencies as soon as possible.⁴⁴

Beide teksten kwamen uiteindelijk in Conventie 2 en Aanbeveling 1 terecht. Al met al was er in 1919 dus een duidelijke voorkeur voor publieke bemiddeling; voor zover private bemiddeling al bestond, werd aanbevolen deze activiteit alleen met vergunning toe te staan, en dat al het mogelijke gedaan moest worden om deze zo snel mogelijk te doen verdwijnen.

2.1.5 1920, verbod op private bemiddeling in Maritieme Conventie⁴⁵

De ILO ging in 1920 op haar tweede sessie in Genua een stap verder. Besproken werden maritieme kwesties en in de uit te vaardigen conventie hierover werd het principe van het verbod op zogenaamde 'fee-charging agencies' volledig opgenomen. De conventie bepaalde dat:

[...] the business of finding employment for seamen shall not be carried on by a person, company or other agencies as a commercial enterprise for pecuniary gain. Notwithstanding these provisions any person, company or agency, which has been carrying on the work in finding employment for seamen as a commercial enterprise for pecuniary gain may be permitted to continue temporarily under Government licence, provided that such work is carried on under Government inspection and supervision so as to safeguard the rights of all concerned. Each member which

43 ILC (1919), Appendix, chapter II, p. 235.

44 ILC (1919), Appendix, chapter II, p. 235.

45 ILC (1932a), p. 1.

ratifies this convention agrees to take all practicable measures to abolish the practice of finding employment for seamen as a commercial enterprise for pecuniary gain as soon as possible.

En daarmee werd dus voor het eerst het verbod op 'fee-charging employment agencies' in een ILO-conventie vastgelegd.

Tien jaar later werd door de Duitse overheid op de 48e sessie van de Governing Body wederom aandacht gevraagd voor het feit dat de Washington-conventie niets bepaalde ten aanzien van het verbod op 'fee-charging agencies' en dat dit niet overeenstemde met Duitse nationale wetgeving die dit met ingang van 1 januari 1931 wel zou gaan bepalen.⁴⁶ Voorgesteld werd om de 'unemployment-conventie' van 1919 te gaan herzien, dan wel een nieuwe conventie te ontwikkelen. De Duitse overheid wilde van een herzieningsprocedure afzien als de Governing Body bereid zou zijn het onderwerp op een van de eerstkomende conferenties te agenderen. En uiteindelijk werd in 1930 door de Governing Body besloten om het onderwerp op de agenda te zetten voor de conferentie van 1932.

2.1.6 Veel misbruiken bij private bemiddeling

Duidelijk was dat er veel fraude, misbruik en immoraliteit voorkwam bij 'fee-charging employment agencies' en dit noodzaakte al tot nationale 'verbods'wetgeving.⁴⁷

Als misbruiken werden geconstateerd: het vragen van exorbitante *fees*, het vragen van *fees* zonder dat er werkelijk diensten waren verleend, verkeerde voorstelling van zaken ten aanzien van werkomstandigheden, geen waarheidsgetrouwe advertenties, oneerlijke behandeling van ingeschrevenen, repeterende bemiddeling door delen van *fees* met werkgevers en voorlieden, bemiddeling van sollicitanten naar niet-bestaand of immoreel werk, geweldsmisbruik, vrouwenhandel, bemiddeling bij stakingen, partijdigheid en discriminatie tussen georganiseerde en ongeorganiseerde werkers, kredietverlening tegen kwalijke voorwaarden, inhouden van geld en identiteitspapieren, huisvesting en logies verschaffen aan sollicitanten door personen met wie de bemiddelaar afspraken heeft, gedwongen aankoop van schoeisel en andere zaken.⁴⁸

Al deze misbruiken leidden tot de idee dat de organisatie van de arbeidsmarkt met behulp van vrij toegankelijke 'employment-facilities' een overheidstaak moest zijn.⁴⁹ De Washington-conventie van 1919 had dit al bepaald en dit had inmiddels

46 ILC (1932a), p. 2.

47 ILC (1932a), p. 8.

48 ILC (1932a), p. 9; zie ook p. 111.

49 ILC (1932a), p. 11.

een ruime toepassing gevonden. Voor specifieke beroepen waar de overheid niet aan toegekomen was, bleven er uitzonderingen bestaan.

De eerste nationale wetgeving gaf garanties tegen misbruiken, maar later richtte men zich op het verbieden van ‘fee-charging employment services’, omdat dat de meest effectieve manier was om een eind te maken aan de misbruiken. De activiteit zelf werd beschouwd als onverenigbaar met de menselijke waardigheid en in strijd met sociale rechtvaardigheid, en een belemmering voor de efficiënte organisatie van de arbeidsmarkt en het principe van een vrij toegankelijke arbeidsbemiddeling.⁵⁰

2.1.7 Enquête over aanpak

Het besluit om het onderwerp op de agenda te zetten van de ILC van 1932 leidde tot het houden van een enquête onder de regeringen. Vragen die daarbij aan de orde kwamen waren:

- Moet er een conventie of een aanbeveling komen?
- Welke definitie moet wel of niet meegenomen worden van private al dan niet op winst gerichte bemiddeling?
- Moet de reikwijdte aangegeven worden door middel van vermelding van de betrokken beroepen?
- Wat zijn de uitzonderingen?
- Op welk tijdstip gaat het verbod in op ‘fee-charging employment agencies’?
- Welke overgangsmaatregelen en strafbepalingen zijn noodzakelijk?⁵¹

Alhoewel het besluit om het onderwerp op de agenda te zetten van de ILC van 1932 unaniem door de toenmalige commissie werd aangenomen, waren de geluiden in de commissie over de bewuste vormen van arbeidsbemiddeling niet alleen maar negatief. Een Belgische werkgeversafgevaardigde vroeg zich af of er nu opgetreden moest worden tegen de misbruiken of tegen de ‘fee-charging agencies’ als zodanig.⁵²

Er waren ook andere gedachten over de ‘fee-charging agencies’. Sommige ervan verleenden waardevolle diensten en konden niet van misbruik beschuldigd worden. Misbruik kon ook voorkomen worden door het uitvaardigen van een vergunningsysteem. De rapportage van het ILO-office had ook hiervan voorbeelden gegeven. De vraag deed zich dus voor of het gezien de toenemende werkloosheid wel zo verstandig was om private bemiddeling die geen gevaar impliceerde en goed dienst deed, af te schaffen.

50 ILC (1932a), p. 12.

51 ILC (1932a), p. 129–130.

52 ILC (1932b), p. 287.

Het werd opmerkelijk genoemd dat deze ‘fee-charging agencies’ naast de publieke dienstverleners bestonden en dus succesvol konden concurreren, ondanks het feit dat zij betaald moeten worden en de publieke niet. Aan de regeringen moest dus ook de vraag voorgelegd worden of zij deze activiteiten wilden toestaan. Alhoewel deze visie gedurende de beraadslagingen niet onweersproken bleef, gaf de enquête die gehouden werd toch ook ruimte om een oordeel te vellen over de private bemiddeling, zowel wél als niet op winst gericht.

De enquête werd in mei 1932 bij de regeringen uitgezet. De bedoeling was om de uitslag van deze enquête een rol te laten spelen bij de beraadslagingen in 1933. Uiteindelijk deden er 29 landen mee met de enquête, te weten Australië (de staten Nieuw-Zuid-Wales en Victoria), Oostenrijk, België, Bulgarije, Canada, Chili, Cuba, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Groot-Britannië, Hongarije, India, Italië, Japan, Litouwen, Nederland, Nieuw-Zeeland, Nicaragua, Noorwegen, Polen, Roemenië, Zuid-Afrika, Spanje, Zweden, Zwitserland en Joegoslavië. Van deze landen bleken er uiteindelijk 7 (Australië, Oostenrijk, Groot-Britannië, Japan, Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika en Zwitserland) tegen een ‘afschaffingsconventie’ te zijn, althans hadden daartegen bepaalde bezwaren. De overgrote meerderheid van 22 landen bleek voor zo’n conventie te zijn.⁵³

Alhoewel er uiteindelijk een behoorlijke voorkeur onder de regeringen bleek te zijn voor een verbod op private bemiddeling, ging een totaalverbod de meerderheid van de regeringen toch te ver. Gesuggereerd werd om een verbod alleen uit te vaardigen voor de private, op winst gerichte bemiddeling en de niet op winst gerichte bemiddeling onder bepaalde voorwaarden vrij te laten. Een aantal regeringen vond deze dienstverlening een nuttige aanvulling op de publieke arbeidsbemiddeling.

2.1.8 1933, Conventie 34 over ‘fee-charging employment agencies’⁵⁴

In de uiteindelijk vastgestelde conventie wordt onderscheid gemaakt tussen private, op winst gerichte en niet op winst gerichte bemiddeling. De eerste moet worden afgeschaft en de tweede onder toezicht gesteld. Onder op winst gerichte bemiddeling wordt verstaan: ‘any person, company, institution, agency or other organization which acts as an intermediary for the purpose of procuring employment for a worker or supplying a worker for an employer with a view to deriving directly or indirectly any pecuniary or other material advantage from either employer or worker’, met dien verstande dat kranten zijn uitgezonderd, tenzij ze gezien kunnen worden als intermediair.

53 ILC (1933a), p. VI, 81.

54 C034 (1933).

Onder niet op winst gerichte bemiddeling wordt verstaan: 'the placing services of any company, institution, agency or other organization which, though not conducted with a view to deriving any pecuniary or other material advantage, levies from either employer or worker for the above service an entrance fee, a periodical contribution or any other charge.'⁵⁵

De kernbepaling van de conventie is artikel 2, waarin staat: 'Fee-charging employment agencies should be abolished within three years from the date on which the Convention comes into force for the Member concerned'. Tijdens deze driejaarsperiode mogen geen private, op winst gerichte bemiddelaars hun activiteiten beginnen en voor zover deze bestaan zijn ze onderworpen aan overheidstoezicht en geldt er een tarievenstructuur vanwege de overheid.

Artikel 3 geeft uitzonderingen op de kernbepaling van afschaffing na drie jaar voor specifieke categorieën werkenden, waarvoor op nationaal niveau wet- en regelgeving bestaat. Echter na drie jaar mogen er geen nieuwe bemiddelingsactiviteiten meer ontstaan. De uitgezonderde situaties staan onder toezicht, moeten ieder jaar een nieuwe vergunning verkrijgen voor ten hoogste tien jaar, moeten een vanwege de overheid voorgeschreven tarievenstructuur in acht nemen, en mogen alleen grensoverschrijdend opereren als ze daarvoor vergunning hebben en als het plaatsvindt onder een bilaterale overeenkomst tussen de betrokken landen.

Artikel 4 gaat over private, niet op winst gerichte bemiddeling, die blijft toegestaan, zij het onder overheidstoezicht met een tarievenstructuur.

In artikel 5 wordt voor alle employment agencies een meldingsplicht ingevoerd.

In de bij deze conventie behorende aanbeveling (nr. 42) wordt de regeringen aangeraaden⁵⁶ om de publieke arbeidsbemiddeling aan te passen aan de behoeften waarin de 'fee-charging employment agencies' hadden voorzien, zoals agrarische werknemers, huishoudhulpen, salaristrekken, professionele werkers, artiesten, musici en verpleegsters. Personen die zich bezig houden met prostitutie, het hotelbedrijf, activiteiten met betrekking tot tweedehands goederen en kredietverlening moeten zich niet bemoeien met bemiddelingsactiviteiten; ook zou in (bij)gebouwen waar deze activiteiten worden verricht geen bemiddeling verricht mogen worden.

De rapporteur van de commissie, Mrs. Letelier, stelde dat bij aanvaarding van de conventie een eind gemaakt zou worden aan een groot deel van de misbruiken die aan het begin van de beraadslagingen waren gerapporteerd. De conventie zou het werk van de Washington-conventie van 1919 afmaken, waarbij een keuze was gemaakt voor publieke arbeidsbemiddeling en waarbij logischerwijze een verbod op 'fee-charging employment agencies' had behoord, zoals destijds opgenomen in de aanbeveling.

55 ILO (1951), p. 179.

56 ILC (1933b), p. 139–140.

2.1.9 1944, bredere arbeidsmarktaanpak gewenst⁵⁷

Het denken over de optimale rol van bemiddeling op de arbeidsmarkt bleef niet stilstaan. De oorlogssituatie had enorme verschuivingen op de arbeidsmarkt teweeggebracht en in de ILO-gelederen was de opvatting ontstaan dat er met het oog op de normalisering van de arbeidsmarktverhoudingen beleid geformuleerd moest worden voor na de oorlog. Dit ging veel verder dan het alleen benadrukken van de behoefte aan een arbeidsmarktinstelling, maar leidde tot een compleet arbeidsmarktprogramma met 11 hoofdstukken en 45 agendapunten. Het programma ging de geschiedenis in als de *Recommendation (no. 71) concerning employment organisation in the transition from war to peace*.

Uitgangspunt was ‘the promotion of full employment with a view to satisfying the vital needs of the population and raising the standards of living throughout the world’. De afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moest daarbij effectief georganiseerd worden.⁵⁸

De zo groot mogelijke inschakeling van ‘employment service facilities’ was cruciaal⁵⁹, alsmede het bieden van opleidingsmogelijkheden, industriebeleid en specifieke aandacht voor jongeren en vrouwen alsmede gehandicapten.

Regeringen werden aangemoedigd om de nodige informatie te verzamelen over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; ook werd gestreefd naar een planmatige aanpak van de demobilisatie van de militairen bij de ombouw van een oorlogseconomie naar een normale economie.

Aangezien deze veelomvattende arbeidsmarktaanpak een goede infrastructuur vereiste van een ‘efficient employment service’, werd hieraan in een aparte aanbeveling – *Recommendation (no. 72) concerning the employment service* – aandacht besteed. Als essentiële taken voor de employment service werden aangegeven:⁶⁰

- collecting and making available information concerning labour supply, employment opportunities, the skills required to do particular jobs, changes in skill requirements within the different industries, employment and unemployment trends, the regularisation of employment and the causes of unemployment, and other information of value in promoting full employment;
- assisting workers to find suitable employment and employers to find suitable workers;

57 ILC (1944).

58 ILC (1944).

59 ILC (1944).

60 ILC (1944).

- assisting in developing and in determining the content of training and retraining courses;
- developing methods of facilitating the transference, where necessary, of workers from one occupation or area to another;
- helping to achieve the best possible distribution of manpower within each industry and area;
- co-operating as may be required in the administration of unemployment insurance and assistance;
- assisting other public and private bodies in planning the location of industry, public works, housing projects, social amenities, and other social and economic measures.

Opmerkelijk is dat bij beide aanbevelingen niet werd ingegaan op het onderscheid tussen publieke en private bemiddeling. Treffend werd dit verwoord in paragraaf IV van Aanbeveling 71:

In the organisation of full employment in the transition period and thereafter the widest possible use of employment service facilities by employers seeking workers and by workers seeking employers should be encouraged by the competent authorities and by employers and workers organizations.⁶¹

Er bestonden nu in feite een conventie en twee aanbevelingen die de rol van de publieke arbeidsbemiddeling centraal stelden; werd in 1919 de bevordering van de publieke arbeidsbemiddeling vastgelegd in een conventie, in de twee aanbevelingen van 1944 werd de agenda van een verbreed arbeidsmarktbeleid, met een sturende rol voor de publieke arbeidsvoorziening, nader bepaald.

De Washington-conventie van 1919 was destijds geratificeerd door 31 landen en had uiteindelijk grote navolging gevonden. In 1947 was de employment service organisation op de agenda van de ILC geplaatst door de Governing Body met de bedoeling hierover een conventie vast te stellen.

De oorlogssituatie had de publieke arbeidsbemiddeling beslist niet sterker gemaakt⁶² en Nazi-Duitsland had ook 'haar voordeel' gedaan met de bestaande publieke infrastructuur voor arbeidsbemiddeling. Door een afgevaardigde van de Tsjechoslowaakse overheid werd gesteld dat de arbeidsbureaus een van de meest gehate symbolen waren geworden van de Duitse bezetting en het was dus niet eenvoudig om een nieuwe geest te doen weerkeren in het arbeidsbureau en een positieve publieke perceptie te verkrijgen.

⁶¹ ILC (1944).

⁶² ILC (1946), p. 12.

Maar de behoefte rond 1946 om de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken hadden toch tot opmerkelijke inspanningen geleid die de ‘employment service’ versterkten, zoals eerder beoogd in de aanbevelingen 71 en 72 van 1944. Eerder had President Roosevelt dit treffend verwoord door te stellen dat het arbeidsbureau moest opereren als ‘een groenteboer om de hoek’⁶³, de specialist in arbeidsmarkt-zaken, teneinde een vitale en urgente rol te spelen in de zogenaamde ‘full employment planning’.

2.1.10 Enquête over ‘employment-service’⁶⁴

De ILO heeft in 1947 een uitgebreide enquête over ‘employment service’ onder de regeringen gehouden, waarvan de uitslag sturing moest geven aan de beraadslagingen op de ILC van 1948. De enquête vroeg of een conventie gewenst was met eventuele aanbevelingen; verder vroeg de enquête naar zaken als: doelstelling arbeidsmarkt-beleid, gewenste structuur van de organisatie, betrokkenheid werkgevers- en werknemersorganisaties, specialisatie naar beroepen, informatieverzameling bevordering arbeidsmobiliteit (ook de geografische), samenwerking werkloosheidsverzekering, betrokkenheid werkgelegenheidsbeleid, wijze van inschakeling werkzoekende en werkgevers, internationale samenwerking en de rol van de private bemiddeling.

Dit laatste onderwerp werd meegenomen in deze enquête⁶⁵, naar aanleiding van een verzoek van de Zweedse regering die problemen had gekregen met de internationale bemiddeling van musici en artiesten. De conventie van 1933 (no. 34), die door Zweden was geratificeerd, schreef voor dat uitgezonderde private, op winst gerichte bemiddelaars alleen internationaal konden bemiddelen als ze daartoe vergunning hadden van de overheid en als er een bilaterale overeenkomst was met de betrokken landen. Zweden had gepoogd dergelijke overeenkomsten met (buur)landen af te sluiten, maar dit was niet gelukt. Men vreesde daardoor dat de bemiddeling van artiesten en musici vanuit Zweden naar andere landen zou overgaan die door het niet ratificeren van de conventie een voordeel hadden ten opzichte van het land Zweden. Aan dit Zweedse verzoek werd gehoor gegeven zodat dit onderdeel – de herziening van de fee-charging employment agencies-conventie van 1933 – ook op de agenda kwam bij de beraadslagingen van de ILC van 1948 over de ‘employment service’ in zijn algemeenheid.

63 ILC (1946), p. 13.

64 ILC (1946), p. 13.

65 ILC (1946), p. 220–233.

2.1.11 1948, Conventie 88 en Aanbeveling 83⁶⁶

De ILC van 1948 stelde uiteindelijk een conventie en een aanbeveling voor, betreffende de 'organization of the employment service'. De conventie verplichtte de lidstaten die zouden ratificeren om een publieke bemiddelingsvoorziening in te stellen en in samenwerking met andere private en publieke partijen zo veel mogelijk vorm te geven aan het streven naar volledige werkgelegenheid. Zij moeten onder meer een lokaal netwerk hebben, advies vragen aan werkgevers en werknemers, arbeidsmarktbeleid ontwikkelen, bemiddelingswerkzaamheden verrichten, vorm geven aan de beroeps- en geografische arbeidsmobiliteit, arbeidsmarktgegevens verzamelen, specialisatie naar beroepen en industrieën mogelijk maken, medewerkers in publieke dienst nemen en samenwerking waarborgen met de niet op winst gerichte private bemiddelaars.

Aanbevolen wordt een hoofdkantoor alsmede lokale kantoren in te stellen, beleid te formuleren voor jeugdigen en gehandicapten, arbeidsmarktinformatie te verzamelen, financiering te regelen, neutraliteit te bewaren bij stakingen en mobiliteit te bevorderen.

Voorgesteld wordt verder om de fee-charging agencies-conventie van 1933 (no. 34) te wijzigen en wel zodanig dat de driejaarsperiode waarna de op winst gerichte private bemiddeling afgeschaft moest zijn, te wijzigen in een bepaling die de tijdsduur waarbinnen de afschaffing dient plaats te vinden, overlaat aan de overheid.

Verder zouden nieuwe agencies mogen ontstaan als ze zich bezighouden met categorieën werkenden waarvoor de publieke bemiddeling geen zorg zou kunnen dragen. De internationale bemiddeling zou plaats mogen vinden onder de nationaal geldende voorwaarden.

De voorgestelde conventie werd in 1948 aangenomen en ging verder de geschiedenis in als Conventie 88; de aanbeveling werd ook aangenomen, als Aanbeveling 83.

2.1.12 Wijziging Conventie 34⁶⁷

De wijziging van de fee-charging employment agencies-conventie van 1933 (no. 34) werd door de desbetreffende commissie op verzoek van werkgevers met 26 voor en 24 tegen aangenomen.⁶⁸ Hieraan vooraf ging een discussie in de desbetreffende commissie die de verhoudingen op scherp stelde. Tijdens de behandeling in 1948 van de herziening hadden de Engelse werkgevers een verregaand amendement ingediend; men wilde de private, op winst gerichte bemiddeling niet na verloop van tijd

66 ILC (1947a, b).

67 ILC (1947a); ILC (1947b), p. 76; ILC (1948).

68 ILC (1947a); ILC (1947b), p. 76; ILC (1948), p. 10.

afschaffen, maar de ruimte geven onder voorwaarden van toezicht, vergunning en voorgeschreven tariefstructuur. Dit voorstel was overgenomen door alle werkgevers. De overtuiging bestond in deze kring dat de 'fee-charging agencies' een nuttige rol speelden op de arbeidsmarkt. Gesteld werd verder dat Conventie 34 slechts door zes landen was geratificeerd. Het amendement werd ondersteund door de regeringen van Nieuw-Zeeland, India en Zuid-Afrika.

De werknemers stelden dat er sprake was van groot misbruik en dat de private, op winst gerichte bemiddeling verantwoordelijk was voor de uitbuiting van werkenden. Dit standpunt werd gedeeld door de Belgische, Franse, Poolse en Turkse overheidsvertegenwoordigers. De regering van de Verenigde Staten onthield zich van stemming; men was altijd al tegen een 'afschaffingsconventie' geweest, maar vond het ook niet goed voor het ILO-werk al zo gauw een conventie te wijzigen. De regering van het Verenigd Koninkrijk sloot zich bij dit standpunt aan.

De wijziging van de 'fee-charging employment agencies-conventie' van 1933 (no. 34) werd echter uiteindelijk door de ILC van 1948 met een kleine meerderheid van 39 tegenover 35 (5 onthoudingen) verworpen.⁶⁹ Het geringe succes van Conventie 34 en de mislukte wijziging ervan bleven noodzaken tot een hernieuwde behandeling op de eerstvolgende conferentie, die van 1949, waarvoor een resolutie werd ingediend en aangenomen.⁷⁰

2.1.13 1948, enquête over wijziging Conventie 34; 1949, Conventie 96 als compromis⁷¹

Ter voorbereiding van de behandeling werd via een enquête een peiling onder de regeringen gehouden Negentien regeringen, te weten: Birma, Canada, Ceylon, Chili, China, Egypte, Finland, Frankrijk, India, Italië, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Pakistan, Zweden, Zwitserland, Turkije, Zuid-Afrika en het Verenigd Koninkrijk hadden begin 1949 gereageerd; zes hiervan, te weten Birma, Ceylon, Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika en het Verenigd Koninkrijk bleken vóór regulering te zijn, inclusief de private, op winst gerichte bemiddeling. De andere dertien bleken voor de afschaffingsvariant. Deze uitslag bracht de ILO-office ertoe om een compromistekst voor te leggen, waarbij er een conventie zou ontstaan met twee varianten.

Eén variant, deel II ging uit van afschaffing van de private, op winst gerichte bemiddeling in een nader te bepalen tijdsperiode; voor zover er private, op winst gerichte bemiddeling bleef bestaan werd dat onderworpen aan toezicht en een voorgeschreven tariefstructuur. Uitzonderingen voor bepaalde categorieën werkenden bleven

69 ILC (1948), p. 34.

70 ILC (1948), p. 2.

71 C096 (1949).

mogelijk, met dien verstande dat hiervoor ook toezicht, een jaarlijks te verlengen vergunning en een voorgeschreven tariefstructuur gold. Voor niet op winst gerichte bemiddeling gold een toestemmingsvereiste en een voorgeschreven tariefstructuur.

Variante III ging uit van regulering van de private, op winst gerichte bemiddeling onder voorwaarden van toezicht, vergunning en voorgeschreven tariefstructuur. Bij deze variant bestond ook de mogelijkheid van private, niet op winst gerichte bemiddeling waarvoor overheidstoestemming en inachtneming van een kosten-declaratiestructuur vanwege de overheid vereist waren.

De lidstaten die de conventie wilden ratificeren, konden dus een keuze maken uit de beide hoofdvarianten. Zo werden de kool en de geit gespaard. Alhoewel de meerderheid van de landen voor een afschaffingsvariant was, dorst men het kennelijk niet aan om tot een totaalverbod op de private, op winst gerichte bemiddeling te komen. De discussie in 1948, met niet echt overtuigende meerder- en minderheden in de besluitvorming, alsmede het feit dat de strenge Conventie 34 tot weinig ratificaties had geleid, brachten de ILO-office er kennelijk toe om met een compromis te komen.

Na veertig jaar discussie over het wel of niet toelaten van 'fee-charging employment agencies' leek een oplossing bereikt met het aannemen van deze door de ILC vastgestelde, herziene versie.

2.1.14 Aandacht voor uitzendarbeid

Het duurde 43 jaar voor de ILO het onderwerp private employment agencies wederom op de agenda plaatste; de Governing Body nam hiertoe een besluit op haar 254e sessie in november 1992.⁷²

In de tussentijdse periode hield het onderwerp de ILO-gemoederen wel bezig. Zo vroeg in 1966 de Zweedse regering, geconfronteerd met de toenemende rol van uitzendbureaus in haar land, of deze activiteiten beschouwd konden worden als vallend onder Conventie 96, onder het begrip 'fee-charging employment agency'. De Directeur-Generaal van de ILO was van mening dat dit zo was en dat dus gekeken moest worden naar de relevante uitzonderingsbepaling in de conventie. Vele landen waren het overigens niet eens met deze zienswijze, omdat een uitzendbureau nu eenmaal geen bemiddelaar is maar een werkgever, die zijn medewerkers ter beschikking stelde aan een opdrachtgevende andere werkgever. De conventie zou dus niet van toepassing zijn en tal van landen ontwikkelden dan ook specifieke, eigen wetgeving.

In 1973 werd een ontwerp-resolutie⁷³ in stemming gebracht met het voorstel om nauwgezetter de rol van uitzendbureaus te analyseren en dit onderwerp op de agenda

72 ILC (1994), p. 1.

73 ILC (1994), p. 1.

van een van de eerstvolgende conferenties te plaatsen. Maar de resolutie haalde het niet bij gebrek aan een vereist quorum. Vele malen nadien is hierover in ILO-gelederen gesproken, maar nooit kwam het tot een dergelijk besluit. Intussen groeide de uitzendmarkt verder.

Maar verandering trad op in de 250e en 251e sessie van de Governing Body in 1991, toen de gedachte ontstond om uitzendarbeid te bezien in het bredere verband van de arbeidsbemiddeling en dit op de agenda van de ILC van 1993 te plaatsen. Het verschil met eerdere pogingen was het idee om het onderwerp eerst te behandelen in een algemene discussie.⁷⁴

2.1.15 Het rapport-Ricca⁷⁵

De ILO bereidde deze discussie voor met een onderzoek van Sergio Ricca dat werd afgerond in 1994 en dus geschikt was voor behandeling in een algemene discussie in dat jaar. Ricca was destijds werkzaam bij de ILO en was door het Office verzocht dit onderzoek te verrichten. Ricca stelde in zijn rapport *The role of private employment agencies in the functioning of the labour market* de monopolistische insteek bij het denken over arbeidsbemiddeling aan de kaak. Hij maakte in zijn rapport een inventarisatie op van wel vijftien in die tijd bestaande vormen van intermediaire dienstverlening. Naast de 'fee-charging employment agencies' noemde hij:

Overseas employment agencies, agencies for the recruitment and placement of foreigners, temporary work agencies (TWA's), contract labour agencies, staff leasing agencies, executive search agencies, outplacement agencies, job search consultants, personnel management consultants, training and placement institutes, job shops or cooperatives, employment advertising agencies, computerized job database agencies, career management agencies, employment enterprises or intermediary associations.⁷⁶

Ricca stelde dat deze opsomming niet limitatief was en dat er zeker overlappingen waren; ook verdwenen sommige en kwamen andere weer op. De analyse maakte duidelijk dat de wereld van de intermediaire dienstverlening vol van dynamiek was.

Hij gaf ook een analyse van de achtergronden van deze oude en nieuwe vormen van intermediaire dienstverlening. Als factoren noemde hij: behoefte aan flexibiliteit, snel veranderende 'skills'-eisen, lagere productiekosten, lagere arbeidskosten, veranderende organisatievormen, nieuwe rol van de overheid, expansie van agencies, structurele aanpassingen, toenemende werkloosheid, innovatieve diensten,

74 ILC (1994), p. 3.

75 ILC (1994), p. 1.

76 ILC (1994), p. 11.

herwaardering van de rol van publieke arbeidsbemiddeling, het idee van de overheid als klant, zelfregulering van private agencies, nieuwe lifestyle-patronen.⁷⁷ Ook staat Ricca stil bij de juridische aspecten van deze intermediaire diensten, waaronder de driehoeksverhouding zoals deze bij uitzendwerk voorkomt.⁷⁸

Hij signaleert acht argumenten contra en zeven argumenten pro intermediaire dienstverlening. Als argumenten contra noemt hij:⁷⁹

- Private agencies romen de markt af; aan zwakkere werkzoekenden doen ze niets.
- Er wordt niet meer geïnvesteerd in mensen door middel van opleidingen.
- De bevordering van de arbeidsmobiliteit is alleen winstgedreven.
- De *precariousness* neemt toe.
- Het verzamelen van arbeidsmarktinformatie wordt bemoeilijkt.
- Concurrentie creëert te veel negatieve effecten.
- Agencies ontduiken wetgeving.
- Agencies misbruiken de situatie.

Als argumenten pro noemt Ricca:

- Intermediaire dienstverlening geeft ruimte aan experimenten in periode van transitie.
- De markt werkt beter.
- De kosten zijn lager dan bij een monopolie.
- Er is vrijheid van keuze.
- Er is beter onderscheid te maken tussen goede en slechte spelers op de markt.
- Het functioneren van de staat is ook niet optimaal.
- Het laat de markt beslissen.

Ricca concludeert dat een gedeeltelijk of totaalverbod geen waarde meer heeft. Hij stelt:

Now that it is clearly no longer practicable, the prohibition approach should reasonably be discarded. But how can this be done without at the same time abandoning the principals that inspired the supporters of a ban, i.e. the principals of protecting vulnerable unemployed workers, of defending the interests of all those involved in the labour market and not just those of private groups and of equal opportunity in employment for all?

This is certainly the heart of the problem. Our hopes of finding a way out of this controversy which has exercised so many minds for so many years, depend directly on our ability to come up with a valid answer to this question.

77 ILC (1994), p. 31.

78 ILC (1994), p. 40.

79 ILC (1994), p. 49.

Hij stelt verder:

The problem is to define a model of labour market organization that will reconcile the activity of private agencies with the priority of public over private interest. Formidable as it may seem, the problem is not insoluble to start with. A definition of a model should be based on a number of clear principals.⁸⁰

Ricca ontvouwt dan in zijn rapport het concept van 'gedeeld arbeidsmarktmanagement' met regulering van private agencies onder publiek toezicht met een op samenwerking gerichte complementaire rol voor de private agencies. Hij pleit voor een nieuwe ILO-standaard die praktisch gezien een herziening zou opleveren van Conventie 88 en Aanbeveling 83 betreffende de employment services, alsmede Conventie 96 (herzien) betreffende de fee-charging employment agencies.⁸¹

2.1.16 1994, ruimte voor variëteit⁸²

Het rapport werd besproken tijdens de ILC van 1994. Daarbij sprak de betreffende commissie uit dat de tijd was aangebroken om te erkennen dat er een rijkdom en variëteit aan activiteiten was om werkzoekenden aan een baan te helpen en werkgevers aan werkenden, en dat de activiteiten op de marktplaats moesten toenemen. Zowel publieke als private partijen zouden als elkaar aanvullende partijen op de markt een positie moeten hebben. Het was echter een wezenlijke verantwoordelijkheid van de Staten om erop toe te zien dat de banenmarkt goed functioneert en deze verantwoordelijkheid te nemen door te garanderen dat er een goed gefinancierde en goed functionerende, publieke, kostenvrije employment service is. Steun werd uitgesproken voor de principes van Conventie 88 en in het bijzonder de plicht van de employment service om in samenwerking met andere publieke en private partijen de best mogelijke organisatie van de arbeidsmarkt te verzekeren.

Gesteld werd dat, gezien de dynamiek van de arbeidsmarkt in de laatste jaren, het duidelijk was geworden dat de groeiende rol en positie van goed functionerende private arbeidsbemiddelaars positief kan zijn en dat de essentiële rol die de publieke bemiddeling speelde, gehandhaafd moest blijven. Volgens de meesten kan alleen een publieke instelling verantwoordelijk zijn voor de werkloosheidsvoorziening, arbeidsmarktinformatie, het management van specifieke arbeidsmarktprogramma's teneinde jongeren aan het werk te krijgen en het management van gesubsidieerde

80 ILC (1994), p. 57.

81 ILC (1994), p. 60.

82 ILC (1997a).

banenplannen. Private bemiddeling kan derhalve niet geïsoleerd van de publieke bemiddeling in ogenschouw genomen worden.

Goed functionerende private bemiddelaars kunnen vrij zeker bijdragen aan een effectief functionerende arbeidsmarkt. Zij kunnen:

- de tijd die gemoeid is met vacaturevulling verkorten;
- vacatures zichtbaar maken;
- goed de veranderingen in de arbeidsmarkt aanvoelen en hierop snel reageren;
- vraag en aanbod goed bij elkaar brengen, zonder tijdverlies;
- voorzien in een behoefte waar publieke voorzieningen niet in voorzien;
- een brug bouwen tussen werkloosheid en permanent werk, met name door tijdelijk werk en geleidelijke inpassing van werkzoekenden in de arbeidsmarkt;
- baneninformatie vergroten;
- de tijd tussen banen in verkorten door outplacementtechnieken, bijdragend aan een betere arbeidsmobiliteit;
- voorzien in kortetermijntraining, een brug slaan tussen vraag en aanbod van 'skills'.

Echter de omstandigheden waaronder private bemiddeling plaatsvindt en de arbeidsrelaties die met werkzoekenden ontstaan, kunnen leiden tot uitbuiting en onbehoorlijk gedrag. Er waren beschuldigingen van werknemerszijde die stelden dat private bemiddelaars de wet omzeilden door de lonen te verlagen, vakbondswerk te bemoeilijken of onmogelijk te maken, de wetgeving op het gebied van gelijke kansen te ontkennen, geen arbeidsvoorwaarden toe te kennen waar men recht op had, en vaste banen substitueerden met tijdelijke arbeid. Nieuwe standaarden moesten derhalve veel aandacht besteden aan de werknemersbescherming, zonder dat er overregulering zou ontstaan. Ook moest de samenwerking tussen private en publieke partijen bevorderd worden.

De meeste commissieleden vonden dat de principes van Conventie 96 niet meer relevant waren; ze corresponderen niet meer met de actualiteit, behalve dan het principe dat werkenden geen *fee* voor de arbeidsbemiddeling moesten betalen. Deel II van Conventie 96 stond het verst af van de nieuwe praktijk, hetgeen nog eens duidelijk was geworden door de recente opzeggingen van landen als Finland, Duitsland, Zweden, Ivoorkust en Nederland. Maar ook deel III beantwoordde in een aantal aspecten niet meer aan de nieuwe realiteit: beperkt van scope (alleen bemiddeling in enge zin); inflexibel toezicht (alleen vergunningsstelsel); bureaucratisch (alleen jaarlijkse vergunning); onvoldoende marktgerichtheid (tarievenstructuur).

2.1.17 Herziening Conventie 96 gewenst⁸³

Al met al moest Conventie 96 dus herzien worden. De volgende doelstellingen werden geformuleerd:

- Geef antwoord op de dynamiek van de veranderende arbeidsmarkt en herbepaal de rol van de actoren.
- Beschrijf de ‘parameters’ van de publieke en private bemiddelaars alsmede de aard van de relatie die ze hebben met hun cliënten.
- Ontwikkel algemene principes en geef ‘guidance’ die:
 - arbeidsmarkten beschermt tegen onethische praktijken;
 - de werknemersbelangen beschermt, ook waar de stabiliteit van arbeidsverhoudingen in het geding is (met name bij ‘triangulaire relationships’, inclusief contract labour-, TWA- en staff leasing-arrangementen);
 - migrerende werknemers beschermt.
- Schep een omgeving die uitnodigt voor verbetering van het functioneren van alle bemiddelaars.
- Verzeker dat nationale regeringen vrij zijn om hun eigen route te kiezen om deze doelstellingen te realiseren.

In 1995 besloot de Governing Body op basis van voorgaande rapportage om het onderwerp op de agenda van de tachtigste ILC in 1997 te plaatsen; opmerkelijk was dat men koos voor een zogenaamde ‘single discussion procedure’. In tegenstelling tot eerdere discussies die in twee trappen werden volbracht, ging men er dit keer van uit dat men in één keer tot een resultaat kon komen. Het ILO-office produceerde een discussierapport⁸⁴ in welk rapport de elementen van de in 1994 gevoerde discussie terugkeerden.

2.1.18 Enquête over herziening Conventie 96: 1997, Conventie 181 en Aanbeveling 188⁸⁵

Er werd door het ILO-office een uitgebreide enquête gehouden onder de regeringen. In het algemeen werd – in meerderheid – op alle 36 vragen positief gereageerd. Het ILO-office had dus op het eerste gezicht een breed gedragen mandaat om wat zij in gedachten had bij de aanpak uit te werken. Met name op de belangrijkste vragen 1 en 2 – moest er respectievelijk een conventie en een aanbeveling komen op het gebied van private bemiddeling (dergelijke bemiddelaars werden ook wel PrEAs⁸⁶

83 ILC (1997a), p. 70.

84 ILC (1997a).

85 C181 (1997).

86 Private Employment Agencies.

genoemd) – werd door respectievelijk 63 van de 68 en 59 van de 67 reagerende landen positief beantwoord.⁸⁷

Uiteindelijk werden een conventie en een aanbeveling vastgesteld (Conventie 181 en Aanbeveling 188). De conventie verstaat onder private employment agency (art. 1):

1. [...] any natural or legal person, independent of the public authorities, which provides one or more of the following labour market services:
 - (a) services for matching offers of and applications for employment without the private employment agency becoming a party to the employment relationship which may arise therefrom;
 - (b) services consisting of employing workers with a view to making them available to a third party, who may be a natural or legal person (referred to below as a ‘user enterprise’) which assigns their tasks and supervises the execution of these tasks;
 - (c) other services relating to jobseeking, determined by the competent authority after consulting the most representative employers and workers organizations, such as the provision of information that do not set out to match specific offers of and applications for employment.⁸⁸

Cruciaal is dat de definitie zich niet meer beperkt tot private bemiddeling in enge zin, maar ook de driehoeksverhouding omvat die kan ontstaan als de bemiddelaar tevens optreedt als formeel werkgever.

De conventie geldt voor alle private employment agencies, behalve voor *seafarers*; als doelstellingen worden genoemd het toelaten van private employment agencies en de bescherming van de werkenden (art. 2, lid 2 en 3). Onder bepaalde omstandigheden kan de activiteit verboden worden (art. 2, lid 4a); ook uitsluitingen zijn mogelijk (art. 2, lid 4b).

Artikel 3 vereist bepaling van de juridische status van de private employment agency en bepaling van de voorwaarden waaronder men kan opereren (vergunning, certificering of anders) (respectievelijk art. 3, lid 1 en lid 2).

Artikel 4 waarborgt de rechten op vrije vereniging en vrij onderhandelen.

Artikel 5 bevat non-discriminatiebepalingen, met uitzondering voor positieve actie.

Artikel 6 geeft recht op privacy en zorgvuldig gebruik van persoonlijke gegevens.

Artikel 7 bevat de kernbepaling dat er geen *fees* in rekening gebracht mogen worden aan de werkenden, tenzij gebruik wordt gemaakt van de in dit artikel opge-

87 ILC (1997a).

88 ILO (2007a), p. 51.

nomen uitzondering om na overleg met werkgever en werknemer, en het vragen van toestemming, hiervan af te wijken.

Artikel 8 behandelt de positie van zogenaamde ‘migrant workers’. Lidstaten moeten hier bescherming bieden en misbruik tegengaan, mede op basis van bilaterale overeenkomsten met betrokken landen.

Artikel 9 vraagt om maatregelen tegen kinderarbeid.

Artikel 10 waarborgt handhaving door een klachtenprocedure die nodig wordt geacht ter zake van misbruik en fraude.

Artikel 11 geeft aandacht aan specifieke werknemersbescherming ter zake van vrijheid van vereniging en vergadering, vrij onderhandelen, minimumloon, werktijden en arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid, training, safety en health op de werkplek, ziekte- en ongevallenuitkering, uitkering bij insolventie, bescherming van moederschap en ouderschap alsmede voorzieningen hiertoe.

In artikel 12 wordt vereist dat lidstaten de verantwoordelijkheden zoals genoemd onder artikel 11 aan de betrokken partijen toebedelen.

Artikel 13 beoogt de samenwerking van publiek en privaat te bevorderen, met dien verstande dat de publieke sector de eindverantwoordelijkheid houdt.

De rest van de bepalingen – artikel 14 tot en met 29 – bevatten handavings- en procedurele bepalingen.

Aanbeveling 188 fungeert als een meer gedetailleerde handleiding ter bevordering van ‘good practices’. Als belangrijke elementen kunnen genoemd worden:

- werken met getekende contracten,
- geen stakingen breken,
- geen werkenden naar risicovolle situaties sturen,
- goed informeren van migrerende werknemers,
- weigeren van discriminerende opdrachten,
- aandacht voor positieve actie,
- voorkomen van niet-functionele registratie,
- beleid formuleren ter zake van werving en selectie,
- vrije mobiliteit verzekeren,
- samenwerken van publiek en privaat.

Met de totstandkoming van Conventie 181 en Aanbeveling 188 is er een einde gekomen aan een bijna negentigjarige discussie over het wel of niet toestaan van private, op winst gerichte bemiddeling. Interessant is dat het in al die jaren nooit tot een totaalverbod is kunnen komen. Het verzet ertegen bleef al die jaren groot en ook de praktijk achterhaalde de theorie van het internationaal wettelijk kader.

2.2 *Uitwerking*

Met de totstandkoming van Conventie 181 en Aanbeveling 188 is er op wereldniveau een regelgevend kader ontstaan voor private bemiddeling en uitzendarbeid. Hoe zijn deze inmiddels vormgegeven en valt er iets te zeggen over de resultaten?

2.2.1 Vergunning, certificaat en reikwijdte⁸⁹

Kernbepaling vormt artikel 3, dat stelt:

1. The legal status of private employment agencies shall be determined in accordance with national law and practice, after consulting the most representative organizations of employers and workers.
2. A member shall determine the conditions governing the operation of private employment agencies in accordance with a system of licensing or certification except where they are otherwise regulated by appropriate national law and practice.

De ILO stelt in een toelichting dat deze vergunningverlening en certificering goed uitgevoerd moeten worden, dat wil zeggen objectief en transparant, en wel zodanig dat de agencies hun werk naar behoren kunnen verrichten. De regelgeving kan bij wet, maar ook via verordeningen en beschikkingen plaatsvinden.

Er wordt op gewezen dat er rekening gehouden zal moeten worden met de beschikbare capaciteit om de regels te doen naleven. Het is beter een beperkte, goed na te leven regeling op te zetten, dan een regeling waarop nauwelijks toegezien kan worden.

Artikel 3 geeft ook aan dat de betrokken sociale partners tevoren geraadpleegd zullen moeten worden. In veel landen waar uitzendbureaus opereren, geldt een vergunning- of certificatievereiste. Uit een analyse betreffende de leden van CIETT blijkt dat in nagenoeg alle landen waar CIETT leden heeft, zo'n vereiste bestaat. En opmerkelijk is dat het hier niet alleen landen aangaat die Conventie 181 hebben geratificeerd.⁹⁰

Artikel 2 (4) (9) van Conventie 181 geeft aan dat na raadpleging van de meest gereede sociale partners er ook een uitzendverbod uitgevaardigd kan worden voor bepaalde sectoren of categorieën werknemers.⁹¹ De ILO stelt dat zo'n verbod alleen verstandig is als in de behoefte aan dergelijke bemiddeling ook publiek kan worden voorzien en als hiervoor ook draagvlak bestaat.

⁸⁹ ILO (2007a), p. 5 e.v.

⁹⁰ Interne analyse van CIETT.

⁹¹ ILO (2007a), p. 6.

Dergelijke verbodsbepalingen bestaan inmiddels, zij het op bescheiden schaal. Van de landen die Conventie 181 hebben geratificeerd, zijn verboden bekend voor Algerije (publieke sector, management en migranten), Hongarije (creatieve sector, onderwijs) en Panama (grensoverschrijdende activiteiten). België, Tsjechië en Marokko kennen in hun regelgeving de verbodsmogelijkheid, waar echter tot dusverre geen gebruik van is gemaakt. Italië kent deze ook, maar recent zijn de agrarische sector en de bouwsector experimenteel opengesteld.⁹²

2.2.2 Definitie

Artikel 1 van de conventie stelt dat:

‘for the purpose of this convention the term private employment agency means any natural or legal person, independent of the public authorities, which provides one or more of the following labour market services.’⁹³

Er worden dan vervolgens drie activiteiten genoemd:

- a. ‘job matching’-diensten zonder dat de bemiddelaar een arbeidsovereenkomst aangaat;
- b. het in dienst nemen van werkenden om ze beschikbaar te stellen aan een derde, ‘the user enterprise’;
- c. andere diensten in de sfeer van ‘job-seeking’.

Onder *a* vallen de echte bemiddelingsactiviteiten, ook ‘overseas’ en de ‘executive-searchers’. Onder *b* de uitzenddiensten, maar ook diensten die worden aangeduid met ‘staf-leasing’, ‘job-shops’, ‘careermanagement agencies’, ‘employment enterprises’ en ‘outplacement agencies’. Onder *c* valt de restgroep, maar hier zijn geen voorbeelden van bekend.

2.2.3 Werknemersbescherming⁹⁴

Artikelen 4, 11 en 12 waarborgen de werknemersbescherming voor de betrokken uitzendkrachten. Artikel 4 waarborgt specifiek de vrijheden van vereniging en onderhandelen. Artikel 11 verplicht de ratificerende lidstaten om maatregelen te nemen die leiden tot een toereikende bescherming inzake:

92 ILO (2010), p. 80 e.v.

93 ILO (2010), p. 73 e.v.

94 ILO (2010), pag 76 e.v.. Zie ook ILO (2007a), ad. 110, p. 24 e.v.

- a. de vrijheid van vereniging;
- b. de vrijheid van collectief onderhandelen;
- c. minimumlonen;
- d. werktijden;
- e. sociale zekerheid;
- f. opleidingsmogelijkheden;
- g. gezondheid en veiligheid;
- h. ziekte- en ongevallenverzekering;
- i. insolventie;
- j. moeder- en ouderschapsvoorzieningen.

Artikel 12 vraagt om inzake deze onderwerpen, behalve ad a, in de driehoeksverhouding van uitzendwerkgever, uitzendwerkneer en opdrachtgever (user enterprise) de rollen nader te bepalen en respectievelijk de verantwoordelijkheden te verdelen. Het is met name deze bepaling omtrent de werknemersbescherming die kritiek uitlokt. De Britse Trade Union Congress (TUC) stelt dat er maar een beperkte ontslagbescherming bestaat en dat uitzendkrachten bij arbeidsconflicten in een zwakke positie verkeren. De ILO stelt dat het aan de regeringen is van de lidstaten die de conventie hebben geratificeerd, om op basis van bovengenoemd artikel 11, in combinatie met artikel 14 dat vraagt om nadere uitwerking van de conventie bij wet en regelgeving, actie te ondernemen.⁹⁵

In Aanbeveling 188, sectie II, § 8, staat verder vermeld dat uitzendbureaus niet mogen optreden als stakingsbrekers. ‘Private employment agencies should not make workers available to a user enterprise to replace workers of that enterprise who are on strike’. Deze bepaling is opgenomen in de aanbeveling omdat het stakingsrecht in internationaal en ILO-verband in discussie is.⁹⁶ In dit verband doet zich ook een vraagstuk voor in de Verenigde Staten. Uitzendkrachten zijn daar niet automatisch lid van dezelfde bargaining unit als die van de vaste medewerkers, en alhoewel ze een eigen bargaining unit kunnen oprichten, verkeren ze hierdoor praktisch in een achterstandspositie.⁹⁷ De Canadese CSN (Confédération des Syndicats Nationaux) verwijst in dit verband ook naar een interessante uitspraak van het Supreme Court of Canada:

... situations involving tripartite relationships can cause problems when it comes to identifying the real employer if the labour legislation is incomplete in this re-

95 ILO (2010), pag 76, punten 309 en 310.

96 Van der Heijden (2013).

97 ILO (2010), p. 77, punt 311.

gard. The tripartite relationship does not fit very easily into the classic pattern of bilateral relationships. The Labour Court (of Quebec) was essentially designed for bipartite relationships involving an employer and an employee. It is not very helpful when a tripartite relationship must be analysed. The traditional characteristics of an employer are shared by two separate entities – the personnel agency and its client – that both have a certain relationship with the temporary employee. When faced with such a legislative gaps, tribunals have used their expertise to interpret the often terse provisions of the statute. In the final analysis, however, it is up to the legislature to remedy those gaps.⁹⁸

Het is derhalve aan de regeringen om in dezen duidelijkheid te scheppen over de onderwerpen genoemd in de artikelen 11 en 12. In ieder geval zijn deze rechten ook gewaarborgd als deze onderwerpen door mogelijke ratificatie van andere conventies afgehandeld zijn.⁹⁹

Tabel 2.1 Matters listed in Article 12 and the most current respective Conventions¹⁰⁰

Freedom of association (to which reference is also made in Article 4 of Convention No. 181)	Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)
Collective bargaining (to which reference is also made in Article 4 of Convention No. 181)	Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)
Minimum wages	<ul style="list-style-type: none"> – Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) – Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26) – Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)
Working time and other working conditions	<ul style="list-style-type: none"> – Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1), Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30), Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1979 (No. 153) – Holidays with Pay Convention (Revised), 1970 (No. 132) – Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106), – Night Work Convention, 1990 (No. 171), Protocol of 1990 to the Night Work (Women) Convention (Revised), 1948 – Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175)

⁹⁸ ILO (2010), p. 77, punt 312; zie ook *Pointe-Claire (City) v. Quebec (Labour Court)* (1997) S.C.R. 1015, § 63.

⁹⁹ ILO (2010), p. 78.

¹⁰⁰ ILC (2010).

Tabel 2.1 Matters listed in Article 12 and the most current respective Conventions (vervolg)

Statutory social security benefits	<ul style="list-style-type: none"> – Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102) – Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 (No. 128), Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130), Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168) – Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)
Access to training	<ul style="list-style-type: none"> – Paid Educational Leave Convention, 1974 (No. 140), – Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142)
Protection in the field of occupational safety and health	<ul style="list-style-type: none"> – Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981 – Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)
Compensation in case of occupational accidents or diseases	<ul style="list-style-type: none"> – Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121), – Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969 (No. 130) – Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)
Compensation in case of insolvency and protection of workers claims	<ul style="list-style-type: none"> – Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95) – Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173)
Maternity protection and benefits, and parental protection and benefits	<ul style="list-style-type: none"> – Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (No. 103) – Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183)

2.2.4 Sociale dialoog

Veel regelgeving kan ook bewerkstelligd worden via onderhandelingen, na sociale dialoog. Bij 19 van de 38 CIETT-leden vindt een vorm van sociale dialoog plaats. Dit heeft zowel op uitzendsectoraal als op cross-sectoraal en op nationaal niveau plaats, met al dan niet betrokkenheid van de user enterprises, de opdrachtgevende werkgevers.¹⁰¹ Daarbij vormen Nederland, België, Italië en Duitsland een voorhoede van richtinggevende cao-onderhandelingen.

2.2.5 Data protection¹⁰²

Artikel 6 van de conventie bepaalt dat gebruik van gegevens van de medewerker beperkt moet blijven tot die betreffende kwalificaties en de werkervaring. Het verza-

101 BCG (2011), p. 71, figuur 48.

102 ILO (2007a), ad 110, p. 31; zie ook ILO (2010), ad 113, p. 78.

melen, bewaren en vormgeven moet verricht worden op basis van nationale wet- en regelgeving. Aanbeveling 188 geeft in sectie 11, artikel 11 en 12, nadere richtlijnen.

Belangrijk is ook te vermelden dat artikel 7 van dezelfde sectie vraagt om bestrijding door de overheid van onbehoorlijke en misleidende advertentiepraktijken, inclusief het adverteren voor niet-bestaande banen.

2.2.6 ‘No fee to worker’¹⁰³

Een andere kernbepaling van de Conventie vormt ook artikel 7, waarin het ‘no fee to worker’-principe ligt verankerd. Dit betekent dat er aan de werkers geen kosten of anderszins in rekening mogen worden gebracht. Afwijkingen in het belang van de betrokken werkers zijn mogelijk na raadpleging hierover van de sociale partners.

Het blijkt dat ongeveer een derde van de landen die hebben geratificeerd, van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruikmaakt of deze mogelijk wenst te maken. Hier wordt dus het vragen van een vergoeding aan de werkzoekenden toegestaan.

2.2.7 Fundamentele rechten¹⁰⁴

Met Conventie 181 zijn ook de coreconventies van de ILO op het gebied van vrijheid van vereniging en onderhandeling, dwangarbeid, kinderarbeid en gelijke behandeling verbonden. Hiervoor bespraken we al de artikelen 4, 11 en 12, waarin de principes van de Conventies 87 en 98 liggen verankerd.

In de preambule van Conventie 181 wordt verwezen naar de Forced Labour Convention 1930 (no. 29) die gericht is tegen dwangarbeid en uitbuiting. Uitzendbureaus moeten zich derhalve onthouden van illegale praktijken waardoor werkers dwangmatig worden verbonden met hun uitzendbureau of opdrachtgever, bijvoorbeeld door knechting via schuldverlening (mogelijk verbonden door illegale inhouding van fee’s), de illegale achterhouding van identiteitsdocumenten of andere vormen van bedreiging.

Ook moeten uitzendbureaus zich onthouden van activiteiten met kinderarbeid, zoals ook opgenomen in Conventie 182 inzake de ‘worst forms of child labour’. Dit bepaalt artikel 9, waarin staat: ‘a member shall take measures that child labour is not used or supplied by private employment agencies’.

2.2.8 Non-discriminatie

Artikel 5 van de Conventie bepaalt verder dat PrEAs ‘should treat workers without discrimination on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national

103 ILO (2007a), ad 110, p. 29; zie ook ILO (2010), ad 113, p. 81.

104 ILO (2007a), ad 110, p. 24; zie ook ILO (2010), ad 113, p. 35 e.v.

extraction, social origin or any other form of discrimination covered by national law and practice, such as age or disability'. Dit recht op non-discriminatie is van fundamenteel belang, met name voor vrouwen en migranten die moeite hebben om hun rechten inzake loon, arbeidsvoorwaarden en meer in het algemeen de vrijheid van vereniging te realiseren.

2.2.9 'Migrant workers'¹⁰⁵

Artikel 8 van de Conventie vraagt aandacht voor 'migrant workers' (gastarbeiders). Een lidstaat moet, na raadpleging van de meest gereede sociale partners, al het mogelijke doen, voor zover in haar jurisdictie mogelijk en waar functioneel in samenwerking met andere lidstaten, om toereikende bescherming te bieden aan migranten en misbruik te voorkomen van migranten die door agencies in hun land worden geplaatst. Deze maatregelen moeten ook strafbaarstelling impliceren, inclusief een verbod op agencies die frauduleus handelen en zich schuldig maken aan misbruik. Artikel 8 heeft het oog gehad op de VN-conventie van december 1990 betreffende de *Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families*.

Een latere VN-conventie, van 1 juli 2003, beoogt gelijke behandeling inclusief gelijke arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen voor zowel nationale als gastarbeiders, alsmede gelijke toegang tot de beschermende maatregelen. Van belang in dit verband is ook artikel 5 van Aanbeveling 188 dat vraagt om geschreven contracten en goede voorlichting voorafgaande aan het werk.

2.2.10 Klachtenprocedure¹⁰⁶

Artikel 10 voorziet in de behoefte aan een toereikende klachtenprocedure. Het vraagt om 'adequate machinery and procedures, involving as appropriate the most representative employers and workers organizations for the investigation of complaints, alleged abuses and fraudulent practices...'. De weg naar de rechter behoeft hier niet de enige weg te zijn. Alternatieve geschillenregeling biedt vaak meer soelaas.

2.2.11 Samenwerking publiek/privaat¹⁰⁷

Artikel 13 wenst de samenwerking tussen publieke en private agencies op de arbeidsmarkt te bevorderen, met dien verstande dat de publieke agencies de regie houden over het formuleren van het arbeidsmarktbeleid en het besteden van de middelen.

105 ILO (2007a), ad 110, p. 26; zie ook ILO (2010), ad 113, p. 88.

106 ILO (2007a), ad 110, p. 37; zie ook ILO (2010), ad 113, p. 64.

107 ILO (2007a), ad 110, p. 45 e.v.; zie ook ILO (2010), ad 113, p. 57 e.v.

Conventie 88 heeft een soortgelijke bepaling in artikel 11, waar de autoriteiten wordt gevraagd om een effectieve samenwerking te bewerkstelligen tussen publieke en private agencies zonder winstoogmerk. Deze bepaling, die de samenwerking met private agencies met winstoogmerk mist, lijkt door artikel 13 van Conventie 181 achterhaald, maar moet gezien worden in zijn historische context.

Paragraaf 17 van Aanbeveling 188 geeft voorbeelden van samenwerking aan, zoals:

- pooling van informatie;
- uitwisseling van vacatures;
- gezamenlijke projecten;
- uitbesteding van publiek naar privaat voor bijvoorbeeld de integratie van langdurig werklozen;
- training van de staf;
- advisering bij de verbetering van de kwalificaties.

Inmiddels zijn er goede voorbeelden bekend van deze vormen van samenwerking. Veelal richten zij zich met name op het uitwisselen van kandidaten en vacatures.

In België bestaan hierover al overeenkomsten sedert 1999, welke onlangs zijn vernieuwd. Ook in Denemarken gaat het om de uitwisseling van informatie, maar ook in toenemende mate om uitbesteding van taken van de publieke diensten naar de private partijen. In Frankrijk bestond hieromtrent eveneens een vorm van samenwerking, doch deze werd ook bekritiseerd. Naast uitbesteding gaat het hier ook om uitwisseling van informatie, die, zoals vastgelegd in overeenkomsten, wel vertrouwelijk moet blijven. Duitsland kent een kaderovereenkomst tussen de Duitse federatie van uitzendbureaus, de *BAP*, en de publieke uitzendbureaus. Uitwisseling van informatie, samenwerking bij het plaatsen van doelgroepen, organisatie van gezamenlijke *job fairs* en regelmatig strategisch overleg vormen de belangrijke elementen van de samenwerking. In Italië heeft de samenwerking met name op lokaal niveau, te weten in Lombardije, de provincie Florence en de Marche-regio gestalte gekregen. Het gaat dan met name om de publieke financiering van private outplacement- en scholingsprojecten.

Nederland kent eveneens een toenemende samenwerking. Deze begon in de jaren tachtig met het publieke medefinancieren van het plaatsen van doelgroepen door de private sector. Inmiddels zijn uitzendbureaus ook vertegenwoordigd in de 33 opgerichte mobiliteitscentra, verspreid over het land. De vacaturesite *werk.nl* van de publieke bureaus wordt behoorlijk voorzien van vacatures door de private uitzendbureaus. Er is een servicepunt Flex opgericht dat als kenniscentrum fungeert om de samenwerking tussen privaat en publiek te faciliteren en te stimuleren. Ook worden op lokaal niveau met gemeenten afspraken gemaakt om de toenemende jeugdwerkloosheid te bestrijden en meer in het algemeen meer specifieke doelgroepen te plaatsen.

Om een betere afstemming tussen vraag en aanbod te bevorderen worden ook zogenaamde ‘speeddating sessions’ gehouden bij de publieke bureaus, waarbij wordt geprobeerd om op een snelle en efficiënte manier werkzoekenden in contact te brengen met de bestaande vraag.

In Spanje lopen ook onderhandelingen over verregaande vormen van samenwerking. Alhoewel in Zweden de samenwerking nog niet is geformaliseerd, bestaan er in de praktijk wel bepaalde vormen, zoals de uitwisseling van informatie op lokaal niveau, alsmede gezamenlijke outplacement- en coachingtrajecten.

In het Verenigd Koninkrijk werd via een hernieuwd ‘Memorandum of Understanding’ de samenwerking tussen de Britse uitzendfederatie REC en het publieke Job Centre Plus bezegeld. Samen met de private partijen zijn specifieke ondersteuningsprogramma’s opgezet om de toenemende werkloosheid te bestrijden. Er waren al eerder ervaringen opgedaan met informatie-uitwisseling en sollicitantenontvangst door private partijen op locatie van de Job Centre Plus. Ook strategisch arbeidsmarkt-overleg draagt aan een verdere samenwerking bij.

De Europese Commissie ten slotte is bezig deze samenwerking te bevorderen en hoog op de agenda te zetten.¹⁰⁸ Artikel 13 bepaalt dat de PrEA’s op gezette tijden informatie dienen te verstrekken ‘to allow the competent authority to be aware of the structure and activities of private employment agencies in accordance with national practices’. Deze informatie kan bijdragen aan het verkrijgen van een beter beeld van de arbeidsmarkt in zijn algemeenheid.¹⁰⁹

2.2.12 Implementatie

Artikel 14 vraagt om een adequate implementatie via wet- en regelgeving die consistent is met de nationale praktijk, toezicht door de arbeidsinspectie of een ander toezichthoudend publiek orgaan, alsmede maatregelen, inclusief straffen, om overtredingen tegen te gaan.¹¹⁰

2.2.13 Herziening

Artikel 16 stelt dat deze Conventie 181 de Fee-charging Employment Agencies Convention (revised), 1949 en de Fee-charging Employment Agencies Convention 1933 herziert.

108 Genoemde voorbeelden zijn ontleend aan gegevens van CIETT.

109 Zie ook Koeltz (2013).

110 Zie ILO (2010), ad 113, p. 65.

2.3 Impact

2.3.1 Aantal ratificaties

Kijken we naar de impact die Conventie 181 heeft gehad, dan is van belang om te bezien hoeveel landen inmiddels deze Conventie hebben geratificeerd. Per juni 2016 waren dat er 32 in totaal.

De vraag is welke betekenis hieraan gegeven moet worden. Op een totaal van 186 lidstaten van de ILO gaat het slechts om 17%. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat de impact tot dusverre bescheiden is geweest. Het is echter van belang om dit cijfer ook te bezien in relatie tot andere ILO-conventies; welke rangorde neemt Conventie 181 met 32 ratificaties per half 2016 dan in?

Tabel 2.2 Landen die Conventie 181 geratificeerd hebben

1999	Albanië	30 juni
	Ethiopië	24 maart
	Finland	25 mei
	Japan	28 juli
	Nederland	15 september
	Marokko	10 mei
	Panama	10 augustus
	Spanje	15 juni
2000	Tsjechië	9 oktober
	Italië	1 februari
2001	Moldavië	19 december
2002	Georgië	27 augustus
	Portugal	25 maart
2003	Hongarije	19 september
2004	België	28 september
	Litouwen	19 maart
	Uruguay	14 juni
2005	Bulgarije	24 maart
2006	Algerije	6 juni
	Suriname	12 april
2008	Polen	15 september
2010	Bosnië en Herzegovina	18 januari
	Slowakije	22 februari
2012	Israël	4 oktober
	Voorm. Joeg. Rep. Macedonië	3 oktober
2013	Fiji	21 januari
	Servië	15 maart
	Zambia	23 december
2015	Mongolië	17 april (in werking per 17 april 2016)
	Nigeria	14 mei (in werking per 14 mei 2016)
	Frankrijk	28 oktober 2015 (in werking per 28 oktober 2016)
2016	Mali	12 april 2016 (nog niet in werking)

Begin 2016 nam Conventie 181 bij de zogenaamde technische conventies van de ILO de 59e plaats in van de in totaal 177 afgesloten ILO-verdragen. De technische conventies kenden begin 2016 een gemiddelde van 28 ratificaties en Conventie 181 zit daar met inmiddels 31 ratificaties redelijk boven. We kunnen ook kijken naar alle sedert 1990 afgesloten conventies. Wat blijkt dan? Conventie 182 betreffende de Worst Forms of Child Labour van 1999 en de Maritime Labour Convention blijken dan met respectievelijk 180 en 70 ratificaties vooraf te gaan aan Conventie 181, die daardoor tezamen met Conventie 185 betreffende de Seafarer's Identity Documents (Revised) van 2003 op de derde plaats staat.

Kijken we naar de ILO-verdragen die specifieke vormen van arbeid regelen zoals parttimewerk, huisarbeid en huishoudelijk werk, dan blijken deze conventies, te weten de Parttime Work Convention 1994 (no. 175), de Homework Convention 1996 (no. 177) en de Domestic Workers Convention 2011 (no. 185) slechts 14, 10 en 22 ratificaties te hebben verkregen, daarmede ver achterliggend op Conventie 181 met zijn 32 ratificaties.

Deze redelijk florissante posities worden mogelijk mede beïnvloed door een steeds geringere animo de laatste jaren om ILO-conventies te ratificeren, maar ratificaties zijn ratificaties.

2.3.2 Prospects

In 2010 heeft de ILO onder haar lidstaten een peiling gehouden omtrent de belangstelling voor ratificatie in de toekomst. Hierbij meldden zich 38 lidstaten als prospect, te weten:

Tabel 2.3 Lidstaten, prospect voor ratificatie van Conventie 181

Bangladesh	Frankrijk	Mongolië	St. Vincent en de Grenadines
Belize	Honduras	Montenegro	Servië
Benin	Israël	Mozambique	Soedan
Bolivia	Ivoorkust	Myanmar	Syrië
Brazilië	Jemen	Nepal	Tunisië
Centr. Afrikaanse Rep.	Jordanië	Nigeria	Venezuela
Chili	Kameroen	Oekraïne	Ver. Arab. Emiraten
Egypte	Letland	Peru	Zimbabwe
Eritrea	Madagascar	Rwanda	Zweden
Estland	Malawi		

Hieronder bevinden zich landen als Servië, Israël, Mongolië, Nigeria en Frankrijk die inmiddels hebben geratificeerd, maar ook landen als Chili, Peru en Zweden die geen belemmeringen meer zouden zien om op termijn tot ratificatie over te gaan.

Desondanks blijven er ook nog belemmeringen om tot ratificatie over te gaan. Er zijn nog steeds 23 landen die Conventie 96 hebben geratificeerd, waarvan 15 het

strengere regime II dat het volledig verbieden van op winst gerichte private bemiddeling beoogt. De ILO verstaat hieronder ook – zoals wij hiervoor zagen – de commerciële uitzenddienstverlening.

Tabel 2.4 Nog geldende ratificaties Conventie 96¹¹¹

<i>Deel II</i>		<i>Deel III</i>
Bangladesh	Guatemala	Argentinië
Bolivia	Luxemburg	Ierland
Costa Rica	Lybië	Ivoorkust
Cuba	Mauretanië	Malta
Djiboeti	Pakistan	Mexico
Egypte	Swaziland	Senegal
Gabon	Syrië	Sri Lanka
Ghana		Turkije

Van deze landen die Conventie 96 nog hebben geratificeerd zijn er vier die op de lijst van de prospects staan, te weten Ivoorkust (deel III) en Bolivia, Egypte en Syrië (deel II). Landen die Conventie 96 hebben geratificeerd en Conventie 181 nog niet, blijven gehouden de verplichtingen van Conventie 96 te volgen. Pas bij ratificatie van Conventie 181 houden de verplichtingen van Conventie 96 automatisch op, doordat deze ratificatie ook geldt als opzegging van Conventie 96.

Frankrijk heeft inmiddels Conventie 181 geratificeerd en daarmee ‘ipso jure’ afscheid genomen van Conventie 96.¹¹² De Franse regering had met het opheffen van het overheidsmonopolie op het gebied van de arbeidsbemiddeling en de instelling van de *Pôle Emploi* hierop al een voorschot genomen. Maar de Committee on Applications and Recommendations moest de Franse regering hier in 2012 nog wel aan herinneren. De Committee liet zich in 2013 in gelijksoortige bewoordingen ook uit in direct request aan de Egyptische, Braziliaanse en Syrische regeringen. De Franse parlementaire behandeling leidde overigens nog wel tot kritiek. Er bleek met name bezwaar tegen de zogenaamde ‘marchandisation’ van de werklozen.¹¹³

Landen van deze Conventie 96-lijst als Cuba en Guatemala gaven te kennen niet voornemens te zijn uitzendarbeid te gaan toestaan. Andere landen gaven aan dat ze, alhoewel ze inmiddels ook wel uitzendwetgeving hebben, niet tot ratificatie wensen over te gaan, omdat de wetgeving niet geheel in lijn is met Conventie 181 en zij niet voornemens zijn hun wetgeving aan te passen. Canada, Denemarken, Zuid-Korea, Nieuw-Zeeland, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hebben

111 ILO (2010), ad 129.

112 *La Tribune* (2015).

113 Chaignon & Rousseau (2014).

bijvoorbeeld problemen met het ‘no fee to workers’-principe; Zuid-Korea, Mali en Mexico met invoering van bepalingen op het gebied van ‘migrant-worker’. Het Verenigd Koninkrijk evenals Zwitserland hebben verder problemen met de artikelen 11 en 12 en de hiermede samenhangende vereisten betreffende collectieve onderhandelingen. Canada stelt verder dat de wetgeving regionaal wordt bepaald en dat niet overall aan Conventie 181 wordt voldaan.¹¹⁴

Vast te stellen valt dat Conventie 181 inmiddels met 31 ratificaties meer landen achter zich heeft staan dan Conventie 96, die duidelijk op zijn retour is; ooit kende deze 42 ratificaties, maar inmiddels hebben 19 lidstaten dit verdrag opgezegd. Als inderdaad 36 prospects over zouden gaan tot ratificatie, dan zou Conventie 181 uitkomen op 64 ratificaties, dat dan ver boven de mogelijk nog 19 overblijvende aanhangers van Conventie 96 zal liggen, en aanzienlijk boven het huidige gemiddelde van 28 ratificaties per Conventie.

2.3.3 Survey: meer ratificaties Conventie 181 nodig¹¹⁵

In 2010 heeft de ILO op haar 99e sessie van de ILC aandacht besteed aan het onderwerp ‘employment instruments’, in het kader van de Declaration on Social Justice for a Fair Globalization van 2008. Aan de stand van zaken met betrekking tot deze verklaring wordt op de ILC regelmatig aandacht besteed door wisselende onderwerpen in dit verband te agenderen. Dit keer betrof het een survey van een aantal employment instruments, die onderzocht werden door de Committee of Experts in the Application of Conventions and Recommendations (CEACR).

Er werd stilgestaan bij de Employment Policy Convention, 1964 (no. 122); de Human Resources Convention, 1975 (no. 142); the Employment Service Convention, 1948 (no. 88), en de Private Employment Agencies Convention, 1997 (no. 181). Ook aan The Job Creation in Small and Medium Sized Enterprises Recommendation, 1998 (no. 189) en de Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (no. 193) werd daarbij aandacht besteed.

Veel van de hiervoor genoemde gegevens zijn ontleend aan de rapportage hierover. Belangwekkend daarbij is dat Conventie 181 werd gezien in het bredere verband van internationale standaarden die essentieel zijn voor het gewenste arbeidsmarktbeleid. De preambule van de Employment Policy Convention van 1964 verwijst naar de universele verklaring betreffende de Mensenrechten van 1948, die stelt dat ‘iedereen recht op werk heeft, alsmede een vrije arbeidskeuze en het recht op rechtvaardige

114 Een en ander is ontleend aan gegevens uit correspondentie tussen ILO en lidstaten, in verband met Survey ad 113, waarin inzage is verkregen.

115 ILC (2010), p. 27–49.

en gunstige arbeidsvoorwaarden en de bescherming tegen werkloosheid'. De Conventie stelt 'full-employment' en een vrije arbeidskeuze centraal.

Deze principes zijn ook terug te vinden in het in 1966 aangenomen internationaal convenant 'on Economic, Social and Cultural Right', dat bepaalt dat het recht op werk impliceert dat iedereen het recht heeft om een bestaan op te bouwen door werk dat in vrijheid wordt gekozen of geaccepteerd, en dat de lidstaten toereikende maatregelen nemen om dat recht te realiseren. Aangetekend zij dat niet wordt bedoeld een absoluut recht op werk, maar een vrije arbeidskeuze, waarbij iedereen in vrijheid werk kan accepteren of kiezen zonder daartoe gedwongen te worden. 'Recht op werk' impliceert tevens een systeem dat waarborgt dat iedereen toegang heeft tot arbeid.

Een dergelijk systeem vereist ook inspanningen op het gebied van adequate opleiding en training. Dit laatste is verankerd in de Human Resources Development Convention van 1975 (no. 142) en wordt ook aangetroffen in de artikelen 11 en 12, sub f, waar aan de lidstaten die Conventie 181 hebben geratificeerd, opdracht wordt gegeven om toe te zien dat de benodigde training plaatsvindt.

De rapportage van de CEACR geeft de wederzijdse betrokkenheid aan tussen publieke en private bemiddeling, evenals het onderling verband tussen de Employment Service Convention van 1948 (no. 88) en de Private Employment Agencies Convention van 1997 (no. 188). Al eerder zagen we dat artikel 11 van Conventie 88 over de samenwerking van publieke en private partijen op de arbeidsmarkt zijn spiegelbeeld vindt in artikel 13 van Conventie 181.

Beraadslagingen

In de beraadslagingen tijdens de ILC riepen de werkgevers de regeringen op om Conventie 181 te ratificeren.¹¹⁶ Ze merkten ook op dat er in de Conventie niets geregeld was over stakingen.¹¹⁷ Artikel 6 van Aanbeveling 188, dat het vervangen van stakers door uitzendkrachten wenst te voorkomen, betrof slechts een advies. Zij stelden verder dat een toereikende werknemersbescherming niet betekende dat er voor uitzendkrachten een zelfde bescherming zou moeten ontstaan als voor andere arbeidskrachten.¹¹⁸ Ook toezicht op artikel 7 – het 'no fee to worker'-principe – was gewenst, evenals aandacht voor de mogelijk extraterritoriale werking van artikel 8 inzake migratievormen tussen verschillende landen.¹¹⁹

116 ILC (2010), p. 35, punt 117.

117 ILC (2010), p. 36, punt 118 en punt 122.

118 ILC (2010), p. 36, punt 119.

119 ILC (2010), p. 36, punt 120 en 121.

Verwijzend naar de Conventies 88 en 181 benadrukten de werknemers dat voor het bereiken van volledige en productieve werkgelegenheid de rol van de private agencies niet als doorslaggevend moest worden beschouwd, net zomin als de publieke agencies overschat moesten worden. Duidelijk was geworden dat er nog steeds sprake was van misbruikpraktijken door private agencies, met name bij de grensoverschrijdende activiteiten, waar overheden nog steeds geen grip op konden krijgen. Hierbij viel ook een verband te leggen met het meer algemene fenomeen van de in vele landen opkomende vormen van 'precarious employment', waarover nog maar weinig bekend was.¹²⁰ De werknemers vroegen ook aandacht voor de Employment Relations Recommendation, 2006 (no. 198) die beoogt te voorkomen dat atypische arbeidsvormen de werknemersbescherming ontberen.¹²¹ Voor een effectief arbeidsmarktbeleid was het nodig om de dienstverlening van private agencies te koppelen aan een vergunnings- en certificeringsvereiste.

De regering van het Verenigd Koninkrijk reageerde op opmerkingen als zouden met name uitzendkrachten rechteloos zijn, door te stellen dat ze de volledige vrijheid hebben om lid te worden van een vakbeweging en dat zij dit niet behoeven te melden aan hun werkgever. Zij kunnen zich overal laten bijstaan door vakbondsvertegenwoordigers en de werkgever mag niet discrimineren op grond van een vakbondslidmaatschap. Veel uitzendkrachten zouden op grond van onderzoek zelf voorkeur geven aan de flexibiliteit van het uitzendwerk. Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn er arbeidsbeschermende regelingen en voorzieningen, ook voor grensoverschrijdende arbeidskrachten.¹²²

De werknemers zagen het uiteindelijk als een belangrijke prioriteit dat de betrokken Conventies meer zouden worden geratificeerd, waaronder ook Conventie 181.¹²³ Zij vroegen ook aandacht voor het ernstige probleem van de arbeidsmarkt die steeds meer 'precarious' en gesegmenteerd raakt, evenals voor de problemen die de driehoeksverhouding van Conventie 181 oproept. Er zou een vervolg gegeven moeten worden aan de Employment Relations Recommendation 2006, (no. 198). Er zou een diepgaand onderzoek moeten plaatsvinden en een discussie over wat de ILO hieraan zou kunnen doen. Daarbij zou ook gekeken moeten worden naar de waarborgen voor de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderhandelen van uitzendkrachten, mede in relatie tot hun betrokkenheid bij stakingen.¹²⁴

120 ILC (2010), p. 36, punt 130.

121 ILC (2010), p. 36, punt 131.

122 ILC (2010), p. 39, punt 133.

123 ILC (2010), p. 42, punt 149.

124 ILC (2010), p. 43, punten 154 en 155.

De werkgevers benadrukken dat met alleen meer werk de economische onzekerheden tegemoet kunnen worden getreden en dit vereist nog slimmere en effectievere regelingen die flexibiliteit en sociale bescherming weten te combineren.¹²⁵

De voorzitter van de desbetreffende commissie die zich bezighield met de discussie over de rapportage betreffende de 'employment instruments', stelde ten slotte dat het bij de beraadslagingen logisch was geweest om ook Conventie 181 mee te nemen, al waren er destijds nog maar 23 ratificaties en was er nog weinig ervaring met de conventie opgedaan. De commissie stelde dat private agencies zonder twijfel een steeds belangrijkere rol zouden spelen in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod; het was te hopen dat meer lidstaten over zouden gaan tot ratificatie van Conventie 181.¹²⁶

2.3.4 Gevolgen ratificatie

Opvallend is dat er ook landen zijn die hebben geratificeerd, maar die nog niet hebben weten te voldoen aan het vereiste om het verdrag te implementeren, zoals in het geval van Uruguay en Suriname.

Overigens betekent ratificatie nog niet dat de regelgeving al direct daarna volledig in overeenstemming is met de bepalingen van Conventie 181. Dit kan gepaard gaan met een langdurig proces, waarbij geprobeerd wordt toe te werken naar deze overeenstemming. We signaleerden dit al eerder voor Suriname en Uruguay. Dit geldt evenzeer voor Marokko, dat de Conventie gelijk met Nederland in 1999 geratificeerd heeft, maar nog geen wetgeving heeft die 'up to standard' is.¹²⁷ Dit is ook het geval voor bijvoorbeeld Suriname, dat in 2006 de uitzendconventie ratificeerde, maar tot dusverre niet verder kwam dan publicatie van een ontwerp-wet.¹²⁸

Anderzijds wil niet-ratificatie ook niet zeggen dat er geen deugdelijke wetgeving is. Een land als Zweden bijvoorbeeld heeft een behoorlijk verregaande wetgeving die aansluit bij de principes van Conventie 181.¹²⁹ Zweden wenst ratificatie te bezien in samenhang met de doorvoering van de Europese Uitzendrichtlijn.

Niet-ratificatie kan ook duidelijk maken dat er nog het nodige geregeld moet worden, wil er sprake zijn van acceptabele uitzendverhoudingen. Zo loopt in Zuid-Afrika hierover al enige tijd een discussie. In dit land werd uitzendarbeid op basis van de driehoeksverhouding al eerder in de wet erkend (1983). Rondom dit fenomeen zijn

125 ILC (2010), p. 44, punt 157.

126 ILC (2010), p. 45, punt 162.

127 Ahmed (2011).

128 Ontwerp-wet terbeschikkingstelling arbeidskrachten door intermediairs, 2009.

129 Van Liemt (2013), p. 21 e.v.

inmiddels de misbruiken behoorlijk toegenomen. Ook is de wetgeving hierop aangepast en is er een hoofdelijke aansprakelijkheid van de opdrachtgever voor loonbetaling ontstaan (1995), die echter weer moeilijk uitvoerbaar bleek. Men weet ook geen oplossing te vinden voor de in Conventie 181 aangedragen oplossing van de door de overheid te verdelen verantwoordelijkheden. In 2010 leidde dit ertoe uitzendarbeid de facto te verbieden door het uitzendbureau niet meer te kwalificeren als formele werkgever. Inmiddels is men hier weer vanaf gestapt en ligt er nu een voorstel voor een maximale uitzendperiode van 3 maanden, later weer verlengd naar 6 maanden. Vakorganisaties zijn tegen en wensen een verbod. En werkgevers wensen een maximale uitzendduur van 24 maanden. Daarnaast is er ook een voorstel om het ‘no fee to worker’-principe in te voeren alsmede de ‘data protection’ te waarborgen.¹³⁰ De discussie en de wetsontwerpen hebben nog niet geleid tot een voor alle partijen acceptabele oplossing. Ratificatie van Conventie 181 ligt hier dan ook nog ver weg.

Een discussie hierover bestaat evenzeer in India. Er bestaat aldaar een ‘outsourcing’-wetgeving vanaf 1970¹³¹, maar deze houdt nauwelijks rekening met de allocatieve rol van uitzendarbeid. Bepleit wordt derhalve ratificatie van Conventie 181 en specifieke nationale uitzendwetgeving.¹³²

2.3.5 Toezicht CEACR

Met ratificatie van een conventie begint een proces waarbij een lidstaat zich committeert om haar wetgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de conventie. Binnen de governancestructuur van de ILO is de Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR)¹³³ ervoor om erop toe te zien dat een en ander ook metterdaad plaatsvindt. In het kader van haar toezichthoudende rol moeten de lidstaten periodiek rapporteren over de naleving van de geratificeerde conventies; iedere twee jaar ten aanzien van de acht fundamentele en vier prioritaire conventies; iedere vijf jaar ten aanzien van de overige conventies.

De Commissie kan zich daarbij bedienen van zijn ‘direct requests’ en ‘observations’. Als we deze rapportages analyseren ten aanzien van Conventie 181, dan wordt duidelijk dat het leeuwendeel van de vragen gaat over de artikelen 11 en 12 (werknemersbescherming), artikel 7 (‘no fee to workers’-principe), artikel 13 (de ‘public-private cooperation’), artikel 8 (‘migrant workers’), artikel 10 (‘complaint procedures’) en artikel 5 (‘equal treatment’). De commissie vraagt in dit verband om nadere bijzonderheden.

130 Benjamin (2013), p. 2 e.v.

131 The contract labour (regulation and abolition) Act 1970. Act no.37 of 1970.

132 ISF (2012). Zie ook: Papapostolou & Nurthen (2012).

133 Van der Heijden (1999b); Van der Heijden (2014a)

2.4 Workshop 2009: promotie Conventie 181

In 2009 werd door de ILO een workshop georganiseerd ter bevordering van meer ratificaties van Conventie 181. Daartoe werd een zogenaamde issue paper vervaardigd, met als titel: *Private Employment Agencies, Temporary agency workers and their contribution to the labour market*. Daarin werd stilgestaan bij de achtergronden van de verschillende regelingen van Conventie 181, de regelingen zelf, sectorale aspecten, de invloed van de economische crisis en de sociale dialoog.¹³⁴ Met betrekking tot de voordelen van de Conventie werd gesteld dat:

The Convention can be an engine for job creation, structural growth, improved efficiency of labour markets, better matching of supply and demand for workers, higher labour participation rates and increased diversity.

It also sets a clear framework for regulating, licensing and self-regulation, thereby encouraging reliability; ensuring effective protection of workers against unfair practices, for example as regards pay, contract conditions, safety and health by unscrupulous providers or user enterprises of temporary agency workers; discouraging human trafficking; and promoting cooperation between public and private employment services.

Private employment agencies can act as an entry-port to the labour market, especially for disadvantaged jobseekers, and can enhance worker employability by facilitating access to training and offering opportunities for professional experience in different working environments.¹³⁵

En daarmee werd het belang van Conventie 181 helder en duidelijk aangegeven. Aan de workshop werd deelgenomen door 28 regeringen alsmede 26 werknemers- en 34 werkgeversvertegenwoordigers. De discussiepunten tijdens de workshop betroffen: de bijdrage aan de arbeidsmarkt, regelgeving, werknemersrechten, de economische crisis, hoe verdere ratificaties te bevorderen en vaststelling van de punten van overeenstemming. Vastgesteld werd ten aanzien van de arbeidsmarkt bijdrage dat private agencies, die de principes van de conventie respecteren, met hun dienstverlening kunnen bijdragen aan:

- de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, inclusief de benodigde flexibiliteit voor ondernemingen;
- invoering van actief arbeidsmarktbeleid en het scheppen van transitiemogelijkheden van werkloosheid naar werk door:

134 WPEAC (2009).

135 WPEAC (2009), p. 41.

- werkzoekenden weer te helpen toe te treden of terug te keren op de arbeidsmarkt;
 - kwetsbare mensen te helpen toe te treden tot de arbeidsmarkt;
 - meer arbeidsmogelijkheden te scheppen voor meer mensen;
- de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt te vergemakkelijken door studenten en andere jongeren de eerste werkervaring te bieden;
 - het bieden van beroepstraining aan uitzendkrachten;
 - omzetting van contractvormen, zoals van een uitzendcontract in een contract voor bepaalde of onbepaalde tijd;
 - bevordering van ‘life-work balance’ door bijvoorbeeld flexibele werkmogelijkheden te bieden;
 - bestrijding van zogenaamd ‘undeclared work’;
 - fatsoenlijke voorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid;
 - doorvoering van nationaal beleid om privaat met publiek te laten samenwerken.

Als geëigende regelgeving, komend van de regeringen of in samenwerking of zelf ontwikkeld, gelden in ieder geval de principes, de rechten en plichten van Conventie 181, zo werd ook vastgesteld.

Een vurig pleidooi wordt gehouden door de deelnemers om met behulp van allerlei acties over te gaan tot rectificatie en doorvoering van Conventie 181, ook met behulp van de ILO.

2.5 *Maritieme Conventie en conventie betreffende huishoudelijk personeel*

Afgezien van Conventie 181 heeft uitzendarbeid ook aandacht gevraagd bij de totstandkoming van andere conventies. Op pagina 42 werd vermeld dat in 1920 in de Maritieme Conventie een verbod op private bemiddeling werd opgenomen. Het duurde tot 1996 eer dit verbod werd opgeheven. Voorafgaand aan de totstandkoming van Conventie 181 kwam in 1996 de Recruitment and Placement of Seafarers Convention (no. 179) tot stand, waarin ‘private recruitment and placement services for seafarers’ nader werden geregeld. Essentialia als ‘no fee to workers’ en privacy-, vergunnings- en certificeringsvereisten werden daarbij geregeld. De conventie verkreeg tien ratificaties, totdat zij werd opgeheven door integratie in de veelomvattende Maritime Labour Convention in 2006. Uit deze conventie valt af te leiden dat private bemiddeling evenals uitzendarbeid zijn toegestaan.¹³⁶

¹³⁶ Heerma van Voss e.a. (2006), p. 26.

Dit verdrag kent inmiddels 78 ratificaties. In 2011 heeft Nederland het verdrag bekrachtigd en in een Besluit van 27 augustus 2012 is de arbeidsbemiddeling en terbeschikkingstelling van arbeidskrachten nader geregeld.¹³⁷

In 2011 kwam de conventie betreffende huishoudelijk personeel, de Domestic Workers Convention (no. 189) tot stand. In artikel 15 wordt hierbij specifieke aandacht gegeven aan de rol van private employment agencies en het tegengaan van misbruiken. Deze conventie kent inmiddels 22 ratificaties.

137 Besluit van 27 augustus 2012, houdende regels inzake aanspraken van zeevarenden, arbeidsbemiddeling en terbeschikkingstelling van arbeidskrachten in de zeevaart en tot wijziging van het Arbeidstijdenbesluit en het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de implementatie van het Maritiem Arbeidsverdrag 2006, Stb. (2012) 397, art. 9 t/m 11.

