



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

HOOFDSTUK 3

Verwikkeling

In hoofdstuk 2 werd de ontwikkeling naar een nieuw verdrag voor private arbeidsbemiddeling en met name uitzendarbeid geschetst. Dit hoofdstuk behandelt de vraag welke verdere verwikkeling zich hieromtrent heeft voorgedaan.

Op het moment dat de laatste hand werd gelegd aan Conventie 181 ontstond ook een discussie over ‘contract labour’, welke overlap had met uitzendarbeid en in feite ook om nadere regulering vroeg. Deze discussie mondde uit in een beraad leidend tot een aanbeveling ten aanzien van de ‘employment relationship’. Echter, tegelijkertijd ontstond een nieuwe, bredere discussie over ‘precarious work’, dat steeds meer tot verdringing van het vaste werk zou leiden. Uitzendarbeid werd daarbij ook aangemerkt als een vorm van precarious work.

Verder passeren de positie van sociale partners, de mogelijke knelpunten en de introductie van een nieuw begrip, Non-Standard Forms of Employment (NSFE), de revue.

3.1 *Contract labour*

3.1.1 Aandacht voor contract labour¹³⁸

Met Conventie 181 werd private bemiddeling uiteindelijk toegestaan en werden tevens regels gesteld voor de driehoeksverhouding die gepaard gaat met het feit dat er bij uitzendbemiddeling altijd drie partijen een rol spelen, te weten de uitzendkracht, het uitzendbureau en de zogenaamde inlener (‘user company’).

De conventie spreekt in artikel 1b over:

[...] 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 as a user enterprise), which assigns their tasks and supervises the execution of these tasks.

138 Governing Body 262\92-2A E95 IV 2, p. 68 e.v.

Essentieel daarbij zijn dus de bemiddelaar die tevens optreedt als werkgever ('employing') en de werknemer ('workers') die feitelijk werkt voor een derde die optreedt als opdrachtgever en tevens toezicht uitoefent op de te verrichten werkzaamheden ('*which assigns their tasks and supervises the execution of these tasks*'). Deze driehoeksverhouding vindt haar voedingsbodem in de allocatie van arbeid, dat wil zeggen het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, die kenmerkend is voor alle hiervóór in hoofdstuk 2 genoemde conventies.

Men was zich er echter ook bewust van geworden dat bij deze allocatieve dienstverlener bemiddelaars optreden als werkgever, zodat hiervoor ook spelregels gesteld moesten worden. En dit raakt aan wat binnen de ILO in diezelfde tijd om aandacht vroeg: het vraagstuk van contract labour. Dit begrip is altijd moeilijk te duiden geweest. Contract labour komt in vele vormen voor en het probleem was en is nog steeds dat er geen duidelijke definitie voorhanden is.

Aangezien uitzendondernemingen zich, naast het uitzenden zoals gedefinieerd in Conventie 181 (art. 1b), ook met contract labour bezighouden, is het van belang ook deze contract labour-discussie nader te analyseren. Daarnaast overlappen de begrippen uitzendarbeid en contract labour elkaar.

De Governing Body van de ILO agendeerde voor de ILO-conferentie van 1997 niet alleen de herziening van 'the fee-charging agencies-conventie 96' maar ook het onderwerp 'contract labour', vanwege de onduidelijkheid van dit begrip, hetgeen aanleiding zou geven tot onvoldoende sociale rechtsbescherming van de betrokken werkers. Het onderwerp werd besproken in de 258e (november 1993) en de 259e (maart 1994) vergaderingen van de Governing Body, en gesteld werd dat nader onderzoek noodzakelijk was teneinde na te gaan of de ontwikkeling van een internationale standaard mogelijk zou zijn.

Op de vergadering van maart 1994 werd, vooruitlopend op alle discussies, onderscheid gemaakt tussen drie typen van arbeidsverrichting, te weten:

- die op basis van een 'arbeidsovereenkomst',
- die op basis van 'arbeidscontracting' ('labour only contracting');
- die op basis van 'werkcontracting' ('job contracting').

Bij de arbeidsovereenkomst wordt er onder gezag en toezicht van de werkgever gewerkt door de werknemer. De werkgever is verantwoordelijk voor de toevoer van de noodzakelijke materialen, betaalt de lonen, zorgt voor inachtnaam van de veiligheids- en gezondheidsregels en regelt ook de sociale zekerheid.

Bij arbeidscontracting ('labour only contracting') gaat het alleen om de terbeschikkingstelling van arbeid zoals dat in feite ook bij uitzendarbeid vaak plaatsvindt, dat wil zeggen met een werker die door toedoen van een bemiddelaar, die tevens optreedt als werkgever, werk verricht voor een derde (opdrachtgever).

Bij werkcontracting ('job contracting') worden diensten verleend aan een 'contractor' door een 'subcontractor', hetgeen een grote of een kleine onderneming kan zijn maar ook een zzp'er ('self-employed'). Formeel-juridisch betreft het een commerciële overeenkomst waarbij de onderneming werk uitbesteedt aan een 'subcontractor', die de werkers in dienst heeft die onder zijn toezicht staan of die als zelfstandige opereert.

In werkelijkheid is het echter vaak moeilijk onderscheid te maken tussen 'arbeidscontracting' en 'werkcontracting', omdat er vele mengvormen denkbaar zijn. In sommige landen is 'arbeidscontracting' verboden en in dergelijke gevallen wordt ook wel gewerkt met gefingeerde 'werkcontracting'. Ook is het moeilijk om onderscheid te maken tussen 'contracting of service', waarbij gebruik gemaakt wordt van een arbeidsovereenkomst of een dienstencontract en een 'contract for services' ('job contracting'). En het onderscheid is zeer relevant, aangezien het aangeeft wie precies verantwoordelijk is voor wat.

De term 'contract labour' wordt veel gebruikt en duidt zowel 'arbeidscontracting' ('labour only contracting') als 'werkcontracting' ('job contracting') aan. Volgens de rapportage van het ILO-office aan de Governing Body in maart 1995¹³⁹ is 'contract labour' een groeiend verschijnsel dat met name veel voorkomt in sectoren als de bouw, kledingindustrie, plantages, bosbouw, olie- en gasindustrie en transport; ook in de ict komt het veel voor.

Als redenen om tot uitbesteding over te gaan worden genoemd het inspelen op cycliciteit, kostenbeheersing, behoefte aan flexibiliteit, bevordering van werkzekerheid van het 'core-team', behoefte aan afstoting van risico's en inspelen op toenemende onzekerheid.¹⁴⁰

Al met al wordt ook geconstateerd dat de werknemersbescherming op de tocht staat bij deze toenemende vorm van werkorganisatie. Vandaar de vraag om ILO-aandacht voor dit groeiend fenomeen.

3.1.2 Uitvoerige rapportage conferentie 1997

Voor de ILO-conferentie van 1997 stelde het ILO-office een uitgebreid rapport samen over contract labour.¹⁴¹ Het onderwerp werd in 1997 behandeld in het kader van een zogenaamde dubbele discussie-procedure, hetgeen betekende dat het onderwerp ook op de conferentie van 1998 behandeld zou gaan worden. Het rapport geeft een uitgebreide analyse van het verschijnsel, waarbij aangesloten wordt bij de rapportages die eerder aan de Governing Body plaatsvonden.

139 Governing Body 262\92-2A E95 IV 2, p. 282.

140 Governing Body 262\92-2A E95 IV 2, p. 287.

141 ILC (1997b).

De begrippen 'werkcontracting' ('job contracting') en 'arbeidscontracting' ('labour only contracting') passeren wederom de revue. Bij 'werkcontracting' wordt onderscheid gemaakt tussen 'contracting in' en 'contracting out'; in het eerste geval wordt het werk verricht bij de opdrachtgever; in het tweede geval bij de 'subcontractor' zelf.¹⁴²

De 'contract labour'-arrangementen kunnen tripartiet en bipartiet van aard zijn. Bij de tripartiete vorm is er ofwel een werker, een user company en een derde in de vorm van een gevestigd bedrijf die goederen en diensten verleent, ofwel een werker en een user company en een derde die zich alleen toelegt op het ter beschikking stellen van arbeid. Bij de bipartiete vorm levert een individu werk aan de user company. Dit zijn de hoofdvormen, maar deze bestrijken niet het hele scala aan mogelijkheden.¹⁴³ In de praktijk is het dus vaak moeilijk om vast te stellen met welke vorm van contract labour we precies te maken hebben, zeker als er informele verhoudingen aan de orde zijn.

In het rapport wordt uitzendarbeid gezien als vorm van 'arbeidscontracting' ('labour only contracting'), hetgeen in de rechtsliteratuur controverses opgeroepen heeft. Met name deed zich de vraag voor of het uitzendbureau als bemiddelaar en werkgever wel een acceptabele vorm van werkgeverschap impliceert en of niet eerder de user company als werkgever beschouwd zou moeten worden.¹⁴⁴

Deze kritische kanttekening kan als opmerkelijk beschouwd worden nu op hetzelfde moment pogingen werden ondernomen om uitzendarbeid in het kader van de herziening van Conventie 96 te regelen en het uitzendbureau in principe de rol van werkgever toe te kennen.

Het ILO-rapport maakt melding van de factoren die het aanbod van contract labour beïnvloeden. Gesproken wordt¹⁴⁵ over de hoge werkloosheid die er oorzaak van is dat men in het algemeen meer ontvankelijk is voor vormen van zogenaamde atypische arbeid, werk dat afwijkt van de standaard van permanent werk op fulltime basis. Ook de groei van vrouwenarbeid en de vergrijzende beroepsbevolking maken atypische arbeid meer populair. Er is een jongere generatie werkenden die iets anders wil, alhoewel velen toch nog voorkeur blijven houden voor het oude patroon.

De vraag naar contract labour¹⁴⁶ wordt gevoed door de wereldwijde trend naar grotere flexibiliteit, decentralisatie en specialisatie van productieprocessen, de opkomst van nieuwe technologieën en nieuwe werkwijzen die voortvloeien uit een toenemende wereldconcurrentie en een groeiende wederzijdse afhankelijkheid van economische en financiële markten.

142 ILC (1997b), p. 5.

143 ILC (1997b), p. 9.

144 ILC (1997b), p. 11.

145 ILC (1997b), p. 15.

146 ILC (1997b).

Het rapport geeft verder voorbeelden¹⁴⁷ van hoe het arbeidsrecht en het collectief onderhandelen heeft ingespeeld op het verschijnsel 'contract labour'. Essentieel daarbij is het oordeel van de rechter of er sprake is van een commercieel contract of een arbeidscontract. De conclusie¹⁴⁸ van het rapport is dat met een groeiend beroep op contract labour er behoefte is aan passende regelgeving. Als drie belangrijke redenen worden aangevoerd:

- de afhankelijkheid van de materiële werkgever;
- de onduidelijkheid van de rol van de derde/bemiddelaar;
- de moeizame duiding van het verschijnsel in het algemeen.

Alhoewel het erop lijkt dat deze analyse ook oog heeft voor vormen van uitzendarbeid, blijkt het ILO-office hier toch anders naar te kijken. Volgens het rapport is het legitiem om uitzendbureaus van nieuwe contract labour-regelgeving uit te zonderen, aangezien de status van uitzendkracht inhoudt dat het sociaal recht hierop van toepassing is en de herziening van Conventie 96 een duidelijke werknemersbescherming zal impliceren.¹⁴⁹

3.1.3 Enquête onder lidstaten¹⁵⁰

Om tot een voorstel inzake passende internationale regelgeving te komen werd er door het ILO-office een enquête gehouden onder de lidstaten. Gevraagd werd onder meer naar:

- de behoefte aan een conventie, een aanbeveling of een conventie aangevuld met een aanbeveling;
- of passende werknemersbescherming als doel in de preambule opgenomen moet worden;
- waaraan we moeten denken ten aanzien van de invoering van de nieuwe standaarden;
- welke onderwerpen er geregeld moeten worden;
- of 'contract-arbeid' verboden mag worden;
- of er gewerkt kan worden met een meldings- en vergunningsplicht;
- of gelijke behandeling vereist is en met wie moet er vergeleken worden;
- hoe de verantwoordelijkheden tussen de partijen inzake de financiële, werkgevers-, veiligheids- en gezondheids-, socialezekerheids- en aansprakelijkheidsverplichtingen verdeeld moeten worden;
- of er maatregelen voor migrerende werkers nodig zijn.

147 ILC (1997b), p. 26 e.v.

148 ILC (1997b), p. 73 e.v.

149 ILC (1997b), p. 75.

150 ILC (1997b), p. 77 e.v. Zie verder: ILC (1997c)

84 lidstaten reageerden op de enquête. 74 van deze 84 reageerden positief op de vraag om een instrument, 15 wilden een conventie en 27 een aanbeveling; 34 een conventie met een aanbeveling. In ieder geval wilden 78 een nieuwe standaard met werknemersbescherming als doelstelling; 62 wilden als methoden van implementatie wet- en regelgeving, cao, arbitrage, rechtspraak; 61 wilden duidelijke definities van ‘contract-worker’, ‘subcontractor’, ‘intermediary’; 55 wilden een algemene toepassing, maar 52 wilden uitzonderingen toestaan.¹⁵¹ In dit geval merkte het ILO-office op dat deze bepaling het oog had op de uitzendactiviteiten die onder de nieuwe Conventie 181 zouden gaan vallen. Gezien de beoogde definities zouden uitzendkrachten gaan vallen onder beide conventies en dat zou vragen om een uitzonderingsmogelijkheid.¹⁵² 72 lidstaten waren het eens met de inhoudelijke voorstellen; 51 waren het eens met een meldings- en vergunningsplicht en 54 waren het eens met een gelijke behandelingsverplichting; 37 lidstaten waren het eens met de verantwoordelijkheidsverdelingen; 53 wilden bescherming voor migranten.¹⁵³

3.1.4 Moeizame discussie over werknemersbescherming

Op de ILC van 1997 werden de bovenstaande rapporten uiteindelijk gepresenteerd in het Committee on contract labour. Via een slidepresentatie¹⁵⁴ werd geprobeerd het vraagstuk uiteen te zetten.

Duidelijk werd dat het belangrijkste vraagstuk de contractuele status van de betrokken werkers betreft en de daarmee verbonden werknemersbescherming. Denkbaar zijn arrangementen die zijn aangegaan op basis van een arbeidsovereenkomst met ofwel de user company of de subcontractor. Er zijn echter ook arrangementen zonder arbeidsovereenkomst met de subcontractor of de bemiddelaar, alhoewel er hierbij wel arbeid wordt verricht dat tot voordeel strekt van de user company via de subcontractor of de bemiddelaar. Er komt ook geen arbeidsovereenkomst tot stand als de werker zijn arbeid dan wel zijn diensten verleent direct aan de user company, zoals bij de ‘eenmans-subcontractor’ (figuur 3.1). Om te bepalen of er werknemersbescherming aanwezig was, werden de concepten van ondergeschiktheid en afhankelijkheid geïntroduceerd.

In het Committee on contract labour is de opstelling van de werkgevers van meet af aan niet positief geweest.¹⁵⁵ De woordvoerder van de werkgevers herinnerde het Committee eraan, dat het besluit van de Governing Body in april 1995 op de agenda

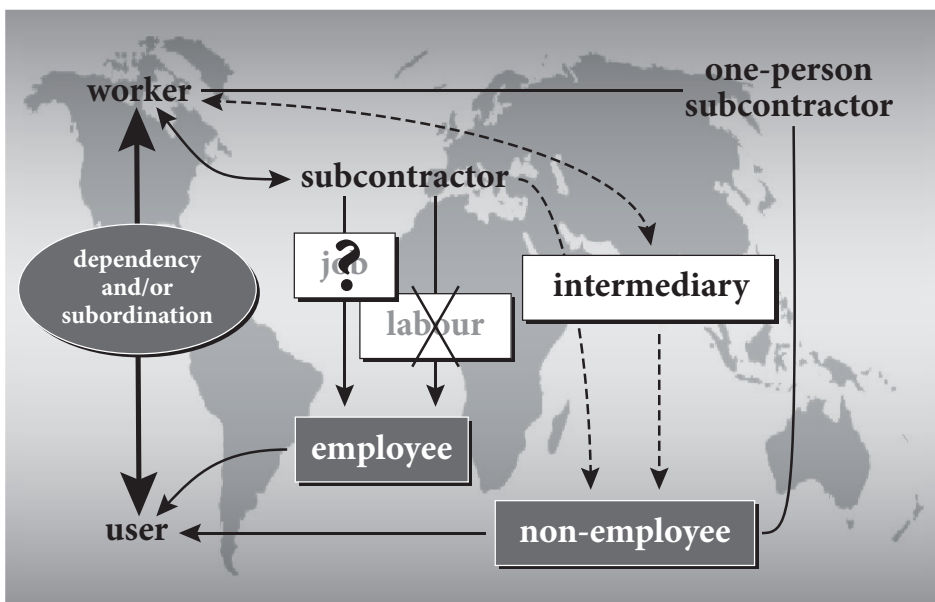
151 ILC (1997b), p. 13 e.v.

152 ILC (1997b), p. 49 e.v.

153 ILC (1997b), p. 98.

154 Slidepresentatie werknemersbescherming ILC 1997.

155 ILC (1997d), p. 3 e.v.



Figuur 3.1 *Scope of possible instrument(s)* Slidepresentatie werknemersbescherming ILC 1997

te zetten, zeker niet unaniem was geweest; de werkgevers waren tegen het voorstel van de werknemers destijds en ook veel regeringen hadden hun twijfels. Er bestonden veel conceptuele, definitie-technische en praktische problemen en zelfs het Office zelf zou ernstig twijfelen aan de haalbaarheid om dit verschijnsel door middel van ILO-standaarden te regelen.

De werkgevers konden eigenlijk geen goede definitie geven. Wel zagen zij mogelijkheden om iets te doen aan zogenaamde namaakarrangementen, fraude en illegale activiteiten die plaatsvonden teneinde wettelijke verplichtingen te ontlopen en die werknemers benadeelden.¹⁵⁶ Maar het thans voorliggende voorstel kon hier niet aan voldoen. Het voorstel was strijdig met nationale wetgevingen en praktijkvorming; het creëerde problemen inzake belasting en premieplichten, het beperkte uitbesteding van werk en tastte de werkgelegenheid aan. Een passende definitie was onmogelijk en de oplossing om te werken met een glijdend criterium van afhankelijkheid was onwerkbaar. Er zou geen consensus mogelijk zijn, zeker niet bij werkgevers en veel regeringen.

De werknemers daarentegen waren tevreden¹⁵⁷ met het feit dat het onderwerp op de agenda was gezet; zij waren van mening dat het ILO-office voldoende kennis had verworven en een duidelijk concept had neergezet als basis voor een mogelijke standaard. Men greep terug op het ILO-principe dat arbeid geen koopwaar is en

¹⁵⁶ ILC (1997d), p. 4.

¹⁵⁷ ILC (1997d), p. 5 e.v.

dat de arbeidsovereenkomst de verplichting met zich brengt voor de werkgever om werknemers te beschermen, hetgeen een maatregel van sociale rechtvaardigheid is die ten goede komt aan de samenleving in het geheel.

De woordvoerder van de werknemers stelde dat de arbeidsovereenkomst op de tocht stond doordat men in toenemende mate werkt in vormen van 'co-employment' en 'driehoeksrelaties', waardoor men buiten de arbeidswetgeving kon vallen. De werknemers stelden dat, alhoewel ondergeschiktheid en afhankelijkheid ertoe leidden dat in principe vele werknemers werden beschermd door ILO-instrumenten, inmiddels vele werkers hier buiten vielen en dat dus een aanvullend instrument nodig was om de bescherming uit te breiden. Negatieve werkgelegenheidsconsequenties waren er niet en in het slechtste geval was contract labour gewoon een vorm van fraude ten einde werkgeversverplichtingen te ontlopen. De werknemers stelden echter dat de complexiteit van de materie ook niet moest worden overdreven.

De regeringen¹⁵⁸ lieten uiteenlopende geluiden horen, gebaseerd op uiteenlopende ervaringen. Zo waren bijvoorbeeld de regeringen van Australië en Nieuw-Zeeland niet enthousiast, terwijl de EG-landen de discussie op basis van de voorstellen positief wilden benaderen. De regeringen van Trinidad & Tobago, ook sprekend namens de Caribische gemeenschap, wilden maatregelen, gezien de negatieve uitwerking van 'contract labour' in hun regio. Canada en Japan wilden een aanbeveling.

De Franstaligen hadden problemen met de vertalingen in het Frans van de definities, die geen duidelijkheid brachten. Verheldering van definities werd ook gevraagd door een aantal regeringen, waaronder die van Canada, Chili, Cyprus, Hongarije, Mauritius, Nederland (sprekend namens de EG), Zwitserland en de Verenigde Staten. De Franse regering stelde dat goed gedefinieerde 'subcontracting' tussen twee ondernemingen niet onder de voorgestelde conventie viel, maar mogelijk wel onder de aanbeveling en vroeg dus om verheldering.

Al met al werden de zorgen van de werkgevers door de opstelling van de regeringen niet minder; in vele gevallen werden ze zelfs sterker. De werkgevers zagen ook in dat een derde categorie werkenden aan het ontstaan was. De eerste categorie betreft de duidelijk onafhankelijke werker, de tweede categorie de werker die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is en de derde categorie de werker die geen werknemerspositie inneemt, maar wel de voordelen zou moeten krijgen die eraan verbonden zijn.

De werknemers spraken zich uit tegen de introductie van een derde categorie.¹⁵⁹ De werkgevers vonden dat internationale regelgeving zich niet moest inlaten met

158 ILC (1997d), p. 6 e.v.

159 ILC (1997d), p. 11.

commerciële contracten, waardoor ook de voordelen hiervan aan de werkenden werden ontnomen. Benadrukt werd dat de werkgevers geen steun willen geven aan illegale, frauduleuze of ‘namaak’-arbeidspraktijken.¹⁶⁰

De werknemers gaven aan dat het wezenlijke probleem het bestaan van ‘verborgen’ en ‘driehoeks’-arbeidsrelaties betreft, hetgeen de voorafgaande jaren sterk was toegenomen en de basis van onze arbeidswetgeving ondergroef. Als de ILO hier niets aan kon doen dan betekende dit dat de ILO zich kennelijk niet kon aanpassen aan de veranderende wereld van het werk.¹⁶¹

De werkgevers probeerden via een amendement artikel 1 van de concept-conventie gewijzigd te krijgen; dit artikel stelt dat de International Labour Conference standaarden moest aannemen voor contract labour en de werkgevers wilden dit onderdeel al direct bij het begin van de discussie schrappen. Het amendement haalde het echter niet en werd verworpen met 4072 stemmen voor en 7260 tegen (44 onthoudingen). En daarmee was het speelveld voorlopig bepaald.¹⁶²

3.1.5 Uitzendarbeid uitgezonderd

Interessant is nog het feit dat in de voorstellen voor een conventie uitzendarbeid werd uitgezonderd van de toepassing. De ontwerp-conventie verstaat onder ‘contract labour’:¹⁶³

5. For the purpose of the proposed convention the term ‘contract labour’ should mean work performed for a natural or legal person (referred to as a ‘user enterprise’) by a person (referred to as a ‘contract worker’) pursuant to a contractual arrangement other than a contract of employment with the user enterprise, under actual conditions of dependency on or subordination to the user enterprise, where these conditions are similar to those that characterize an employment relationship under national law and practice.
6. The proposed convention should apply to all branches of economic activity and to all contract workers. It should not apply to employees of private employment agencies, who are made available to a user enterprise to perform contract labour.

In de discussie van het Committee werd deze uitzondering uiteindelijk op verzoek van de werkgevers uitgebreid tot alle werkers die op basis van een arbeidsovereen-

160 ILC (1997d), p. 12.

161 ILC (1997d), p. 12.

162 ILC (1997d), p. 13.

163 ILC (1997e), p. 133.

komst werkzaam zijn. Als amendement werd voorgesteld: 'It should not apply to workers who in accordance with national law and practice have a recognized employment relationship'. Door middel van een subamendement werd dit verder gewijzigd in: 'it should not apply to workers who in accordance with national law and practice have a recognized contract of employment'.

Dit zou een logisch vervolg zijn geweest op het uitzonderen van uitzendkrachten die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De werknemers echter vroegen als gevolg van een suggestie van de regering van Zuid-Afrika om aan het slot als subamendement toe te voegen '*with the user enterprise*'. In de stemming haalde dit voorstel het met 14.364 stemmen voor en 13.965 tegen, een kleine meerderheid dus.¹⁶⁴

Deze uitslag betreffende een zo'n essentieel en principieel onderdeel van het voorstel werd door de werkgevers zeer betreurd. Uitgesproken werd dat de ILO werkt op basis van tripartitisme en consensus en dat het dus teleurstellend was dat de helft van de regeringen bij de stemming niet aanwezig was. De meerderheid bestond uit slechts een klein deel van de regeringen, versterkt door de werknemers. Van tripartitisme was nauwelijks sprake, eerder van bipartitisme. De werknemers probeerden ook nog met een amendement de uitzondering voor uitzendarbeid te schrappen. Dit voorstel haalde het echter niet.

3.1.6 Voorstel blijft omstreden

De discussie leverde uiteindelijk een hier en daar geamendeerde tekst op. Naast verheldering van de definitie, de scope (zie paragraaf 3.5), werd een gelijkebehandelingsbepaling opgenomen; ook werd de werknemersbescherming verder uitgebreid.¹⁶⁵

De woordvoerder van de werkgevers¹⁶⁶ was tegen een instrument en betreunde het dat in deze stellingname in de loop van de discussies niets was gewijzigd; de werkgevers bleven problemen houden met de definities, het concept van afhankelijkheid en ondergeschiktheid, de introductie van een bepaling van gelijke behandeling, de verantwoordelijkheidsverdeling, het vergunningvereiste en het niet vervangen van stakende werknemers.

Ook de participatie van de regeringen – met name in essentiële zaken – viel tegen. De werknemers waren tevredener en hielden hoop op een goede afloop. In een gezamenlijke resolutie werd opgeroepen om het onderwerp wederom op de vergadering van de ILO-conferentie van 1998 te plaatsen.¹⁶⁷

164 ILC (1997d), p. 27 e.v.

165 ILC (1997b), Proposed Conclusions, § v, art. 19 e.v.

166 ILC (1997d), p. 64 e.v.

167 ILC (1997d), p. 72 e.v.

3.1.7 Tweede lezing in 1998¹⁶⁸

Vooruitlopend op de behandeling van de voorstellen op de conferentie van 1998 werden drie voorstellen aan de lidstaten voor commentaar voorgelegd. Het ILO-office heeft daarbij de mogelijkheid om de voorstellen te herzien in verband met de tweede lezing. Het ILO-office zag echter af van herziening, gezien de twijfels die naar voren kwamen ten aanzien van het concept, de ingewikkeldheid ervan en de verzoeken om verduidelijking. Sommige commentaren waren van technische aard, andere echter van zo'n fundamentele aard dat het ILO-office er de voorkeur aangaf om, mede vanwege tijdgebrek, eerst maar opnieuw een discussie te voeren en de tekst van de voorstellen nagenoeg ongewijzigd te laten.

Van de ongeveer vijftig algemene commentaren die door de lidstaten en andere organisaties waren gegeven bleek bijna de helft negatief dan wel vragen te bevatten voor nadere verduidelijking. Het leek dus onbegonnen werk.

Het Amerikaanse commentaar vroeg om een nadere discussie over de reikwijdte, de definitie en de onduidelijke taal. Er moest een duidelijk begrip ontstaan van de bedoelingen van de conventie en de aanbeveling, wilde er straks iets te ratificeren zijn.

Interessant is ook dat de uitzondering ten aanzien van uitzendarbeid redelijk omstreden was.¹⁶⁹ Met name de Nederlandse, Deense en Japanse vakbeweging bleken hiertegen. De FNV stelde dat het feit dat Conventie 181 er inmiddels was, geen goede reden was voor de uitzonderingen:

- aangezien Conventie 181 meer oog had voor de arbeidsmarktsituatie dan de werknemersbescherming;
- dat verder de conventies betreffende private employment agencies en contract labour los van elkaar bezien zouden moeten worden; het betekende immers niet automatisch dat bij ratificatie van de contract labour-conventie ook Conventie 181 geratificeerd zou worden en dat betekende dus dat uitzendkrachten wel eens buiten de boot zouden kunnen vallen;
- en verder zou Conventie 181 geen oog hebben voor de feitelijke relatie tussen uitzendkracht en user company, hetgeen de nieuwe contract labour-conventie wel beoogde te gaan doen.

Behoorlijk omstreden lijkt ook de bepaling ten aanzien van gelijke behandeling. Deze riep meer vragen op dan dat hij beantwoordde.¹⁷⁰

168 ILC (1998a en b).

169 ILC (1998a), p. 54.

170 ILC (1998a), p. 60 e.v.

De verdere discussie bracht de partijen niet dichterbij elkaar. De werkgevers volhardden in hun standpunt dat de problemen van taalkundige en conceptuele aard, de definitievragen, duidelijk maakten dat dit geen onderwerp betrof voor de nieuwe ILO-standaarden.

De werknemers hielden echter vol dat de problemen zeker overbrugbaar waren. ‘Contract labour’-werkers misten een adequate bescherming; het was een nieuwe discussie voldoende waard. De basisprincipes en de rechtvaardiging van de arbeidsovereenkomst konden niet voorbijgaan aan de veranderende wereld van het werk. De discussie was een herhaling van zetten.

3.1.8 Uiterste poging¹⁷¹

De ILO-office deed tijdens de behandeling een uiterst opmerkelijke poging met een nieuw, zeer verkort tekstvoorstel. Er werd een deel I voorgesteld bevattende algemene bepalingen en een deel II met bepalingen voor ‘contract workers’ die werknemer zijn van een andere onderneming.

Deel I heeft het oog op het waarborgen van werknemersbescherming op het gebied van vrijheid van organisatie, onderhandelen, non-discriminatie, minimumleeftijd, gezondheid en veiligheid, ziekte- en ongevallenverzekering, en sociale lasten, voor degenen die feitelijk werken als een werknemer voor een ‘user company’, maar geen werknemer zijn. Uitzendarbeid volgens Conventie 181 bleef uitgezonderd. Ook zouden er regelingen moeten zijn teneinde te bepalen of er al dan niet een arbeidsovereenkomst bestaat.

Deel II heeft het oog op de regeling van driehoeksverhoudingen, waarbij de lidstaten de verantwoordelijkheden moesten verdelen. Lidstaten konden een keuze maken tussen deel I of II.¹⁷²

3.1.9 Een ‘uitstel’resolutie¹⁷³

Echter deze sterk vereenvoudigde tekst kwam mogelijk te laat. De partijen waren niet meer in staat om nog een verdergaande discussie te voeren.

Uiteindelijk werd een resolutie aangenomen waarin onder meer werd uitgesproken dat het Committee on contract labour situaties heeft geïdentificeerd waar om bescherming van werkenden was gevraagd en dat het Committee vooruitgang met dit onderwerp heeft geboekt en dat zij dus de Governing Body van de ILO vraagt om dit onderwerp binnen vier jaar wederom op de agenda van de ILO-conferentie te

171 ILC (1998b), Addendum.

172 ILC (1997b), Annex: Suggested changes to the text of the proposed instruments.

173 ILC (1998c), p. 21.

zetten met het oog op het mogelijk aannemen van een conventie aangevuld met een aanbeveling, en dat de Governing Body in dit geval de Directeur-Generaal van de ILO zou moeten verzoeken om:

- 'expert meetings' te organiseren met de opdracht om de volgende zaken, die zijn voortgekomen uit de beraadslagingen, te onderzoeken:
 - welke werkers in situaties waar het Committee op doelt, bescherming nodig hebben;
 - welke mogelijkheden tot bescherming passend zijn, desgewenst separaat voor verschillende situaties;
 - hoe deze werkers gedefinieerd moeten worden, in aanmerking nemend de verschillende rechtssystemen en taalverschillen;
- andere maatregelen te nemen met het oog op de voltooiing van het werk dat door het Committee is aangevangen.

Met deze resolutie kwam dus een voorlopig eind aan een levendige en ingewikkelde discussie zonder voorlopig tastbaar resultaat. Het woord was nu aan de 'experts'. In 2000 kwamen deze bij elkaar.

3.1.10 Expert meeting 2000¹⁷⁴

De expert meeting vond in mei 2000 plaats en gaf na unanieme vaststelling een verklaring uit, waarin richting werd gegeven aan de nodige acties, inclusief ILO-ondersteuning, om te verzekeren dat het arbeidsovereenkomstenrecht de werkenden de nodige bescherming biedt. De verklaring bevatte tevens het mogelijk aannemen van instrumenten, te weten een conventie en/of aanvullende aanbeveling.

In de meeting werd vastgesteld dat het zich wereldwijd voordoende verschijnsel van de 'transformatie' in de aard van het werk geleid heeft tot situaties waarin de reikwijdte van het arbeidsovereenkomstenrecht (dat bepaalt of werkers wel of geen recht hebben op bescherming) niet correspondeert met de werkelijkheid van de arbeidsverhoudingen. Hier is sprake van een tendens waarbij werkers die bescherming nodig hebben van het arbeidsrecht, deze bescherming zowel juridisch als feitelijk niet genieten. De experts van regerings- en werknemerszijde zagen een groeiende tendens, maar de experts van werkgeverszijde waren hiervan niet overtuigd. De geconstateerde discrepantie tussen recht en werkelijkheid verschilt van land tot land en van sector tot sector. En duidelijk werd dat in sommige landen de reikwijdte van het arbeidsovereenkomstenrecht was aangepast, maar dat dit niet in alle landen had plaatsgevonden.

De vergadering constateerde dat er inmiddels veel informatie beschikbaar was, maar het ILO-office zou desgewenst verder onderzoek moeten en mogen doen, de

174 ILO (2000). Zie ook: ILC (2003a), annex 2.

studies moeten samenvatten en de uitwisseling tussen de auteurs van de landenrapporten en andere deskundigen en vertegenwoordigers van sociale partners moeten bevorderen, inclusief de organisatie van een ILO-conferentie.

Vastgesteld werd tevens dat landen beleid moesten ontwikkelen om regelmatig de reikwijdte van het arbeidsovereenkomstenrecht te verduidelijken en aan te passen; sociale partners zouden hierbij betrokken moeten worden. Hierbij zouden in ieder geval de volgende elementen een rol moeten spelen:

- het geven van richtlijnen betreffende het arbeidsovereenkomstenrecht, in het bijzonder ter zake het onderscheid tussen afhankelijke werkers en zelfstandigen;
- het geven van passende bescherming aan werkenden;
- de bestrijding van verhulde arbeid ('disguised employment'), welke afhankelijke werkenden hun bescherming ontnemt;
- geen aantasting van echte commerciële contracten of echte zelfstandigheid;
- passende mechanismen om tot vaststelling van de status te komen.

De vergadering bepaalde dat de ILO een belangrijke rol kan spelen bij het ervan verzekeren dat het arbeidsovereenkomstenrecht de nodige bescherming biedt.

Dit kan impliceren het aannemen van instrumenten, te weten een conventie en/of een aanvullende aanbeveling, het geven van technische samenwerking en ondersteuning bij de ontwikkeling van beleid, en verzameling van informatie.

3.1.11 2003, scope of the employment relationship¹⁷⁵

In maart 2001 besliste de Governing Body om de reikwijdte van het arbeidsovereenkomstenrecht ('scope of employment relationship') op de agenda van de International Labour Conference van 2003 te plaatsen.

Hiermede bracht de Governing Body focus aan in de discussie waarbij de nadruk werd gelegd op de bescherming van afhankelijke werkers, in het bijzonder hun rechten, aanspraken en verplichtingen zoals vastgelegd in wet, regelgeving en cao's op basis van het arbeidsovereenkomstenrecht. Het gaat dus om de relatie tussen een werkgever en werknemer. De ILO-office stelde voorafgaand aan de discussie een rapport samen. Dit rapport betreft het toenemend verschijnsel van de afhankelijke werker die arbeidsbescherming ontbeert als gevolg van een van de volgende factoren:

- De reikwijdte in de wet is te smal of wordt te smal geïnterpreteerd.
- De wet is slecht of vaag omschreven, zodat de reikwijdte onduidelijk is.
- De arbeidsovereenkomst is verhuld.
- Er is sprake van vaagheid, waardoor er twijfel bestaat over de aard van de arbeidsverhouding.

175 ILC (2003a), p. 2.

- Er is een arbeidsovereenkomst, maar het is onduidelijk wie de werkgever is, welke rechten de werker heeft en wie verantwoordelijk is.
- Er is gebrek aan toepassing en handhaving.¹⁷⁶

Het Office gaf duidelijk aan dat het verschijnsel groeiende was en dat het bijdroeg aan toenemende onzekerheid en armoede. Het heeft ook consequenties voor de concurrentiekracht en levensvatbaarheid van ondernemingen. Verwezen wordt ook naar de ILO Declaration on Fundamental Principles and Right at Work van 1998, waarin officieel de algemene toepasbaarheid van de ILO-instrumenten is vastgelegd, ongeacht de status van de werker.¹⁷⁷ Geconstateerd wordt een toenemende onzekerheid. Het gebrek aan arbeidsbescherming ondermijnt de productiviteit en leidt tot oneerlijke concurrentieverhoudingen. De betrokkenheid van werkenden gaat verloren en het leidt tot toenemend en kostbaar verloop. Er wordt minder opgeleid en gezondheidsveiligheidsregels worden veronachtzaamd.

Waar het uiteindelijk om gaat is het vinden van een balans tussen billijkheid en aanpassingsvermogen ('equity and adaptability').¹⁷⁸ Deze balans moet gevonden worden door het vinden van consensus via sociale dialoog.

Alhoewel het ILO-Office in het rapport aangaf dat het verschijnsel van de afhankelijke werker groeiende was, komt zij verderop in het rapport met onderzoeksgegevens die aantonen dat er in de geïndustrialiseerde wereld nog steeds sprake is van stabiele en duurzame arbeidsverhoudingen. De gegevens tonen aan dat de periode dat men in een baan verkeert in 2000 gemiddeld op 10,4 jaar ligt (met een minimum van 8,2 jaar en een maximum van 13,5 jaar) hetgeen niet veel afwijkt van het cijfer in 1992. Tegenover een toename van gemiddeld 11,3% van de banen onder een jaar staat ook een toename van 1,1% van de banen van meer dan 20 jaar¹⁷⁹ (zie tabel 3.1).

Of uiteindelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst wordt bepaald door de feiten en niet door hoe de overeenkomst wordt benoemd. Het ILO-office noemt dit de 'primacy of facts'.¹⁸⁰ Geschillen over de aard van de arbeidsrelatie kunnen te maken hebben met 'verhulling' van de arbeidsovereenkomst ('disguised') of met gewoonweg 'vaagheid' ('objectively ambiguous'). Arbeidsverhoudingen doen zich anders voor dan gewenst en worden in een richting gemanipuleerd die minder of geen bescherming geeft.¹⁸¹

176 ILC (2003a), p. 2.

177 ILC (2003a), p. 4.

178 ILC (2003a), p. 16.

179 ILC (2003a), p. 20.

180 ILC (2003a), p. 23.

181 ILC (2003a), p. 24.

Tabel 3.1 The scope of the employment relationship. Average employment tenure (years) and share of employees with less than one year and more than ten years (%)

Country	Average tenure		Change %	Under one year		Change %	Ten years and over		Change %
	1992	2000	1992–2000	1992	2000	1992–2000	1992	2000	1992–2000
Belgium	11.0	11.5	4.5	10.4	13.6	30.8	45.3	46.2	2.0
Denmark	8.8	8.3	-5.7	17.9	23.0	28.5	33.6	31.1	-7.4
Finland ¹	10.7	10.1	-5.6	17.6	21.6	22.7	39.6	42.1	6.3
France	10.4	11.1	6.7	13.8	15.8	14.5	42.9	44.8	4.4
Germany	10.7	10.5	-1.9	14.0	14.8	5.7	41.7	39.7	-4.8
Greece	13.5	13.5	0.0	7.2	9.4	30.6	53.0	53.2	0.4
Ireland	11.1	9.4	-15.3	12.1	21.8	80.2	42.1	33.6	-20.2
Italy	11.9	12.2	2.5	7.0	11.1	58.6	48.8	50.7	3.9
Japan ¹	10.9	11.6	6.4	9.8	8.3	-15.3	42.9	43.2	0.7
Luxembourg	10.1	11.4	12.9	17.4	11.6	-33.3	38.8	45.5	17.3
Netherlands	8.9	9.1	2.2	14.5	20.5	41.4	34.5	36.1	4.6
Portugal	11.1	11.8	6.3	17.0	13.9	-18.2	48.8	44.6	-8.6
Spain	9.9	10.1	2.0	23.6	20.7	-12.3	39.7	40.3	1.5
Sweden ¹	10.6	11.5	8.5	14.8	15.7	6.1	39.7	46.7	17.6
United Kingdom	8.1	8.2	1.2	15.6	19.3	23.7	31.5	33.3	5.7
United States ^{2,3}	6.7	6.6	-1.5	28.8	27.8	-3.5	26.6	25.8	-3.0
European Union (EU-14) ⁴	10.5	10.6	1.3	14.5	16.6	14.7	41.4	42.0	1.4
Average	10.3	10.4	1.5	15.1	16.8	11.3	40.6	41.1	1.1

1 Data refer to 1995, change from 1995 to 2000.

2 Average tenure data refer to 1991 instead of 1992.

3 For United States and Japan, data refer to 1998 instead of 2000.

4 Without Austria.

Bron: P. Auer & S. Cazes, *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries*, Geneva: ILO (forthcoming).

Het rapport geeft voorbeelden met vrachtwagenchauffeurs waar een duidelijke verandering naar zelfstandigheid heeft plaatsgevonden. Het ILO-office geeft aan dat 'verhulling' en 'vaagheid' niet alleen een vraagstuk is van gebrek aan duidelijkheid en problemen ten aanzien van de reikwijdte, maar dat het ook een kwestie van goede toepassing en naleving betreft.¹⁸²

De problematiek wordt nog versterkt als er sprake is van een driehoeksverhouding, zo stelt het Office in het rapport. Voorbeelden worden daarbij gegeven ontleend aan de bouw, de kledingindustrie, verkooppersoneel in warenhuizen, en super- en hypermarkten. Vragen die aan de orde zijn betreffen: wie is de werkgever, welke rechten zijn er; wie is verantwoordelijk voor wat. Er zijn ILO-conventies die hierop een antwoord geven; genoemd wordt daarbij ook de Private Employment Agencies Convention no. 181 van 1997 die de taken en verantwoordelijkheid verdeelt tussen de verschillende partijen.¹⁸³

182 ILC (2003a), p. 33 e.v.

183 ILC (2003a), p. 50.

De experts gaven aan in 2000 dat er duidelijke richtlijnen zouden moeten komen om tot vaststelling van de aard van de arbeidsrelatie te geraken. Antwoorden kunnen gegeven worden door het herdefiniëren van de reikwijdte van de arbeidsovereenkomst, het duidelijk aangeven van het onderscheid tussen afhankelijk werk, combinaties van beide voorgaande antwoorden alsmede specifieke wetgeving voor bepaalde types werk.¹⁸⁴

Voorbeelden worden gegeven van ruimere omschrijvingen in Nieuw-Zeeland en Finland van wat verstaan moet worden onder de arbeidsovereenkomst. Een voorbeeld van duidelijke richtlijnen om tot een juiste status van de werkenden te komen wordt ontleend aan Ierland. Zuid-Afrika werkt met een wettelijk bewijsvermoeden, dat wil zeggen er is een arbeidsovereenkomst als een of meer van zeven genoemde criteria aanwezig zijn. Specifieke wetgeving is ontwikkeld in Chili, Nieuw-Zeeland, Venezuela en Peru. Het rapport geeft specifieke voorbeelden voor hoe het vraagstuk is opgelost als er drie partijen betrokken zijn¹⁸⁵ te weten de werker, de werkgever en de user company. Duidelijk moet worden wie de werkgever is en welke rechten en verplichtingen worden toegekend aan wie. Amerikaanse en Argentijnse voorbeelden geven aan dat ook hier de nieuwe Conventie 181 als best practice wordt benadrukt.

3.1.12 Conclusies arbeidsrelatie¹⁸⁶

De beraadslagingen over ‘the employment relationship’, mede naar aanleiding van het voorafgaande rapport hierover, leidden tot onder meer de volgende conclusies:

- Bescherming van werkers behoort tot de kerntaken van de ILO. De Decent Work Agenda geeft aan dat alle werkers, ongeacht status, moeten werken onder voorwaarden van ‘decency’ en ‘dignity’. Zelfstandig en onafhankelijk werk onder een commercieel en civiel contract vallen hierbuiten.
- De criteria om tot vaststelling hiervan te komen moeten voldoende duidelijk zijn.
- Veranderingen in de arbeidsmarkt en in de wijze van werken kunnen onduidelijkheid creëren over de aard van de arbeidsrelatie.
- Er is een groeiend verschijnsel van werkenden die feitelijk afhankelijk werk verrichten maar geen arbeidsbescherming genieten. Dit is een vorm van oneigenlijke zelfstandigheid.
- Er zijn duidelijke regels nodig voor de brede variëteit aan arbeidsarrangementen in verband met:
 - het feit dat de wet onduidelijk is, een te nauw omschreven reikwijdte heeft of anderszins ondeugdelijk is;

184 ILC (2003a), p. 52.

185 ILC (2003a), p. 65 e.v.

186 ILC (2006a), Annex 2, Resolution concerning employment relationship. Zie ook: ILC (2003b), p. 52.

- het feit dat de arbeidsovereenkomst verhuld is in een civiel of commercieel contract;
 - het feit dat de arbeidsrelatie vaag is;
 - het feit dat de werker een werknemer is, maar niet duidelijk is wie de werkgever is, welke rechten de werker heeft en bij wie deze moet zijn voor zijn rechten;
 - gebrek aan toepassing en handhaving.
- Duidelijke en voorspelbare wetgeving is in ieders belang.
 - ‘Verhulde’ (‘disguised’) arbeid ontstaat als degene die het werk doet verrichten het anders voortdoet dan de werkelijkheid vereist; hier moet duidelijk tegenop getreden worden.
 - Een ‘vage’ arbeidsrelatie ontstaat als er echte twijfel is aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst;
 - Bij driehoeksverhoudingen moet nagegaan worden of er gebrek aan werknemersbescherming bestaat. Bepaald moet worden wie de werkgever is, welke rechten de werker heeft en wie verantwoordelijk is voor wat. Er zijn mechanismen nodig om vast te stellen bij wie de verantwoordelijkheden liggen. Voor uitzendarbeid is dit al geregeld in Conventie 181 en Aanbeveling 188.
 - Respect voor de wet is een fundamenteel principe.
 - Aandacht voor nalevingsmechanismen is nodig, ook training hierbij is van belang.
 - Alle belangrijke partijen moeten bij de totstandkoming van wet en regelgeving betrokken worden.
 - Aan de positie van vrouwen in een kwetsbare positie moet aandacht besteed worden; kijk ook naar de relevante ILO-conventie in dezen.
 - Er moet aandacht zijn voor duidelijke richtlijnen, effectieve bescherming, bestrijding van ‘verhulde’ (‘disguised’) arbeid, geen bemoeienis met commerciële contracten, en een passende geschillenregeling.
 - Er moet meer gedaan worden aan gegevensverzameling.
 - Monitoring van toepassing en handhaving moet regelmatig plaatsvinden.
 - De ILO moet kijken naar een internationaal antwoord op dit fenomeen. Een aanbeveling wordt gezien als een mogelijke oplossing. De focus moet de ‘verhulde’ (‘disguised’) arbeidsovereenkomst zijn. De aanbeveling moet flexibel zijn en de grote variëteit in aanmerking nemen; ze moet echter commerciële contractvorming met rust laten. De aanbeveling moet sociale dialoog en cao-vorming als oplossingsmogelijkheid bevorderen. De Governing Body wordt gevraagd dit onderwerp, ‘the employment relationship’, op de agenda te plaatsen. Overigens was het vraagstuk van de driehoeksverhouding niet opgelost.

Uiteindelijk werd een resolutie aangenomen om op basis van de discussie over de reikwijdte van de arbeidsovereenkomst (‘scope of the employment relationship’) met bovenstaande bevindingen het onderwerp te agenderen in een volgende ILC.

3.1.13 Aanbeveling binnen bereik

Belangrijk was dat een aanbeveling inmiddels binnen bereik was gekomen. Problemen waren er lange tijd geweest tegen een standaard voor 'contract labour'. Dit begrip bleef onduidelijk en het bleef onmogelijk om het goed te definiëren. Ook ontstond er angst dat er naast werknemers en zelfstandigen een nieuwe categorie werkenden aan het ontstaan was. De werknemers echter vonden dat er per se iets gedaan moest worden aan dit groeiende fenomeen, waardoor steeds meer werkenden zonder arbeidsovereenkomst zaten, terwijl ze wel in een afhankelijkheidspositie verkeerden. Regeringen bleven ambivalent, maar vonden wel dat er iets te regelen viel.

Via een 'meeting of experts' werd de focus verlegd van 'contract labour' naar de reikwijdte van de arbeidsovereenkomst ('scope of the employment relationship').

Het mag uiteindelijk verrassend genoemd worden dat er een compromis bereikt werd. Werkgevers gaven hun 'totaalverzet' op en werknemers namen kennelijk genoegen met het minder vergaande instrument van de aanbeveling. De consensus hierover was uiteindelijk het resultaat van een Fins amendement.¹⁸⁷ De werkgevers wilden zich in een constructieve sociale dialoog aan dit streven verbinden, alhoewel ze wel zorgen bleven houden over de levensvatbaarheid van een standaard. De werknemers vonden de uitkomst een stevige basis voor verdere actie. Sommige regeringen waren negatief, maar de meesten steunden de uitkomsten, inclusief de wens tot het werken aan een aanbeveling.¹⁸⁸

3.1.14 2006, aanbeveling uitgewerkt

In maart 2004 werd de arbeidsovereenkomst (the employment relationship) op de agenda gezet van de 95e ILO-Conferentie in 2006. De ILO-office bereidde daartoe een rapport voor over wet en praktijk in de verschillende lidstaten. Het rapport bevatte een questionnaire die bestond uit de verschillende bevindingen tot dusverre.¹⁸⁹

De questionnaire bevatte 18 vragen. Deze hadden betrekking op het nationaal beleid dat gevoerd moest worden ter zake van werknemersbescherming bij de arbeidsovereenkomst en welke rol de tripartite partners hierbij moesten spelen, hoe bepaald zou moeten worden dat er sprake was van een arbeidsovereenkomst, de wijze waarop geschillen beslecht zouden moeten worden, toepassing en handhaving van de regels en de onaantastbaarheid van commerciële overeenkomsten.

Het Office ontving uiteindelijk van 78 landen een antwoord op de questionnaire; 68 landen waren positief en 7 landen negatief; 2 landen waren andere meningen toe-

187 ILC (2003b), p. 48.

188 ILC (2003b), p. 48.

189 ILC (2006a en b).

gedaan. 68 lidstaten antwoordden positief op de vraag of er een nationaal beleid moest komen om periodiek de arbeidsbeschermende regelingen te verhelderen en te herzien en om de arbeidsbescherming in het kader van de arbeidsovereenkomst op peil te houden; 58 landen waren voor een zogenaamde nieuw 'mechanism' waar ook sociale partners bij betrokken moesten worden. 66 Lidstaten vonden dat er criteria moesten zijn om de arbeidsovereenkomst vast te stellen; volgens 53 landen impliceerde dit de verstrekking van zogenaamde 'indicators' als hulpmiddel bij de vaststelling van de criteria. 65 landen waren voor het opnemen van een geschillenregeling; 62 landen waren voor het opnemen van toepassings- en handhavingsregels; en 16 landen waren het ermee eens dat het nieuwe instrument geen beperkingen zou opleggen aan het aangaan van commerciële overeenkomsten.

Tabel 3.2 Replies from governments

<i>Question</i>	<i>Affirmative</i>	<i>Negative</i>	<i>Other</i>	<i>Question</i>	<i>Affirmative</i>	<i>Negative</i>	<i>Other</i>
1	68	7	2	6(2)(e)	70	2	2
2	67	6	2	6(2)(f)	68	4	1
3(1)(a)	55	18	0	7	58	16	2
3(1)(b)	52	19	1	8	61	9	0
3(1)(c)	54	14	3	9(a)	49	21	0
3(2)	58	16	0	9(b)	59	11	0
3(3)	62	12	0	9(c)	55	16	0
3(4)	66	6	0	10	67	4	4
3(5)	67	6	1	11(1)	66	6	1
3(6)	58	13	1	11(2)	53	21	0
4	68	5	1	12	50	21	2
5	67	6	1	13	65	5	4
6(1)	70	4	0	14	67	8	0
6(2)(a)	68	5	1	15	62	6	4
6(2)(b)	71	3	0	16	56	14	2
6(2)(c)	57	13	5	17	10	58	1
6(2)(d)	62	6	2	18	10	57	3

De antwoorden op de enquête gaven uiteindelijk aan dat de meeste regeringen positief waren over de ontwikkeling van een instrument. De werkgevers benadrukten dat het instrument met name iets moest doen aan de 'verhulde' ('disguised') arbeidsrelaties en niet de vrijheid om echte commerciële contracten aan te gaan moest beperken. De werknemers stelden dat als de arbeidsrelatie 'verhuld' is ('ambiguous') of onduidelijk, het van belang is om een instrument te hebben dat de reikwijdte bepaalt van het arbeidsovereenkomstenrecht.

Op basis van de antwoorden op de questionnaire werden de elementen voor de te ontwikkelen aanbeveling vastgesteld.

3.1.15 Hoofdzaken van de aanbeveling¹⁹⁰

Een concepttekst voor een aanbeveling werd aan de vergadering ter verdere discussie voorgelegd. De concepttekst bevatte 18 bepalingen die ingingen op:

- vaststelling van een nationaal beleid;
- vaststelling van het bestaan van een arbeidsovereenkomst;
- monitoring en invoering;
- internationale uitwisseling van informatie.

In het bijzonder werd bij de vaststelling van een nationaal beleid ingegaan op de wens om tenminste richtlijnen te hebben die kunnen helpen bij de vaststelling van het bestaan van een arbeidsovereenkomst en het maken van onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. Er moesten maatregelen komen om ‘verhulde’ (‘disguised’) arbeidsrelaties tegen te gaan. Verder moeten maatregelen ook aangeven wie inzake een driehoeksverhouding verantwoordelijk is voor wat; er moet een geschillenregeling zijn, en een effectieve nakoming en toepassing van deze regels is gewenst.

Speciale aandacht moet uitgaan naar groepen die in het bijzonder geraakt worden, zoals vrouwen, jongeren, ouderen, zwartwerkers, migranten en in het bijzonder de meest kwetsbare werkers. Het nationaal beleid moet in samenwerking met werkgevers en werknemers tot stand komen. Gelegitimeerde civiele en commerciële overeenkomsten mogen niet beperkt worden.

Voor de bepaling van het bestaan van een arbeidsovereenkomst zijn de feiten leidend inzake de uitvoering en de beloning van het werk. De lidstaten moeten duidelijk definiëren welke voorwaarden doorslaggevend zijn bij de vaststelling van een arbeidsovereenkomst; specifieke ‘indicators’ kunnen daarbij behulpzaam zijn zoals het feit dat het werk wordt uitgevoerd onder toezicht en leiding van een ander; dat de werker is geïntegreerd in de organisatie van de onderneming; dat het werk alleen of in hoofdzaak wordt verricht voor een ander; dat het werk persoonlijk moet worden verricht; dat het werk moet worden verricht op bepaalde werktijden op de werkplaats van degene die het werk wil; dat het werk een bepaalde duur en een zekere continuïteit heeft; en dat het werk de beschikbaarheid van de werker impliceert.

Als ‘indicator’ kan ook dienen het feit dat degene die het werk wil de werkmiddelen, materialen en machines ter beschikking stelt. Ook de periodieke betaling en het feit dat het de werker’s enige beloning betreft en verstrekking van kost, inwoning en transport zijn ‘indicators’, alsmede de erkenning van rusttijden, vakantierechten, vergoeding van vervoerskosten en afwezigheid van financiële risico’s.

Er moeten voorzieningen zijn om tot een snelle vaststelling te komen. Naast ‘indicatoren’ kan ook gewerkt worden met een middel als ‘bewijsvermoedens’.

190 ILC (2006c).

Geschillenregelingen moeten voorzien in toegang tot de relevante rechts- en arbitrage-instellingen. De overheid moet maatregelen nemen die waarborgen, met name via de arbeidsinspectie, dat er respect is voor de regels en dat ze ook worden ingevoerd.

Ook 'collective bargaining' dient een rol te spelen bij de verheldering van het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Er moet een mechanisme komen om de ontwikkelingen ter zake te volgen; sociale partners dienen hierbij nauw betrokken te zijn. Ook moet er onderzoek gedaan worden naar de veranderingen in het patroon en de structuur van het werk. Ook de ILO moet hierbij up-to-date informatie verschaffen.

Langs deze bovenstaand uitgezette lijnen kwam min of meer Aanbeveling 198 tot stand. In de discussie werd nog wel een belangrijk amendement aangenomen ten aanzien van de employment agencies. De werkgevers wilden vastgesteld zien dat dit nieuwe instrument niets zou wijzigen aan de in 1998 tot stand gekomen Conventie 181 en Aanbeveling 188.

Alhoewel er werd getwijfeld aan de juridische noodzaak, werd toch vastgesteld dat 'this Recommendation does not revise the Private Employment Agencies Recommendation 1997 (no. 188) nor can it revise the Private Employment Agencies Convention 1997 (no. 181)'.

3.1.16 Aanbeveling 198¹⁹¹

De Aanbeveling 198 kreeg uiteindelijk niet de ondersteuning van de werkgevers. Deze vonden de tekst van het instrument veel te ver gaan. Zij hadden bezwaren tegen de vaststelling van indicatoren en criteria, alsmede de zogenaamde bewijsvermoedens. De tekst zou nu tot misbruik kunnen leiden, waarbij te veel zelfstandigen werknemer zouden worden. Te veel bedrijfsactiviteiten in de dienstverlenende sector werden hierdoor bedreigd. Het instrument was 'verworden' tot een bipartiet instrument, dat wil zeggen iets tussen regeringen en werknemers. Ironisch genoeg waren het meer de werknemers geweest die bij bepaalde problemen – zoals bij de driehoeksverhouding – een oplossing zochten met de werkgevers, dan de regeringen. Zo kwam er dus wel een belangrijk nieuw instrument tot stand, maar ernstig gehavend door gebrek aan support van werkgeverszijde.¹⁹²

3.1.17 Resolutie ter ondersteuning

Bij de beraadslaging werd aan het slot ook nog een resolutie¹⁹³ vastgesteld, waarin aan de ILO-office werd gevraagd om ondersteuning bij de monitoring en implemen-

191 ILC (2006d).

192 ILC (2006d), Proposed Recommendation concerning the employment relationship.

193 ILC (2006d), p. 80.

tatie van de aanbeveling, verzameling en verstrekken van informatie en het entameren van vergelijkende studies ter zake de wijziging van het patroon en de structuur van het werk, en in het bijzonder het verzamelen van informatie betreffende de criteria die worden gebruikt bij de vaststelling van of er wel dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst. In november 2006 kwam deze resolutie op de agenda van de Governing Body¹⁹⁴ en werd de Directeur-Generaal gevraagd om het geven van een vervolg op deze resolutie, zowel inhoudelijk als financieel.

Met de aanbeveling en resolutie lijkt een einde gekomen aan een langdurige discussie over wat begon met 'contract labour' en voorlopig eindigde met 'the scope of the employment relationship'. In zijn boek *The Employment Relationship, a Comparative Overview* zegt Guiseppe Casale hierover het volgende:

Comparative research and debate, including those within the ILO, have recognised that the employment relationship remains one of the challenging issues in the labour market. The question of whether an employment relationship exists between two parties is of crucial importance for many reasons, not least of which is that most jurisdictions link worker's protection and access to social security to the existence of such a relationship. From a comparative viewpoint, the trend towards more flexible working arrangements generated to a great extent by globalization has affected the employment relationship debate. It is no longer a matter of purely academic interest, but it touches the day-to-day life of workers and employers in the world of work. Whereas many countries have already adopted measures to deal with this issue, many others are interested in finding a balanced approach to the development of national policies to address it. The ILO is expected to give initial guidance on this matter and the adoption of Recommendation no. 198 is an important step in this direction.¹⁹⁵

De 'contract labour-discussie' heeft geleid tot Aanbeveling 198. Bij die discussie heeft men voortdurend uitzendarbeid, zoals geregeld in Conventie 181, buiten de definitie van contract labour willen houden.

Het is voor (opdrachtgevende) werkgevers moeilijk om meer regelgeving op het gebied van contracting te aanvaarden. Het raakt de kern van de vrijheid van ondernemen. Het wegvallen van de steun van werkgevers voor Aanbeveling 198 is mogelijk moeilijk verdedigbaar, maar wel begrijpelijk.

Maar de vakbeweging zou de vakbeweging niet zijn als ze niet met een nieuw paradigma de strijd weer weet aan te voeren: 'precarious werk'. Ondersteund door met name de sociale wetenschappen is nu de stelling dat precarious werk leidt tot de teloorgang van het vaste fulltime dienstverband. In het navolgende zullen we dat analyseren.

194 ILO (2006a).

195 Casale (2011), p. 33. Zie ook: ILO (2007b).

3.2 *Precarious work: de standaardarbeidsovereenkomst op de terugtocht?*

We hebben hiervoor gezien dat er op ILO-niveau langdurig is beraadslaagd over het fenomeen contract labour met als resultaat de ‘employment relation recommendation’ 2006 (198). Deze aanbeveling is een instrument voor lidstaten om iets te doen aan zogenaamde ‘verhulde’ (disguised) en ‘vage’ (objectively ambiguous) arbeidsovereenkomsten.

In zijn rede voor de ILC van 2013¹⁹⁶ haalt directeur-generaal Guy Ryder de CEO van Gallup aan, die stelde: ‘What everyone in the world wants is a good job’. Ryder vraagt zich echter af wat een ‘decent job’ voorstelt als de wereldeconomie zich verder ontwikkelt en de klassieke vaste fulltimebaan met uitzicht op pensioen na een carrièrepad bij een werkgever geen regel meer is, hoe gewenst dat ook is, maar niet meer beantwoordend aan de realiteit. Voor de meeste mensen die informeel werken, vaak op het platteland, zonder enige bescherming en zekerheid, was dit sowieso al niet aan de orde. Volgens schattingen van de ILO is 82% van het totale werk in Zuid-Azië informeel, 66% in Sub-Sahara-Afrika, 65% in Oost- en Zuidoost-Azië (exclusief China), 51% in Latijns-Amerika en 10% in Oost-Europa en Centraal-Azië (zie ook p. 185)

Ryder vervolgt met te stellen dat vandaag de dag ongeveer de helft van de betaalde arbeid niet meer fulltime voor één werkgever wordt verricht. Wat ‘a-typical’ was is inmiddels ‘typical’ geworden; de standaard is de uitzondering geworden. En de meningen zijn verdeeld over de vraag wat dit betekent voor de realisering van de zogenaamde decent work-agenda en wat hier aan gedaan kan worden.

Ryder memoreert de moeizame discussie die hierover bij de ILO in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. De ILO nam een aantal conventies aan op het gebied van parttime werk, huisarbeid en private employment agencies en ten slotte ook, zonder de steun van de werkgevers, de employment relationship recommendation, na een jaren durende discussie over contract labour, zoals hiervoor uiteengezet. Wat Ryder stelt raakt evenzeer de Termination of Employment Convention 1982 (no. 158) welke de kern raakt van zaken betreffende de zogenaamde externe flexibiliteit. Wil de ILO zijn waarde houden, dan moet er op dit gebied toch consensus tussen de partijen gevonden worden, aldus Ryder.

Het is interessant dat Ryder in zijn betoog de woorden ‘standard’ en ‘a-typical’ hanteert en niet het woord ‘precarious’, dat in dit verband ook veel wordt gehanteerd. In de discussies betreffende de toekomst van de arbeid zijn het met name de vakbeweging en de wetenschap die de problematiek van de nieuwe vormen van arbeid vertolken door te spreken over precarious werk. Voor een goed begrip is het van belang

196 ILO (2013).

precarious werk zoals geïnterpreteerd door de wetenschappelijke literatuur als door belangrijke stakeholders als vakbeweging en werkgevers nader te duiden.

3.2.1 De literatuur¹⁹⁷

Er is de afgelopen jaren veel gediscussieerd over het begrip *precariousness*.¹⁹⁸ Franse sociologen verbonden in de jaren zeventig van de afgelopen eeuw het begrip *precarité* met armoede. Pas later gingen zij ertoe over om ook specifieke arbeidsrelaties met dit begrip aan te duiden.

Barbier stelt dat ‘destandaardisering van arbeid’ wedijvert met andere omschrijvingen als: *atypical*, *precarious*, kwetsbaar en allerlei andere termen in verschillende talen. In de tijd dat deze discussie speelde, ging het dan vaak om het vraagstuk van arbeidssegmentatie en de ‘duale’ arbeidsmarkt.

Hij spreekt er – vanuit een gallocentrisch perspectief – zijn verbazing over uit dat wereldwijd de sociologie tot de eeuwwisseling nauwelijks aandacht had voor ‘*precariousness*’. Sennett¹⁹⁹ bijvoorbeeld sprak zich uit over de gevolgen van flexibiliteit voor de mensheid, maar hij gebruikte daarbij niet het woord ‘*precariousness*’. Zijn Anglo-Amerikaanse achtergrond verdrong het Franse, Italiaanse en Spaanse perspectief dat wel bij dit begrip aansloot. Eveneens vanuit een gallocentrisch perspectief stelde Bourdieu²⁰⁰ ‘*la précarité est partout*’ en in Frankrijk werd het ook steeds meer gemeengoed om van ‘*situations précaires*’ en ‘*statuts précaire*’ te spreken.

Vanaf de jaren zeventig van de afgelopen eeuw kreeg het begrip in de Franse verhoudingen een politieke lading, tot eind jaren negentig werd het begrip daarbuiten niet gehanteerd. Alleen de ETUC en de Europese Commissie hanteerden het begrip, voor zover ze tezamen met Franse sociologen werkten. Later is het begrip overgenomen door activistische en radicale groeperingen in veel landen in Europa en in de Verenigde Staten. Barbier verwijst ook naar de Duitse verhoudingen waar het woord *Precariat* stond voor alles wat schadelijk was voor de mensheid en voortvloeide uit het kapitalisme.

In de Verenigde Staten en Canada heeft het begrip ‘*precarious work*’ ook een grote vlucht genomen door de geschriften van Kalleberg²⁰¹ en Vosko²⁰². Kalleberg

197 Bronnen waaruit onder meer is geput, naast de hierna geciteerde: Koch & Fritz (2013); Fashouin e.a. (2013); Stone & Arthurs (2013). Zie ook: Ross (2009); Thornley e.a. (2010); Lew Chuk e.a. (2011); Garcia (2012); Doussard, M. (2013).

198 Zie hierover Barbier (2013).

199 Sennett (1999).

200 Bourdieu (1998).

201 Kalleberg (2009 en 2011).

202 Vosko (2000 en 2006); Vosko e.a. (2009).

verstaat onder precarious werk, werk dat onzeker, onvoorspelbaar en risicovol is vanuit het oogpunt van de werker.

Vosko onderscheidt in de literatuur twee zienswijzen. Beide gaan er vanuit dat specifieke baankarakteristieken leiden tot precariousness, maar de een kijkt alleen naar de mate van onzekerheid van de baan en de ander betreft er meer karakteristieken bij. De een dus eendimensionaal, de ander meerdimensionaal. De overheersende theorie is volgens Vosko²⁰³ de meerdimensionale. Ze haalt daarbij Rodgers²⁰⁴ aan die vier karakteristieken van precarious werk onderscheidt:

- kortetermijnhorizon, beperkte duur of een hoog ontslagrisico;
- weinig of geen invloed op de arbeidsomstandigheden, het werkproces en de lonen;
- weinig of geen arbeidsbescherming (wettelijke, cao, gebruik, sociale zekerheid);
- lage inkomens tot op of nabij de armoedegrens.

Een meerdimensionale benadering wordt ook gehanteerd door Laparra²⁰⁵, die het volgende onderscheid maakt:

- een tijdgebonden facet (duur/continuïteit van de (toekomstige) werkzaamheden);
- een sociaal facet (sociale rechten en bescherming);
- een economisch facet (zekerheid van inkomen);
- een arbeidsomstandighedenelement.²⁰⁶

De eendimensionale benadering kijkt dan alleen naar de specifieke vormen van niet-standaard werk en zet dus deze vormen af tegen standaard werk. Permanent fulltime werk wordt dus gezien als de standaard en ook het ideaalmodel.

Johnson en Nijberg²⁰⁷ stellen dat al het werk mogelijk precarious kan zijn en dat precariousness zich dus in gradaties voordoet en wel drie, te weten:

- zeer precarious: geen toegang tot het sociale systeem ('undocumented workers');
- matig precarious: alleen toegang tot het basis-sociale systeem (huisvrouwen);
- minst precarious: volledige toegang tot het sociale systeem.

De gebieden die de mate van precariousness bepalen zijn dan:

- baanonzekerheid: het gevolg van de tijd (contractduur) of onzekerheid in de vorm van onvoorspelbaarheid;
- lage lonen: beneden het minimum en geen mogelijkheid om de beloning te verbeteren;

203 Vosko e.a. (2009), p. 7–8.

204 Rodgers (1989).

205 Laparra e.a. (2004).

206 Vosko e.a. (2009); McKay e.a. 2010, p. 82. Tevens Barbier (2011).

207 Johnson & Nijberg (2009).

- laagwaardig werk: werk dat geen recht geeft op sociale rechten en arbeidsbeschermende wetgeving;
- geen belangenbehartiging: geen effectieve onderhandelingspositie bij cao-onderhandelingen en moeizame toegang tot sociale rechten.²⁰⁸

Ook Porthé²⁰⁹ ziet als belangrijk kenmerk de zwakke onderhandelingspositie die bij permanent werk veel sterker is.

Fullerton²¹⁰ geeft aan op basis van de Eurobarometer Survey van 2006 dat onzekerheid zich meer voordoet in landen met een hoge werkloosheid, zwakke vakbonden, weinig parttime werk, lage werkloosheidsvoorzieningen, en in de 'post-socialist'-landen.

De meerdimensionale benadering betreft er meerdere aspecten bij en in principe kan dus elke job in dit verband precarious zijn, dus ook een permanente job. Clement e.a.²¹¹ gaan ook uit van de meerdimensionale benadering en stellen:

Precarious lives include precarious employment and the social conditions in which it is embedded. These social conditions include households structures, kinship networks and access to welfare services, independent of labour market status. We define 'precarious' as being in a situation that is not autonomously sustainable, where the situation includes the labour market, the social support system and conditions affecting both entities into and exit out of the labour market.

Social vulnerability potentially includes such things as divorce (change household circumstances), responsibility for children or dependent adults and/or issues concerning shelter and health. All these vulnerabilities interact with precarious employment, that is non-sustainable jobs or forms of contingent employment.

Vosko²¹² stelt dat deze benaderingen aangeven dat precariousness niet alleen betrekking heeft op onzekerheid in de zin van baanverlies, maar dat het begrip breder is. Clement stelt ook dat precariousness is verwant aan zogenaamde 'nieuwe sociale risico's'. Dit zijn de risico's die je loopt als gevolg van de economische en sociale veranderingen die verbonden zijn aan de overgang naar de post-industriële samenleving. Het zijn risico's die vroeger nauwelijks bestonden en ook door grotere groepen mensen

208 McKay e.a. (2010), p. 83; tevens Porthé e.a. (2010).

209 Porthé e.a. (2010).

210 Fullerton e.a. (2011); tevens McKay e.a. (2010).

211 Clement e.a. (2010); tevens: McKay e.a. (2010), annex C: *A review of recent literature for the study on precarious work and social rights*, p. 5.

212 Vosko (2010), p. 9.

worden gelopen. Oude risico's waren onzekerheid bij pensionering en ziekte die men doorgaans liep bij het ouder worden. Nieuwe sociale risico's zijn breder en doen zich voor bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Het gaat dan om baanonzekerheid, zorgverplichtingen, verzwakking van de vakbeweging en hun onderhandelingspositie; allemaal kenmerken die toe te schrijven zijn aan de 'nieuwe economie'. Het leidt tot verlies van welvaart:

- in familieverband, waar een balans gevonden moet worden tussen zorg- en inkomensverplichtingen;
- op de arbeidsmarkt, waar men de vaardigheden ontbeert die noodzakelijk zijn om goedbetaald en zeker werk te verkrijgen;
- in sociale zekerheid, voor mensen die een atypische carrière lopen en geen pensioen opbouwen.

Het grootste probleem is dat de huidige verzorgingsstaat deze mensen niet meer beschermt tegen deze nieuwe risico's. Al deze mensen worden op zichzelf terug geworpen en moeten privévoorzieningen treffen op het gebied van kinderopvang, pensioen en opleiding.

Standing²¹³ spreekt over meerdere onzekerheden die precariousness bepalen, zoals aangegeven in bijgaand kader. In zijn boek *The Precariat, the new dangerous class* onderscheidt Standing zeven verschillende klassen, te weten de Elite, het Salariaat, de Vakman (*Profician*), de Handwerksman (*Manual Worker*), het Precariaat, de Werklozen en de Hopelozen. Indien een van de in het kader genoemde zekerheden ontbreekt, is men gedoemd te behoren tot het Precariaat.

Forms of labour security under industrial citizenship

Labour market security – Adequate income-earning opportunities; at the macro-level, this is epitomised by a government commitment to 'full employment'.

Employment security – Protection against arbitrary dismissal, regulations on hiring and firing, imposition of costs on employers for failing to adhere to rules and so on.

Job security – Ability and opportunity to retain a niche in employment, plus barriers to skill dilution, and opportunities for 'upward' mobility in terms of status and income.

Work security – Protection against accidents and illness at work, through, for example, safety and health regulations, limits on working time, unsociable hours, night work for women, as well as compensation for mishaps.

213 Standing (2011), p. 10.

Skill reproduction security – Opportunity to gain skills, through apprenticeships, employment training and so on, as well as opportunity to make use of competencies.

Income security – Assurance of an adequate stable income, protected through, for example, minimum wage machinery, wage indexation, comprehensive social security, progressive taxation to reduce inequality and to supplement low incomes.

Representation security – Possessing a collective voice in the labour market, through, for example, independent trade unions, with a right to strike.

3.2.2 Ook uitzendarbeid

Het zal duidelijk zijn dat uitzendkrachten volgens diverse sociologische bronnen ook behoren tot de precarious werkenden, zeker gezien vanuit de eendimensionale benadering. Nuancering lijkt echter op zijn plaats: precariousness is ook een kwestie van perceptie; het is maar hoe je ertegenaan kijkt.

Tabel 3.3 Perceptions of precarious forms of employment (percentages)

	<i>Not precarious</i>	<i>Slightly precarious</i>	<i>More precarious</i>	<i>Most precarious</i>
Informal/Undeclared	1	3	11	83
Bogus self-employment	1	4	28	63
Casual	2	7	29	59
Zero hours	4	8	20	54
Temporary agency	4	24	37	29
Seasonal	8	32	34	24
Fixed term	13	31	38	14
Posted	16	31	36	12
Part time	27	41	22	5

Bron: London Metropolitan University (2012), *Study on precarious work and social rights*

Uit een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie en uitgevoerd door de London Metropolitan University blijkt dat uitzendarbeid niet in te delen valt bij de ergste vormen van precariousness.²¹⁴ Seizoensarbeid, telewerk, casual werk, nulurencontracten, oneigenlijk zzp-werk en informeel werk scoren aanzienlijk lager.²¹⁵ En uit hetzelfde onderzoek blijkt op basis van een peiling onder deskundigen dat uitzendarbeid op een aantal sociale dimensies een bijna even hoge score haalt als fulltime werk voor onbepaalde tijd.

²¹⁴ McKay e.a. (2010), p. 77.

²¹⁵ McKay e.a. (2010), p. 78, 79.

Tabel 3.4 Perceptions vs. reality: employment relationships and rights in 12 member states, 2011, average ratings between 1 (no rights) and 5 (full rights)

	<i>Job security</i>	<i>Job conversion</i>	<i>Working time limits</i>	<i>Discrimination protection</i>	<i>Pensions</i>	<i>Welfare</i>	<i>Training</i>	<i>Decent pay</i>	<i>Representation</i>	<i>Average ratings</i>
Informal	1.1	1.3	1.0	1.4	1.2	1.4	1.1	1.1	1.3	1.2
Bogus self-employed	1.2	1.4	1.3	2.5	2.9	2.4	1.3	1.4	1.2	1.7
Zero hours	1.7	1.5	2.3	3.8	2.9	3.2	1.7	2.6	2.5	2.5
Casual	2.4	1.8	3.0	3.7	2.9	3.4	1.9	2.6	3.0	2.7
Teleworkers	2.5	2.1	3.7	4.5	3.9	4.1	2.3	2.8	3.4	3.3
Seasonal	2.4	1.9	3.9	4.4	3.7	4.0	2.3	3.5	3.9	3.3
Agency	3.0	2.0	4.3	4.7	4.0	4.5	2.7	4.0	3.8	3.7
Fixed term	3.1	2.2	4.6	4.7	4.4	4.5	2.6	4.0	4.2	3.8
Part-time indefinite	3.2	2.3	4.5	4.8	4.4	4.6	2.6	3.8	4.3	3.8
Full-time indefinite	3.8	2.3	4.7	4.8	4.4	4.8	2.3	4.4	4.0	3.9
Average ratings	2.6	2.0	3.4	3.9	3.4	3.6	2.0	2.9	3.4	3.0

Bron: McKay e.a. (2010)

Uit OECD-onderzoek blijkt verder dat meer zekerheden in termen van baan zekerheid en ontslagbescherming nog niet betekenen dat men zich ook zekerder voelt. De OECD geeft aan dat een werkloosheidsuitkering meer wordt gewaardeerd dan ontslagbescherming. In termen van de OECD is UI – Unemployment Insurance – positief gecorreleerd met gevoelde werkzekerheid, terwijl EPL – Employment Protection Legislation – hiermee negatief is gecorreleerd.²¹⁶ Meer in het algemeen stelt de OECD dat baan zekerheid en ontslagbescherming niet los vallen te zien van werkloosheidsbescherming en een actief arbeidsmarktbeleid. Ontslagbescherming moet niet overdreven worden als vereiste; een actief arbeidsmarktbeleid met een snelle herintreding van degenen die zonder werk raken, zijn meer op hun plaats. Olsthoorn stelt dat universele systemen van werkloosheidsuitkering bij de huidige flexibele arbeidsmarkt eerder voorkeur genieten dan de verzekeringssystemen.²¹⁷

Interessant is ook in dit verband het voorstel van de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) om de arbeidsmarkt radicaal een andere draai te geven. Daarbij zou iedereen een individueel mobiliteitsbudget moeten verkrijgen, te financieren uit ww-gelden, onderwijs- en opleidingsfondsen en de transitievergoedingen.²¹⁸ Feit is in ieder geval dat sedert 1980 en vooral sinds 1990 alle regelingen uit de sociale zekerheid die inkomenszekerheid waarborgen, zijn verslechterd, en wel met

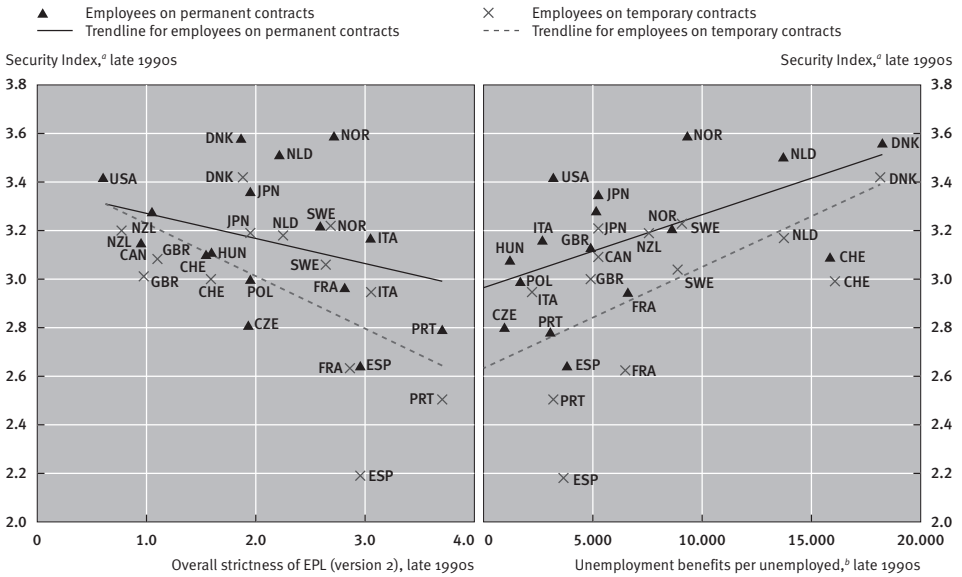
216 OECD (2004b), p. 92.

217 Olsthoorn (2015), p. 227.

218 Leupen & Hinrichs (2016).

35%.²¹⁹ Het vraagstuk raakt ook de discussie over het basisinkomen. In Nederland zijn er op dit punt experimenten met de Bijstandswet – inmiddels Participatiewet – gaande. Alhoewel in economisch opzicht niet haalbaar, zit hier wel een een mogelijke oplossing die nadere studie waard is.²²⁰

Maatregelen om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten kunnen overigens wel tot hevig verzet leiden, zoals in mei 2016 in Frankrijk het geval was. Hierbij worden ook relaties gelegd tussen de afnemende baan zekerheid, mede als gevolg van gebrek aan perspectief en het aantal suicidegevallen.²²¹



***, **, * means statistically significant at 1%, 5% and 10% levels, respectively.

Note: Pearson correlation coefficient for the EPL is -0.35 for permanent contracts, -0.57^{**} for temporary contracts. For the unemployment benefits per unemployed, it is 0.58^{**} for permanent contracts and 0.59^{**} for temporary contracts.

a) Average answer, by country, to the following question for ISSP "Do you worry about the possibilities of losing your job?" – Scale from 1 (I worry a great deal) to 4 (I don't worry at all).

b) Expenditure on unemployment compensation divided by LFS unemployment.

Source: Data on security index taken from the International Social survey Programme 1997 (ISSP); OECD database on Labour Market Programmes; OECD database on Labo Force Statistics.

Figuur 3.2 Unemployment benefits re-assure workers while EPL makes the worry

De OECD vermeldt recentelijk ook dat uitzendkrachten meer training/opleiding genieten dan arbeidscontractanten voor bepaalde tijd en dat zij ook worden ondersteund in het verkrijgen van nieuwe opdrachten. Ook werken uitzendkrachten op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, waarbij doorbetaling tijdens de leegloop plaatsvindt (bijvoorbeeld in Oostenrijk, Italië, Slovenië en Zweden). Het

219 Vrooman (2016), p. 10.

220 Bregman (2014), p. 51 e.v.; De Graaf (2015).

221 Prick (2016), p. 207. Zie ook: Pouchard (2016).

uitzendcontract voor onbepaalde tijd is in minstens acht Europese landen de overheersende uitzendvorm (zie figuur 3.2).²²²

Tabel 3.5 Permanent and fixed term contracts with a temporary employment agency.
Percentage of all employees, average 2006–2010

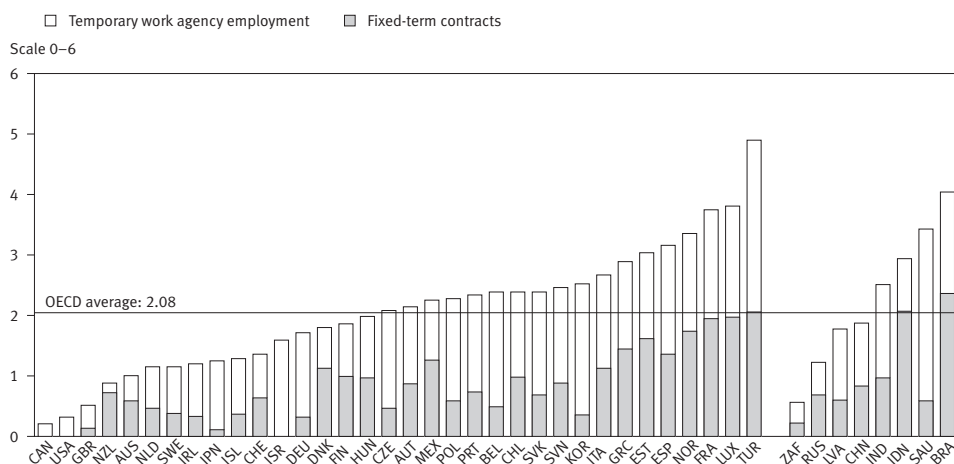
	<i>Permanent contract</i>		<i>Fixed-term contract</i>	
	<i>Not with a temporary employment agency</i>	<i>With a temporary employment agency</i>	<i>Not with a temporary employment agency</i>	<i>With a temporary employment agency</i>
Austria	89.3	1.6	8.8	0.2
Belgium	91.8	0.0	6.5	1.7
Czech Republic	90.7	0.8	8.3	0.2
Denmark	90.4	0.9	8.3	0.4
Estonia	97.2	0.1	2.6	0.0
Finland	84.3	0.7	14.6	0.5
France	85.2	0.0	12.6	2.2
Germany	83.8	1.6	13.9	0.7
Greece	88.3	0.2	11.4	0.1
Hungary	91.5	0.4	7.8	0.3
Ireland	91.3	0.5	7.9	0.2
Italy	87.0	0.1	12.5	0.5
Luxembourg	92.9	0.5	6.2	0.5
Netherlands	81.6	0.5	15.0	3.0
Norway	91.4	0.0	8.4	0.1
Poland	72.7	0.0	26.7	0.6
Portugal	76.7	0.7	21.2	1.4
Slovak Republic	94.3	0.7	4.5	0.5
Slovenia	82.1	0.5	12.2	5.2
Spain	69.1	1.8	27.1	1.9
Sweden	82.9	0.7	16.0	0.4
Switzerland	86.3	0.5	12.9	0.3
Turkey	88.5	0.0	11.5	0.0

Source: OECD calculations based on EU LFS microdata and OECD Labour Force Statistics Database.

In de OECD-landen blijkt uitzendarbeid ook sterker gereguleerd dan arbeidscontracten voor bepaalde tijd. Deze regulering betreft met name maximale uitzendduren, gelijke behandelingsvoorschriften, beperkingen op de verlenging van uitzendopdrachten en vergunnings- en rapportagevereisten (zie de figuren 3.3 en 3.4).²²³

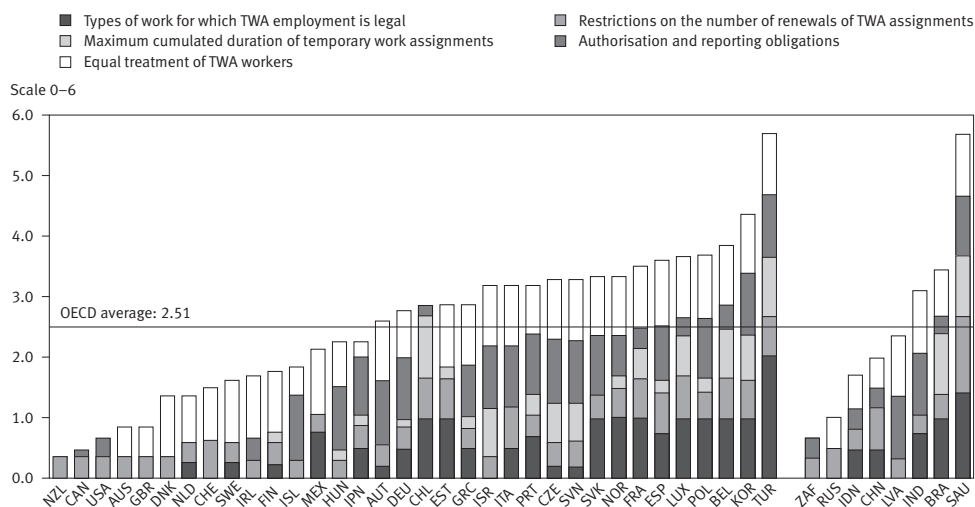
222 OECD (2013a), p. 24.

223 OECD (2013a), p. 25.



Figuur 3.3 Regulation on temporary contracts

Source: OECD Employment Protection Database, 2013 update



Figuur 3.4 Regulation on temporary-work-agency employment

Source: OECD Employment Protection Database, 2013 update

Al met al schetst de sociologische literatuur geen rooskleurig beeld van uitzendarbeid, in het algemeen behorend tot de vormen van precarious werk die de laatste decennia een steeds grotere vlucht hebben genomen. Maar nuance is op zijn plaats. Zoals vermeld in tabel 3.4 is baanzekerheid een kwestie van perceptie; uitzendarbeid wordt door deskundigen op sociale beleidsonderdelen bijna gelijk beoordeeld als vaste full-time werkzaamheden. De OECD vindt dat vanuit zekerheidsperspectief baanzekerheid minder relevant is dan werkloosheidsbescherming. De OECD geeft tevens aan

dat uitzendwetgeving in OECD landen strikter is geregeld dan de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.²²⁴

3.2.3 Oorzaken

Wat verstaan moet worden onder precarious werk levert in de literatuur een gevarieerd beeld op. Dit is niet anders bij het antwoord op de vraag wat de oorzaken zijn van deze veranderende wereld van het werk.

Rodgers & Rodgers²²⁵ zien als oorzaken de verslechtering van de arbeidsmarktsituatie, de toenemende werkloosheid en de veranderende wijzen waarop aan het werk wordt gegaan. Waltermann²²⁶ wijst ook op het proces van deregulering in Duitsland en andere EU-landen, dat heeft geleid tot meer precarious werk. Deze liberalisering werd ingezet in de strijd tegen de werkloosheid, hetgeen leidde tot meer uitzendarbeid, tijdelijke arbeid, marginale arbeid en parttime werk. Barbier²²⁷ stelt dat het vraagstuk van precarious werk in het algemeen te simpel wordt voorgesteld en dat het meer verband houdt met de toenemende en veelsoortige ongelijkheden in de wereld van vandaag. Uitbesteding en onderaanneming worden gezien als belangrijke aanjagers van precarious werk, leidend tot economisch afhankelijke werkers.²²⁸ McDowell en Christopherson²²⁹ zien als oorzaak meer de groei van complexe organisaties en interorganisatorische netwerken van coproductie.

Kalleberg²³⁰ ziet zes belangrijke oorzaken:

- de neoliberale geglobaliseerde economie die de concurrentie tussen ondernemingen heeft doen toenemen en tot uitbesteding naar leidt lagelonenlanden, op die wijze tevens een ‘labour pool trough migration’ creërend;
- technologische veranderingen;
- veranderingen in wet- en regelgeving;
- verzwakking van de vakbeweging, waardoor ook de bescherming van werknemers is afgenomen;
- toenemend individualisme met meer accent op de persoonlijke verantwoordelijkheid voor werk en familie;
- de groei van de service-industrie die leidt tot een informatie-economie georganiseerd rond een flexibele productie.

224 OECD (2013a), p. 27

225 Rodgers & Rodgers (1989).

226 Waltermann (2010).

227 Barbier (2013).

228 Perulli (2003).

229 McDowell & Christopherson (2009).

230 Kalleberg (2009), p. 2 e.v.

Behalve deze structurele oorzaken wordt ook de economische recessie als factor gesignaleerd. De recessie leidt tot zogenaamde ‘low road’-benaderingen van concurrentie, nieuwe vormen van subcontracting en uitbesteding en nieuwe managements- en contractvormen.

Als essentiële oorzaak wordt ook gezien de zogenaamde ‘financialization’ van de sociaaleconomische verhoudingen. Het werkkader is steeds meer gewijzigd van een ‘management-arbeidbalans’ tot een ‘management-aandeelhoudersbalans’. Het voorrang geven aan zogenaamde aandeelhouderswaarde leidt tot wijzigingen op de werkvloer, inclusief uitbesteding en de transnationalisatie van de productieketen. Dit moet in combinatie gezien worden met de verzwakking van de factor arbeid, de versterking van management, het terugtrekken van de overheid en meer ruimte voor de private sector, toenemende arbeidsmarktflexibiliteit en deregulering van financiële markten en de openstelling van nieuwe regionale markten.

3.2.4 Kallebergs fasen

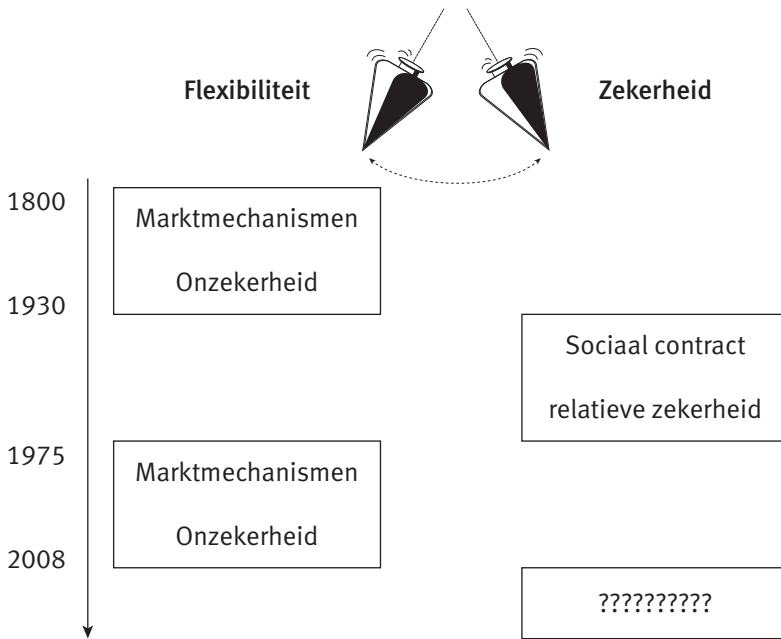
Kalleberg stelt dat tot het eind van de Grote Depressie in de jaren dertig van de afgelopen eeuw de meeste banen in de Verenigde Staten precarious waren. Pensioenen en verzekeringen tegen ziekte(kosten) waren nauwelijks aan de orde; het waren geen rechten maar gunsten. Het ontstaan van de markteconomie in die tijd ging gepaard met veel ‘precariousness’.

De ‘Great Transformation’ – zo genoemd door Polany²³¹ – bracht hier beweging in, in feite een ‘dubbele beweging’: één beweging in de richting van de principes van het economische liberalisme en ‘laissez-faire’; de andere beweging in de richting van sociale bescherming, dit als reactie op de psychologische, sociale en ecologische verstoringen die de vrije markt met zich meebracht (figuur 3.5).

Dit leidde tot de zogenaamde New Deal-politiek en andere arbeidsbeschermende maatregelen in de jaren dertig van de afgelopen eeuw. Op de ‘Great Transformation’ volgde volgens Kalleberg een tussenperiode, van 1940 tot 1970, aangeduid als ‘Great Compression’ dat voor de meeste mensen leidde tot een grotere gelijkheid met meer zekerheden op sociaal terrein. Vanaf 1970 bevinden we ons in de ‘Contemporary Period’, waarbij precariousness anders wordt gekarakteriseerd dan vroeger. Kalleberg ziet als kenmerkend daarvoor:

- Productieverhoudingen zijn niet meer locatiegebonden, de zogenaamde ‘Spatialisation’. De wereld van nu is veel groter dan die van vroeger en locatiekeuze is door gemakkelijke telecommunicatiemogelijkheden en vernieuwde technologie veel gemakkelijker geworden.

231 Polany (1944).



Figuur 3.5 De dubbele beweging

Bron: Kalleberg (2009).

- De servicesector kwam in opkomst, met nieuwe banen en nieuwe diensten.
- Ontslag, al dan niet collectief, is meer gemeengoed geworden en vormt inmiddels een vast element van de strategie van de werkgevers. Het benadrukt het kortetermijndenken: de arbeidskosten verlagen zonder dat duidelijk is wat dat voor de lange termijn betekent.
- In de vroegere 'precarious' perioden waren er duidelijke ideologieën die aangaven hoe een wereld zonder markt eruit zou zien. Deze gedachten zijn inmiddels in diskrediet geraakt, zodat we niet meer weten wat er aan precariousness gedaan zou moeten worden.
- In het verleden werd precarious werk gezien vanuit de theorie van de duale arbeidsmarkt. Tegenwoordig is precarious werk verspreid over alle sectoren van de economie; het komt ook voor bij zowel professionals als bij managers.²³²

232 ILO (2006a), p. 4.

3.2.5 Wat, wie, waar, hoeveel?

Een goede definitie van wat precies verstaan moet worden onder precarious werk is niet gemakkelijk te geven. Er is een variëteit aan definities. De literatuur geeft wel aan welke groepen van werkenden in dit verband met meest kwetsbaar zouden kunnen zijn. Het meest genoemd worden dan jongeren, vrouwen, uitzendkrachten, ouderen en migranten. Uit het eerder genoemde onderzoek van de Europese Commissie bleek dat de meest kwetsbare in dit verband de verschillende soorten migranten zijn, gevolgd door de jongeren en oudere vrouwen.²³³

Tabel 3.6 Groups of workers perceived as being at risk of precarious work (% of survey responses)

	<i>Not precarious</i>	<i>Precarious</i>	<i>More precarious</i>	<i>Highly precarious</i>
Undocumented migrants	2	2	6	83
Third country migrant woman workers	2	7	33	55
Third country migrants	2	11	43	40
Young workers	7	19	33	37
Older women workers	12	22	37	24
Trainees	10	26	36	24
Interns	14	27	32	22
Apprentices	15	41	25	14
Working students	14	40	27	14
Women workers	13	32	37	13
Older workers	15	31	38	11
Economically dependent autonomous workers	11	32	40	11
Women who are pregnant or returning from maternity leave	20	32	34	9
Workers with caring responsibilities	13	38	35	8

Bron: McKay e.a. (2010)

De schoonmaaksector is volgens hetzelfde onderzoek de meest precarious sector (tabel 3.7).²³⁴

²³³ McKay e.a. (2010), p. 48

²³⁴ McKay e.a. (2010), p. 47.

Tabel 3.7 Sectors in 12 Member States and perception of their degree of precariousness, 2011 (% of survey responses)

	<i>Not precarious</i>	<i>Precarious</i>	<i>More precarious</i>	<i>Highly precarious</i>
Cleaning	4	15	34	43
Construction	3	20	35	40
Agriculture	4	17	41	36
Hotels, catering and tourism	3	18	45	31
Private security services	9	26	38	23
Retail	7	39	41	9
Transport	11	45	35	5
Not for profit sector	13	39	31	7
Private health care	22	41	27	5
Logistics	17	52	23	4
Public sector education	40	37	16	2
Public sector health	39	39	15	2
Information technology	42	44	9	1
Public sector administration	58	27	9	1

Bron: McKay e.a. (2010)

Voor de omvang van precarious werk wordt verwezen naar onderzoek van SEO,²³⁵ dat al langere tijd gegevens verzamelt betreffende flexibele arbeidsrelaties (tijdelijk werk, uitzendwerk en zzp'ers). Daarbij komt SEO op een omvang van om en nabij de 20 à 25%, met uitschieters naar boven voor de mediterrane landen en een uitschieter naar beneden voor de Verenigde Staten. Uit deze cijfers valt af te leiden dat er voor het laatste decennium niet echt sprake is geweest van een spectaculaire groei, zeker niet de laatste vijf jaar. Deze trend is ook waarneembaar in latere publicaties. Alleen Nederland neemt hierbij een afwijkende positie in, waarop in deel III nader ingegaan zal worden.²³⁶

Tabel 3.8 Share of flexible labor relations in total employment (percentages)

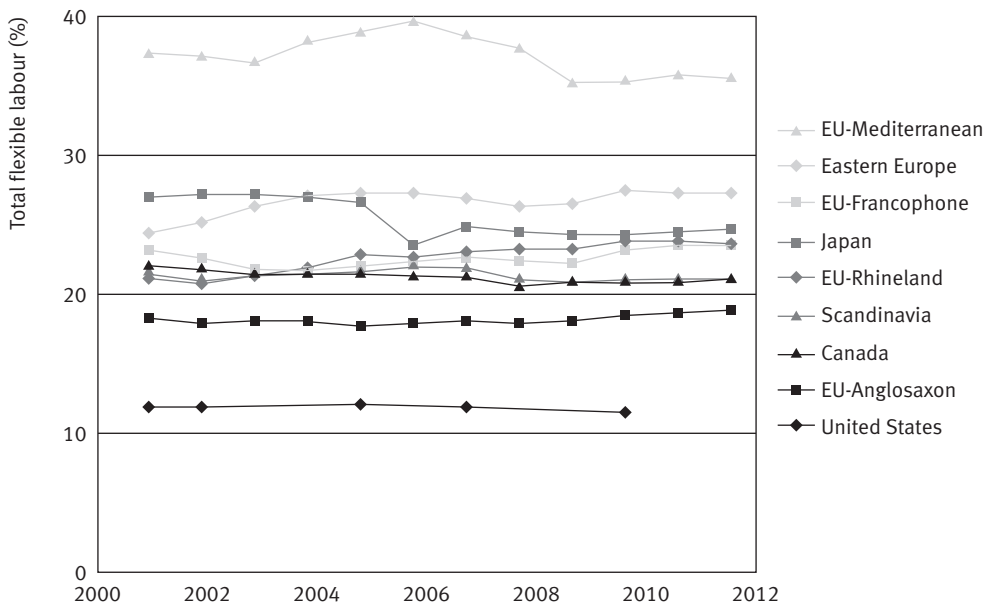
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
United States	11.1	11.1			11.4		11.4			11.0		
Canada	21.5	21.6	21.1	21.2	21.5	21.1	21.1	20.4	20.9	20.9	20.9	20.9
Japan	26.9	27.1	27.1	27.0	26.9	24.1	25.6	25.0	24.8	24.8	24.8	24.8
EU27	25.3	25.2	25.5	26.2	26.7	27.3	27.2	26.7	26.1	26.8	26.8	26.6
EU-Anglosaxon	17.6	17.2	17.4	17.4	17.1	17.5	17.9	17.5	17.8	18.5	18.6	19.1
Scandinavia	21.2	21.1	21.3	21.3	21.6	22.5	22.3	21.3	20.9	21.2	21.2	20.9
EU-Rhineland	21.1	20.8	21.2	22.0	23.3	23.5	23.8	24.0	23.8	24.4	24.4	24.0
EU-Francophone	22.7	22.0	21.9	21.5	22.1	23.6	23.4	22.9	22.5	23.5	24.0	23.9
EU-Mediterranean	37.6	37.4	36.8	38.6	39.0	39.4	38.6	37.8	35.4	35.4	35.7	35.2
Eastern Europe	24.3	25.0	26.2	27.2	27.5	27.6	27.4	26.7	27.0	28.0	27.8	27.9

Bron: Berkhout e.a. (2013), p. 15.

* For the USA, data from the Bureau of Labor Statistics are not used because of the incompatibility of definitions.

235 SEO (2013).

236 Blanchflower (2015); CIETT (2015), p. 13.



Figuur 3.6 Share of flexible labor relations in total employment (percentages)

Bron: Berkhout e.a. (2013), p. 15.

Kijken we naar uitzendarbeid, dan beweegt de uitzendpenetratie zich in het algemeen op zo'n 2 à 3%, met Zuid-Afrika als uitzondering met meer dan 7%; hier is sprake van een spectaculaire groei, hetgeen niet gezegd kan worden voor de andere betrokken landen buiten Europa en het merendeel van de landen binnen Europa. Alleen de mediterrane landen en Oost-Europa vormen hierop een uitzondering. Recentere bronnen bieden ook hier geen andere aanwijzingen.²³⁷ (Zie tabel 3.9 en figuur 3.7.)

Dit leidt tot de conclusie van SEO:

There is no clear evidence that the strong growth in the share of flexible labor relations between 2002 and 2007 points at a worldwide trend towards a larger share of flexible labor at the expense of traditional open-ended labor contracts. The growth in flexible labor varies too much between countries and periods to draw such a conclusion. In most countries in Europe, in North America and Japan, the share of flexible labor has declined during the recent economic recession that started after 2007.²³⁸

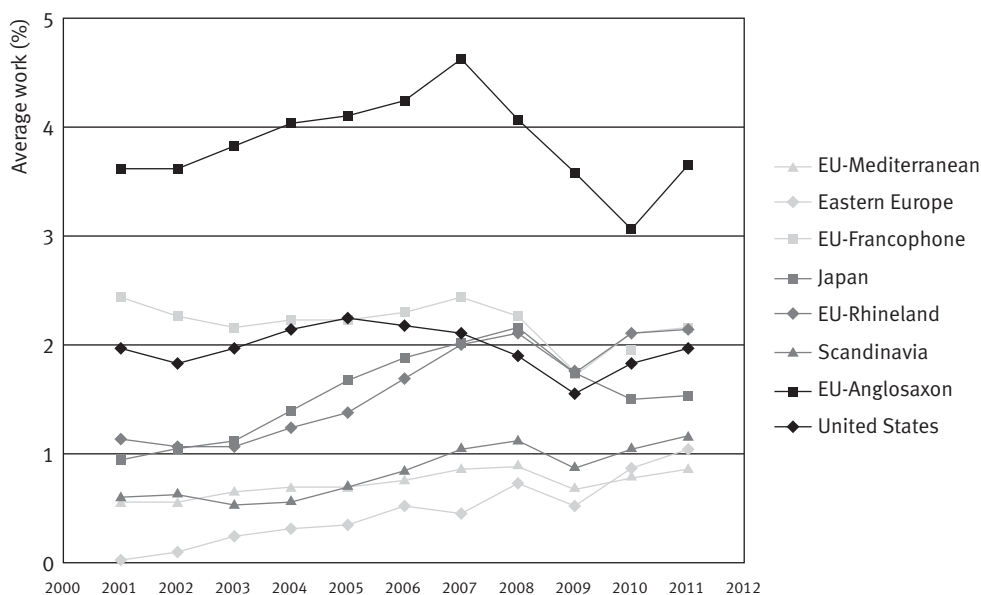
237 Blanchflower (2015), p. 189; CIETT (2015), p. 28 en 29.

238 SEO (2013), p. 9, 15, 22.

Tabel 3.9 Share of agency workers in total employment (percentages)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
United States	1.3	1.8	2.0	2.1	2.2	2.2	2.1	1.9	1.5	1.8	1.9
Argentina	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.4	0.4
Brazil						0.9	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1
South Africa					2.3	2.2	2.1	3.4	6.4	7.1	7.2
Japan	1.0	1.1	1.2	1.4	1.7	1.9	2.1	2.2	1.8	1.5	1.5
South Korea				0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Australia									2.8	2.7	2.8
EU27	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6	1.8	1.9	1.7	1.4	1.6	1.6
EU-Anglosaxon	3.6	3.6	3.9	4.0	4.1	4.3	4.6	4.1	3.6	3.1	3.7
Scandinavia	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.8	1.1	1.1	0.9	1.0	1.2
EU-Rhineland	1.2	1.1	1.1	1.3	1.4	1.7	2.0	2.1	1.8	2.1	2.2
EU-Francophone	2.4	2.3	2.2	2.2	2.3	2.4	2.5	2.3	1.7	2.0	2.2
EU-Mediterranean	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	0.7	0.8	0.9
Eastern Europe	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3	0.5	0.6	0.7	0.5	0.9	1.1

Bron: Berkhout e.a. (2013), p. 22.



Figuur 3.7 Workforce in temporary employment, selected European countries

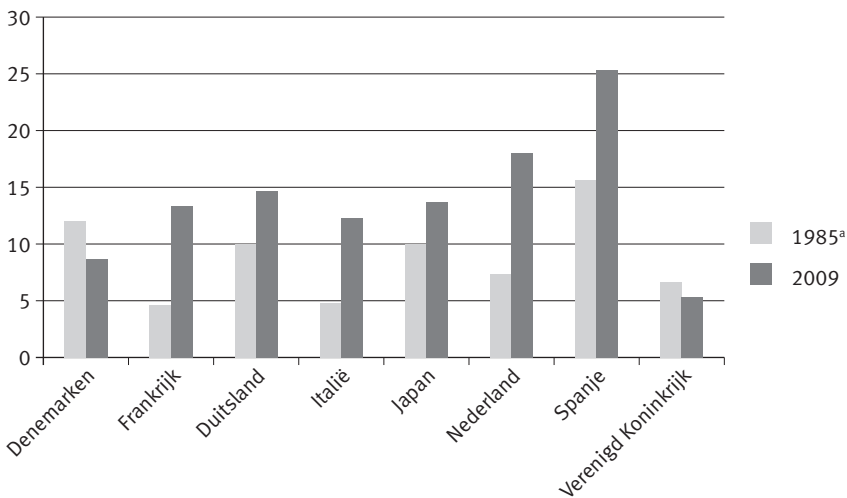
Bron: Berkhout e.a. (2013), p. 22.

Terwijl SEO stelt dat er geen duidelijke aanwijzing is dat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt verdrongen door flexibele arbeidsrelaties, stellen anderen dat hier wel degelijk sprake van is. Stone²³⁹ meent dat deze stelling controversieel is, maar meent toch voldoende aanwijzingen te hebben die deze trend kunnen onderbouwen.

239 Stone & Arthurs (2013), p. 5. en verder Stone (2013b).

Alhoewel in de Verenigde Staten de zogenaamde contingent workforce in meerdere definities van 1995 tot 2005 is afgenomen (definitie 1, van 2,2% tot 1,8%; definitie 2, van 2,8% tot 2,5% en definitie 3, van 4,9% tot 4,1%) ziet zij bij ouderen – van 45 tot 54 jaar – een toename van 3 tot 7 procentpunten.

In Europa is tijdelijk werk, waartoe alle vormen behoren, tussen 1985 en 2009 meer dan verdubbeld in Frankrijk, Nederland en Italië. Ook viel in landen als Duitsland, Japan en Spanje (en niet in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken) een duidelijke toename te constateren. Daarbij gaat het om behoorlijke aantallen te weten: in Duitsland van 10% in 1985 tot 14% in 2009; In Italië van 5% in 1985 tot 12% in 2009 en in Spanje van 16% in 1987 tot 33% in 2005, waarna het weer zakte tot 25% in 2009. Uit een andere recente waarneming over de periode 2001 tot 2012 blijken landen als Polen (+183%), Italië (+53%), Nederland (+47%) en Duitsland (+28%) als sterke groeielanden qua tijdelijk werk naar voren te komen. Daarentegen blijkt Spanje (-30%) een sterke daler.²⁴⁰



a Gegevens van Spanje voor 1987–2009.

Figuur 3.8 Workforce in temporary employment, selected European countries

Bron: Stone & Arthurs (2013), p. 372.

Ook constateert Stone dat jongeren onder de 25 jaar, die net toetreden tot de arbeidsmarkt, steeds minder beginnen in een vaste baan. Dit werd geconstateerd voor het Verenigd Koninkrijk, Japan, Italië, Frankrijk, Duitsland en Nederland. Voor Denemarken en Spanje gold een tegengestelde beweging.

240 Vacas-Soriano (2015), p. 8

Voor Australië haalt Stone Buchanan aan die stelt dat in de loop van de jaren tachtig en negentig precarious werk meer is gegroeid dan fulltime vast werk. Ook geeft Stone cijfers over uitzendarbeid. In de Verenigde Staten groeide het aantal uitzendkrachten van meer dan 1 miljoen in 1990 naar meer dan 2 miljoen in 2008. Ook in Europa groeide uitzendarbeid; van 1992 tot 2002 vervijfvoudigde het aantal uitzendkrachten in Denemarken, Spanje, Italië en Zweden en verviervoudigde het in Oostenrijk. In Japan liep het aantal 'dispatched workers' op van 400.000 in 1994 tot bijna 2 miljoen in 2005.

Ook parttimewerk nam van 1985 tot 2009 behoorlijk toe. Nederland spant daarbij de kroon met een groei van tegen de 20% in 1985 naar een groei van tegen de 40% in 2009. Maar ook landen als Duitsland (+11,8%), Italië (+8,7%), Spanje (+8,2%), het Verenigd Koninkrijk (+3,7%) en Canada en Frankrijk (+2,2%) vertoonden een duidelijke groei.

Stone onderzocht ook de vraag of de zogenaamde 'jobtenure' – de lengte van de baan die wordt vervuld – is gewijzigd. Ze ontdekte daarbij dat in het algemeen de duur van banen in Europese landen als Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk is toegenomen.

Tabel 3.10 Average years on job, 1992–2009. Men and women, all ages

Country	1992	2009	% change
Denmark	7.94	7.63	-3.9
France	9.95	11.64	17.0
Germany	10.31	11.12	7.9
Italy	10.75	11.72	9.1
Netherlands	8.31	10.86	30.8
Spain	8.48	9.61	13.3
United Kingdom	7.77	8.53	9.8

Source: OECD.Stat: *Job Tenure for Dependant Employment*

Ook in de Verenigde Staten was het algemene beeld redelijk stabiel. Maar voor mannen die midden in hun loopbaan verkeren, was de gemiddelde baanduur van 1983 tot 2010 afgenomen van 13 à 16 jaar tot circa 10 à 8 jaar (respectievelijk in de leeftijdscategorieën 55–64 en 45–54). Voor vrouwen was het beeld volledig tegengesteld, hier nam de baanduur in alle leeftijdscategorieën toe. Voor Europa en Canada zijn vergelijkbare cijfers beschikbaar. In Australië nam de gemiddelde baanduur bij alle mannen tussen 2000 en 2009 af.

Stone staat ook nog stil bij de relatie met 'union density and collective bargaining coverage' en ziet deze vanaf 1970 met name in Nederland, de Verenigde Staten en Japan afnemen en evenzeer met een onderbreking tussen eind jaren zeventig en 1980 in Australië, Canada, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd

Koninkrijk. Het is de vraag of ‘non-standard work’ de oorzaak is van deze verzwakte vakbeweging en cao-structuur of het gevolg. Als men meer wisselt van baan is er mogelijk minder interesse voor de vakbeweging, maar de veranderende wereld (neoliberal, deregulerend, anti-vakbeweging/sociaal beleid) kan ook leiden tot minder vast werk.

Stone ziet dan verder nog een trend van een afnemende inkomensverschillen die vergezeld gaat van de terugtocht van het standaardwerk. Het beeld van een afnemend belang van het standaardcontract is niet eenduidig. Weliswaar is in veel landen een trend ingezet naar meer tijdelijk werk, uitzendwerk, parttime werk en zelfstandigen, maar het is de vraag of deze trend de neiging heeft door te zetten. SEO geeft in figuur 3.6 voor flexibele arbeidsrelaties (tijdelijk werk, uitzendwerk en zelfstandigen) aan dat in het laatste decennium er na een toename in de eerste jaren sprake is geweest van een afname. Stone heeft weliswaar gelijk voor dit deel als we de laatste 20 jaar in beschouwing nemen, maar voor de laatste 10 jaar kan dus niet gesproken worden van een spectaculair groeiend verschijnsel. Dit is pas anders als we bij niet-standaard werk ook parttime werk betrekken. Hier is wel sprake van groei, maar het is de vraag of deze vorm van arbeid wel zo niet-standaard is als alle andere vormen van flexwerk.

Ook de cijfers van uitzendwerk blijken te relativiseren. Er is weliswaar sprake van groei over een langere periode, maar als ook gekeken wordt naar de laatste jaren (vanaf 2007) is er in het algemeen geen sprake van sterk hogere uitzendpenetraties. Volgens CIETT-gegevens bevond de gewogen gemiddelde uitzendpenetratie in 2009 zich (weer) op het niveau van 2000/2001, te weten 1,5%, waarna deze steeg tot 1,6% in 2013.²⁴¹

Ook de cijfers van de baanduur overtuigen niet. Het algemene beeld lijkt geen spectaculaire veranderingen op te leveren. Weliswaar zijn mannen die midden in hun loopbaan verkeren steeds korter in een baan, te weten 8 à 10 jaar, maar bij vrouwen in de vergelijkbare groep ligt dat al jaren op 6 à 10 jaar. En dit laatste gegeven heeft nimmer geleid tot de stelling dat daardoor het contract voor onbepaalde tijd duidelijk op zijn retour is.

3.2.6 Oplossingen

Dit neemt natuurlijk niet weg dat als 20 à 25% van de werkenden in een flexibele baan verkeert en 10 tot 40% parttime werkt, er wel nagedacht kan worden over het eventuele beleid dat voor deze groeperingen ontwikkeld moet worden.

Stone²⁴² wijst op de gevaren van de duale arbeidsmarkt, de toenemende risico's van werkloosheid, de verzwakking van de vakbeweging en de groeiende inkomens-

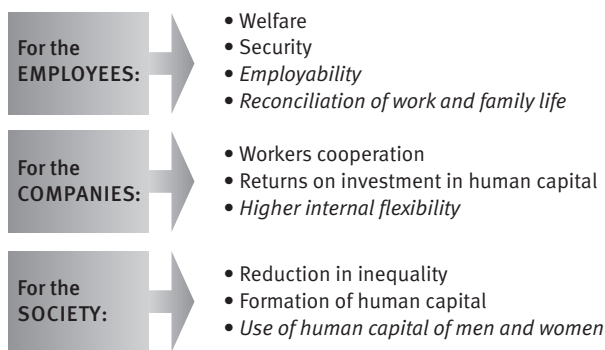
241 CIETT (2014).

242 Stone (2013a), p. 12 e.v.

ongelijkheid. Zij pleit voor een nieuw regelgevend kader dat ‘fairness at work’ kan bevorderen en zorgt voor een nieuwe vorm van een sociaal vangnet. Op de agenda staan daarbij de introductie van nieuwe contractvormen die een balans bieden tussen de behoefte aan flexibiliteit van bedrijven en zekerheid van werkenden. In Europa heeft dit geleid tot het agenderen van dit flexicityconcept²⁴³ als middel om de juiste balans te vinden.

Ook wordt nagedacht over het anders inrichten van de werkloosheidsvoorziening²⁴⁴ en het verstrekken van een zogenaamde ‘severance-pay’ als transitievergoeding. Belangrijk is dat wordt nagedacht over sociale programma’s die ondersteuning bieden bij de steeds noodzakelijker wordende overgangen op de arbeidsmarkt. Ook vormen van regionale samenwerking door pooling van arbeid zijn mogelijk.²⁴⁵

Vosko ziet een drietal benaderingen, te weten ‘A tiered SER’; ‘A flexible tier’ en de benadering ‘Beyond Employment’. Bij de ‘tiered SER’ gaat het om nieuwe werkvormen afgeleid van de SER, de Standard Employment Relation, zoals met de ‘partial en pro rato’-bescherming ten aanzien van parttime- en tijdelijk werk. De ‘flexible tier’-benadering²⁴⁶ sluit aan bij de gedachte van Bosch, zoals ontwikkeld in antwoord op de verdwijning van de SER, de Standard Employment Relationship als dominante vorm van arbeid. De nieuwe werkvormen zijn daarbij ten aanzien van de werkenden omgeven door de uitwerkingen van concepten als ‘employability’ en ‘work-life balance’, naast de al bestaande concepten van de verzorgingsstaat en de zekerheden die daarbij horen.



Figuur 3.9 Functions of the old and the new SER. (Additional functions of the new SER are in italics.)

Bron: Bosch (2004)

243 Wilthagen (2007).

244 Stone (2013a), p. 18 e.v.

245 Vosko (2010), p. 212 e.v.

246 Vosko (2010), p. 215, tevens Bosch (2004).

Voor ondernemingen blijft samenwerking van de werkenden en investeringen in human capital relevant, maar ook interne flexibiliteit. Voor de samenleving in zijn algemeenheid blijft afname van de ongelijkheid en het scheppen van human capital aan de orde, met dien verstande dat er van de human capital van zowel mannen als vrouwen gebruik moet worden gemaakt. Deze benadering vraagt met name om aandacht voor kinderopvang, flexibel werken, lifelong learning, vrijere werktijden en individualisering van de sociale zekerheid.

Bij de 'beyond employment'-benadering wordt aangesloten bij de gedachten van de Franse hoogleraar arbeidsrecht Alain Supiot²⁴⁷ die in 1999 samen met een aantal hoogleraren arbeidsrecht uit de EU gevraagd werd door de Europese Commissie om na te denken over de toekomst van het werk en de daarbij behorende regelgeving. Het Supiot-rapport bevatte een reeks aanbevelingen waarvan het idee van de 'sociale trekingsrechten' het meeste opzien heeft gebaard. Met dit idee zouden werkenden gedurende hun werkzaam leven een reserve opbouwen waaruit ze gedurende hun leven zouden kunnen putten in situaties van de nodige overgang op de arbeidsmarkt of familie-gerelateerde omstandigheden. De aanbeveling sprak zich niet uit over de financiering van het plan en het is tot dusverre nauwelijks ergens van de grond gekomen.

Bijzondere aandacht verdient ook het concept van het zogenaamde single employment contract, dat als bijzondere uitwerking van de flexicurity-gedachte valt aan te merken. Dit concept is met name aan de orde (geweest) in Italië, Frankrijk en Spanje. Het streven is daarbij om te komen tot een nieuwe contractvorm die een nieuwe balans schept tussen enerzijds de behoefte aan voldoende flexibiliteit voor organisaties en anderzijds voldoende zekerheid voor werkenden. Echter, alle hierbij bedachte modaliteiten leiden tot kostenstijgingen die door ondernemers als bezwaarlijk worden gezien. Deze kostenstijging vloeit voort uit de introductie van een automatisch te verkrijgen financiële compensatie bij ontslag zonder dat er een juridische beslechting van het arbeidsgeschil mogelijk is. De vraag heeft zich bij deze modaliteiten dan ook voorgedaan of een en ander wel in overeenstemming is met de Termination of Employment Convention van de ILO (Conventie 158) en artikel 30 van het Europees Handvest van de grondrechten. Casali en Perulli²⁴⁸ stellen uiteindelijk hieromtrent dat de:

... pros and cons of the single employment contract will continue to be debated. What is really needed at this stage is a new balance between flexibility and security, but from a point of view of labour protection based on the employment relationship and not on the economic market alone. This would require the rethinking of social protection systems, creating the conditions for a more inclusive society in terms of

247 Vosko (2010), p. 218; tevens Supiot (1999).

248 Casali & Perulli (2014).

income guarantees in the event of unemployment, along with a reconsideration of the nature of work, overcoming excessive fragmentation and insecurity. All these issues are unavoidable and common to all European legal systems.

There is a need for European and international institutions to take a more active role in addressing this task, and for a wider involvement of organizations representing the various interests involved, with a view to finding a broadly applicable and sustainable compromise to the current jobs crisis. The world of work needs it.

Interessant is wel dat in Italië op dit punt vooruitgang lijkt te zijn geboekt met de nieuwe Jobs Act, die door introductie van een ‘contratto a tutele crescenti’ een belangrijke versoepeling van het arbeidsrecht heeft opgeleverd, waardoor ook vast werk weer groeiende zou zijn.²⁴⁹

In het algemeen gesteld hebben we bij het fenomeen uitzendarbeid te maken met een van de vele veranderingen in ons arbeidsbestel. En het traditionele arbeidsrecht biedt steeds minder een goede houvast om vorm te geven aan deze wijzigingen. Van der Heijden²⁵⁰ wijst daarbij op de groei van een grijze zone van economische afhankelijkheden, de erosie van het begrip ondergeschiktheid in het arbeidsovereenkomstenrecht, de wederkerigheid en verprivaatrechtelijking van het arbeidsrecht, de toenemende participatie en de behoefte aan pluralisme en differentiatie. Hij verwijst daarbij naar de bijdrage van T. Koopmans²⁵¹ in de afscheidsbundel van rechter Mancini, waar deze constateert dat er een nieuw pluralisme aan het ontstaan is, waarbij waterscheidingen tussen de verschillende rechtsgebieden aan het vervagen zijn, oude grenzen tussen deze gebieden verdwijnen en Angelsaksische leerstukken de continentale rechtsgebieden beïnvloeden. In plaats van wetgeving is er ook ‘case law’ nodig om de problemen op te lossen.

Ook wordt Gerard Lyon-Caen²⁵² aangehaald die in 1996 schreef dat arbeidsrecht als subdiscipline van het recht niet meer in staat is alle maatschappelijke veranderingen te beoordelen. Arbeidsrechtbeoefenaars moeten hun ‘scope’ verbreden tot meerdere vormen van het recht om alle transities nog te kunnen volgen.

Verder verwijst Van der Heijden naar Rood,²⁵³ die voorziet dat pluralisme en differentiatie in meerdere contractvormen vermoedelijk de toekomst hebben.

Het arbeidsrechtelijk begrippenkader gebaseerd op het fordistische productiesysteem is achterhaald, zo stelt Van der Heijden. Er is behoefte aan individualisering,

249 Cheyvialle (2016).

250 Van der Heijden (1999a).

251 Koopmans (1999).

252 Lyon-Caen (1996).

253 Rood (1998).

flexibilisering en ontsolidarisering. Dit vraagt om maatwerk, vrijheid voor professionals die zelf richting willen geven aan hun bestaan en zo snel mogelijke aanpassingen teneinde de internationale concurrentie bij te houden.

Van der Heijden bepleit een nieuwe rechtsorde van de arbeid. Hij stelt dat het nieuwe arbeidsrechtelijke paradigma meer door privaatrecht dan door publiekrecht, meer op ondernemingsniveau geschapen arbeidsrecht dan op andere niveaus ontstaan arbeidsrecht, meer door pluralisme dan door eenheid, meer door ‘case law’ dan door wetgeving en meer bij economische afhankelijkheid aansluitend dan bij juridische ondergeschiktheid geleid zal worden.

En hiermede ziet hij de contouren van een nieuwe rechtsorde van de arbeid ontstaan. Interdisciplinaire wetenschappelijke bestudering van de arbeid zal behulpzaam moeten zijn bij verdere verdieping, uitwerking en verwezenlijking van deze nieuwe rechtsorde.²⁵⁴

3.3 ILO-beraadslagingen

3.3.1 Positie vakbewegingen: keerpunt 2012

In 2011 werd onder het motto ‘From Precarious work to Decent work’ een zogenaamde Actrav-symposium gehouden ‘on Policies and Regulations to combat Precarious Employment’.²⁵⁵ In de inleidingen bij dit symposium stelde de voormalige Directeur-Generaal Somavia van de ILO dat de grootste bron van precariousness de informele economie betreft.²⁵⁶ Van vakbondszijde stelde Ron Oswald, General Secretary van de IUF, dat de aanval geopend moest worden op de vernietiging van de ‘direct, open-ended contracts’. Hij stelde:

Permanent, direct employment is on the way out. It is increasingly replaced with ‘temporary’ contracts which in fact can last for decades or whole lifetimes; by outsourced agency contracts, which conceal the real employment relationship and hence the balance of power in the workplace and in society; with ‘seasonal’ contracts which are year round, bringing all seasons together in a single workplace; with bogus ‘self employment’ schemes which turn wage earners into ‘contractors’, with stand-by and on-call work; and with phony ‘apprenticeships’ often dressed up in the language of ‘life-long learning’.

En verder:

254 Van der Heijden (1999a), p. 19.

255 ILO (2012a).

256 ILO (2012a), p. 9

Language, as I have said, is essential. The opposite of decent is indecent, and another word for indecent is obscene. It is indecent to suggest that private employment agencies, often incorrectly termed ‘temporary’ agencies, somehow create jobs, ‘fuel’ social progress or contribute to decent work. It is investment, and capital’s need for labour, which creates employment. What kind of jobs in turn depends on the wider environment, including the degree of basic protection, including protection for the right to organize and bargain. We see social regression rather than progress, and the less progress we see the more agency work we find. Agency work is by definition precarious – the ‘user enterprise’ can terminate the relationship at will. Private job agencies are not contributing to decent work: they are undermining it by institutionalizing insecurity, concealing the true employment relationship and blocking effective access to rights.²⁵⁷

Deze uitspraak markeert een duidelijke koerswijziging van de vakorganisaties: in de nieuwe benadering leidt uitzendarbeid tot meer onzekerheid in het werk en verzwakt het de rechtspositie van de werkenden en die van de vakbeweging.

Sharon Burrow, General Secretary van de ITUC, vraagt om ILO-regelgeving ten aanzien van ‘verhulde’ arbeid (‘disguised’), ‘vage’ arbeid (‘ambiguous’) en driehoeksarbeid, die verder gaan dan Aanbeveling 198 uit 2006, mogelijk een conventie ten aanzien van ‘precarious work’.

Alleen Luc Cortebeek²⁵⁸, de voorzitter van de ILO Workers Group, verwijst in zijn inleiding naar Conventie 181, die beperkt van opzet zou zijn, aangezien zij geen voorzieningen kent die het bovenmatig gebruik van uitzendarbeid kunnen tegengaan.

3.3.2 Focus

De focus van het Actrav-symposium was gericht op een tweetal aspecten van de contractuele relatie, te weten de beperkte duur van het contract (bepaalde tijd, korte tijd, tijdelijk, seizoen, dagloonarbeid en gelegenhedswerk) en de aard van de arbeidsrelatie (driehoeksrelatie, ‘verhulde’ (‘disguised’) arbeid, oneigenlijk zzp-werk, onderaanneming en uitzendcontracten). Gekeken werd verder naar vier ‘precarious’ arbeidsvoorwaarden, te weten lage lonen, slechte ontslagbescherming, gebrekkige sociale bescherming (vaak afgestemd op voltijdsarbeid voor onbepaalde tijd) en gebrekkige mogelijkheid om werknemersrechten uit te oefenen.

De studie geeft een spectaculaire groei van tijdelijk werk aan van 1987 tot 2007 en komt tot een groei van 9,4% in 1985 tot 12% gewogen gemiddeld in 2007 voor het

257 ILO (2012a), p. 12

258 ILO (2012a), p. 18

OECD-gebied. Terwijl over die periode permanente arbeid met 21% groeide, groeide tijdelijk werk met 55%. Voor Europa gelden nog hogere groeicijfers.

Precarious werk heeft volgens het rapport grote gevolgen voor de werkers en de samenleving in het algemeen. De economische crisis en de turbulentie van de financiële markten hebben angst veroorzaakt onder de werkenden. Toenemende werkloosheid en meer precarious werk verslechteren de kwaliteit van de werk- en leefomstandigheden. Tijdelijke werkers in het bijzonder kunnen geen goede plannen maken om te trouwen, kinderen te krijgen of een huis te kopen, omdat ze onzekere vooruitzichten hebben en doorgaans lage lonen. Precarious werk kan ook leiden tot gezondheidsklachten en ongezonde en gevaarlijke werksituaties. Vrouwen worden relatief meer geraakt door dit fenomeen.

Verder raakt de samenleving in zijn algemeenheid door al deze ontwikkelingen meer verzwakt. Machteloosheid en angst ontmoedigen de precarious werkenden om deel te nemen in vakbonden en andere organisaties die de maatschappelijke participatie bevorderen, met sociale uitsluiting als gevolg. Technologische en institutionele wijzigingen zijn de aanjagers van deze ontwikkeling. Neo-liberale gedachten hebben hier nog meer vaart aan gegeven.

Als aangrijpingspunten om deze ontwikkeling te stoppen wordt bepleit: het wederom centraal stellen van volledige werkgelegenheid als doelstelling van economische politiek; het paal en perk stellen aan de zogenaamde 'financialization' van de wereldorde; evenwichtige belastingdruk; overheidsinvesteringen in duurzaamheid; loonsverhogingen in lijn met productiviteitsverhogingen.

Voor de arbeidsmarkt wordt een gelijk speelveld zonder oneerlijke concurrentie bepleit. Dit zou kunnen door voor de inschakeling van externe arbeid quoteringen in te voeren, bijvoorbeeld 5%, en er geldige redenen voor te eisen. Indien er geen geldige reden is voor inschakeling van externe arbeid zou na maximaal drie maanden automatisch een contract voor onbepaalde tijd moeten ontstaan.

3.3.3 Regelgeving

De Actrav-rapportage vermeldt dat arbeidswetgeving geen gelijke tred heeft gehouden met de werkelijkheid van nieuwe werkvormen, leidend tot groei van precarious werk. In sommige gevallen zijn bepaalde categorieën uitgezonderd van de geldende arbeidswetgeving, zoals bij agrarisch en huishoudelijk personeel, en in andere gevallen zijn er praktijken ontstaan die vallen buiten de definitie van werknemer en/of werkgever. Ook worden de inschakeling van tijdelijk personeel en vormen van onderaanneming onvoldoende beperkt, waardoor werkenden kwetsbaar worden door onrechtvaardig ontslag, nauwelijks baan zekerheid, lage lonen en weinig tot geen sociale zekerheid. Het leidt ook tot uitholling van de vakbondsmacht. Er liggen verschillende

wegen open om hieraan iets te doen, te weten de nationale weg, de internationale weg en de weg van de jurisprudentie, zo wordt gesteld.

Op nationaal niveau kunnen uitsluitingen voor bepaalde categorieën werkenden ongedaan gemaakt worden. Ook kan er iets gedaan worden aan de 'vage' (ambiguous) arbeidsrelaties door verbetering van de definities op het gebied van werknemer-/werkgeverschap. Hierbij vragen de driehoeksrelaties een bijzondere vorm van aandacht.

De Global Unions bereikten hierover overeenstemming en bepaalden dat de belangrijkste vorm van arbeid de directe, permanente vorm op basis van een arbeids-overeenkomst voor onbepaalde tijd moet zijn; uitzendkrachten moeten onder de cao van de opdrachtgever vallen en zij moeten in alle opzichten gelijk behandeld worden. De inschakeling van uitzendkrachten moet niet leiden tot grote verschillen in beloning, arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming tussen mannen en vrouwen; en uitzendarbeid mag niet leiden tot substitutie van vaste arbeid; en het mag ook niet leiden tot verzwakking van de vakbeweging en ondermijning van werknemersrechten.

Verwezen wordt naar de Franse en Belgische wetgeving waar de inschakeling van uitzendarbeid gekoppeld is aan bepaalde gronden, zoals vervanging, piek en ziekte, ongebruikelijke arbeid, artistieke arbeid en arbeid van bepaalde duur. Waardering wordt uitgesproken voor de maximale uitzendduren zoals van toepassing in Frankrijk, Polen, Roemenië en Italië. Van belang is ook om maatregelen te nemen die meer inkomenszekerheid bieden, zoals een wettelijk minimumloon en maatregelen die de rechtshandhaving vergroten.

Internationaal blijkt dat de meeste instrumenten geen onderscheid maken naar werkvormen, maar zich richten op alle werkenden. Het rapport ziet als een probleem dat precarious werk internationaalrechtelijk niet als zodanig wordt behandeld.

Tijdelijk werk en uitzendwerk worden verder onvoldoende aan banden gelegd en bestaande instrumenten zijn onvoldoende geratificeerd en zwak geïmplementeerd, waardoor ze aan beschermingskracht moeten inboeten.

Aangegeven wordt dat er diverse conventies zijn die regelingen geven voor specifieke categorieën, zoals:

- de Migration for Employment Convention (revised) 1949 (no. 97) en de Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention 1975 (no. 143);
- de Workers with Family Responsibility Convention, 1981 (no. 156);
- de Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention 1983 (no. 159);
- de Maternity Protection Convention 2000 (no. 183);
- de Home Work Convention, 1996 (no. 177);
- de Domestic Workers Convention, 2011 (no. 189).

Centraal staat in de internationale regelgeving ook het principe van gelijke behandeling. Dit komt op verschillende manieren tot uitdrukking, maar het geeft aan dat

de werkenden niet mogen worden gediscrimineerd 'on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction, social origin or any other form of discrimination covered by national law and practice'. Omstreden feit is dat dit gelijkbehandelingsprincipe niet geldt voor verschil in contractvorm.²⁵⁹

Over Conventie 181 wordt gesteld dat het een goede poging is om de misbruiken aan te pakken en dat vergunningverlening, certificering alsmede de waarborgen voor vrijheid van organisatie en collectief onderhandelen met de toedeling door de regeringen van de verantwoordelijkheden, goede elementen vormen om gewetenloze spelers te doen verdwijnen, maar dat de conventie niet voorziet in beperkingen ten aanzien van de inschakeling van uitzendarbeid. Ook is er onvoldoende begeleiding bij de wijze waarop de verantwoordelijkheden inzake collectief onderhandelen toebedeeld moeten worden.

Gesteld wordt verder dat het internationale arbeidsrecht geen instrument biedt dat tijdelijk werk regelt. Een nieuwe ILO-conventie en -aanbeveling zouden zich in eerste instantie moeten richten op de voorwaarden waaronder tijdelijk werkenden ingeschakeld mogen worden, daarbij ook kwantitatieve beperkingen stellend aan de mate waarin in een bepaalde onderneming gebruikgemaakt mag worden van precarious werkenden en ook maximale tijdsduren aangevend voor de werkenden, waarna een contract voor onbepaalde tijd zou moeten ontstaan. In een dergelijk bindend instrument zouden ook, aansluitend bij Aanbeveling 198, duidelijke criteria opgenomen moeten worden voor de bepaling van de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst. Verder zouden hierbij gelijke behandeling en aandacht voor sociale zekerheid, gezondheid en veiligheid, en vakbondsrechten, inclusief de collectieve onderhandelingspositie, geregeld moeten worden.

Totdat zo'n nieuwe conventie er is, zou prioriteit gegeven moeten worden aan Conventie 158 over de beëindiging van werk en Aanbeveling 166. Dit instrument beveelt aan om contracten voor bepaalde tijd te beperken tot alleen die gevallen waarin de aard van het werk of de omstandigheden noodzaken tot een tijdelijk contract en, indien de regels hierbij worden overtreden, te bepalen dat er een contract voor onbepaalde tijd geacht wordt te bestaan.

Het Actrav-rapport geeft dan tot slot een overzicht van de ILO-jurisprudentie op het gebied van de vrijheid van organiseren en onderhandelen. Hieruit blijkt dat zowel de CEACR als de CFA in verschillende uitspraken ook de rechten van precarious werkenden respecteren. Het opvallendst komt dat nog tot uitdrukking in een uitspraak van de CFA over een zaak in Colombia. Hier wilde de Union of Chemical and Pharmaceutical Industry Workers zich bij de overheid laten registreren. In hun doelstellingen stond dat zij ook de werkenden van uitzendbureaus wilden meenemen. De regering stelde zich op het standpunt dat ze alleen werkenden mochten representeren die een

259 Rossman (2013).

arbeidscontract hadden met de ondernemingen behorend tot deze bedrijfstak, en dat gold niet voor uitzendkrachten. De CFA bepaalde daarbij dat de wijze waarop werkenden verbonden zijn met de werkgever geen enkel effect mag hebben op het recht om lid te worden van een vakbond en deel te nemen in hun activiteiten.²⁶⁰

Het Actrav-symposium concludeerde dat de ILO moet werken aan een nieuw economisch paradigma aansluitend bij de ILO's Global Jobs Pact en de vier elementen van de Decent Work Agenda. Gevraagd werd naar nader onderzoek naar de hindernissen die precariously werkenden ondervinden bij het collectief onderhandelen. Ook wordt de promotie van een aantal bestaande instrumenten – naast de hierboven genoemde voor specifieke categorieën – geagendeerd zoals:

- de Employment Policy Convention 1964 (no. 122);
- de Employment Relationship Recommendation 2006 (no. 198);
- de Termination of Employment Convention 1982 (no. 158);
- de Collective Bargaining Convention 1981 (no. 175);
- de Minimum Wage Fixing Convention 1970 (no. 131);
- de Labour Inspection Convention 1947 (no. 81) en de Labour Inspection (Agriculture) Convention 1969 (no. 129);
- de Labour Clauses (Public Contracts) Convention 1949 (no. 94).

Over Conventie 181 wordt afsluitend opgemerkt dat er behoefte bestaat om de betekenis, de draagwijdte, de impact en de toepassing te onderzoeken in het licht van de snelle groei van de driehoeksverhoudingen via uitzendarbeid.

3.3.4 Werkgeverspositie

Werkgevers hebben zich intussen ook beraden op hun stellingname. In 2014 verscheen een position paper ten aanzien van flexibele vormen van arbeid.²⁶¹ Precariously werk is voor de werkgevers geen bruikbaar thema. Werkgevers maken zich zelfs zorgen over de onduidelijkheid die het begrip oproept en de suggestie die vaak wordt gedaan dat alle vormen van flexibele arbeid per definitie precariously zijn.

Flexibele vormen van arbeid zoals contracten voor bepaalde tijd, parttime-werk en uitzendwerk zijn onderdelen van de arbeidsmarkt en vormen een nuttige en noodzakelijke aanvulling op het voltijdscontract voor onbepaalde tijd, zo stellen werkgevers.

Flexibiliteit is niet alleen belangrijk voor werkgevers, maar ook voor de werknemer, omdat het bijdraagt aan de kwaliteit van het werkzaam leven en de 'employability'

²⁶⁰ CFA case no. 2556.

²⁶¹ IOE (2014a). Zie ook: BDA (2012), waaruit blijkt dat alleen al in 2011 675.000 mainstreambanen werden gecreëerd terwijl er 122.000 tijdelijke banen bijkwamen.

van de medewerkers. Het verbetert de ‘werk-levenbalans’, versterkt de mogelijkheid om nieuw werk te vinden en vergroot de mogelijkheid om ervaring op te doen. Het helpt de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, langdurig werklozen en matig- en ongeschoolden om een plek op de arbeidsmarkt te verkrijgen. Flexibele arbeid stelt ondernemingen in staat om werk te houden en te scheppen en tegelijkertijd soepel en concurrerend te blijven.

Flexibele arbeid betekent niet automatisch precarious werk en daardoor afwezigheid van sociale voorzieningen, lage lonen en grote gezondheids- en veiligheidsrisico's, kortom van decente arbeidsvoorwaarden en omstandigheden. Gebrekkige arbeidsvoorwaarden zijn veel meer aan de orde bij informele en illegale arbeid. ‘Decent work’ betekent voor werkgevers:

- het zich houden aan de nationale arbeidswetgeving, en het zich onderwerpen aan effectieve handhaving, nationale wetgeving implicerend die inhoud geeft aan internationaalrechtelijke normen;
- respect voor de internationaalrechtelijk erkende rechten, zoals opgenomen in de ILO's Declaration on Fundamentals Principles and Right at work (1998);
- een wettelijk kader dat de integratie van mensen met verschillende wensen in het arbeidsproces bevordert en tegemoet komt aan de flexibiliteitsvereisten van ondernemingen.

Daarenboven is ‘employability’ en het maken van vooruitgang in een loopbaan in een steeds dynamischer wordende arbeidsmarkt veel belangrijker dan de focus op de huidige baan. Dit is het ‘work-security’-concept, waarbij transitie op de arbeidsmarkt veel centraler staat. Uitzendbureaus doen veel aan training en opleiding en investeren dus in de employability van hun medewerkers.

Werkgevers stellen dat flexibele arbeid niet de traditionele vormen van arbeid vervangt. Er zijn cijfers waaruit zou blijken dat het aantal ‘mainstream’banen een veelvoud vormt van het aantal gecreëerde tijdelijke banen.²⁶² Flexibele vormen van arbeid scheppen vaak een ‘opstap’ naar de arbeidsmarkt.

Werkgevers stellen verder dat er weliswaar bij flexibele arbeid laag wordt beloond, maar dat dit eerder te maken heeft met de vaak matige scholing en vaardigheden van de medewerkers.

Flexibele arbeid stelt ondernemingen in staat om snel en efficiënt in te spelen op de vraagfluctuaties van de economie. Het vormt een stabiliserende factor voor het vaste werk; het biedt verschillende mogelijkheden tot vervanging, zoals bij ziekte, vakantie, ouderschapsverlof. Ook blijkt uit onderzoek dat hoe meer er gevarieerd wordt met verschillende arbeidscontracten, hoe meer banen er gecreëerd worden en

262 BDA (2012).

hoe hoger de arbeidsparticipatie is.²⁶³ Verder verloopt bij flexibele arbeid en uitzendarbeid het zoekproces op de arbeidsmarkt efficiënter en effectiever.

3.3.5 2011 Global Dialogue Forum

In 2011 organiseerde de ILO een zogenaamde GDF (Global Dialogue Forum) specifiek over uitzendarbeid. Daartoe was in 2009 reeds besloten door de Governing Body. Aan dat Forum namen 144 participanten deel, waarvan 25 namens regeringen, alsmede 62 werknemers- en 50 werkgeversvertegenwoordigers.²⁶⁴ Wereld de workshop van 2009 gekenmerkt door een zogenaamde positieve grondhouding met als resultaat veel punten van overeenstemming, de Global Dialogue Forum van 2011 maakte een veel kritischer stellingname van de vakorganisaties duidelijk. Deze hadden zich inmiddels beraden op een gezamenlijke opstelling ten aanzien van precarius werk en dat werd tijdens de beraadslaging overduidelijk.

Voor deze bijeenkomst werd een paper vervaardigd met als titel *Private Employment agencies, promotion of decent work and improving the functioning of labour markets in private services sectors*. Het rapport gaat in op de verschillende trends die aanleiding geven tot het groeiende verschijnsel van uitzendarbeid, geeft economische gegevens betreffende verschillende sectoren, gaat in op wie de betrokken arbeidskrachten zijn en staat stil bij de sociale kant van uitzendarbeid en de arbeidsmarkt-bijdrage.

Als discussiepunten²⁶⁵ werden geagendeerd:

1. de rol van uitzendbureaus als scheppers van werkgelegenheid en meer in het algemeen 'decent work';
2. de regelgeving;
3. de werknemersrechten: hoe deze regelgeving na te leven en een effectieve band te leggen tussen de ontwikkeling van de sector en een verbeterde werknemersbescherming;
4. wat te doen om de sociale dialoog op alle niveaus te bevorderen.

Ad 1, werkgelegenheidsschepping en decent work

Voor wat betreft de werkgelegenheid scheppende rol van uitzendbureaus²⁶⁶ werd uiteindelijk voorzichtig gesteld dat bij een goede regelgeving die ook recht doet aan werknemersrechten zoals in internationale standaarden verankerd, deze bijdrage ge-

263 Schmid (2010), p. 130; Berkhout & Van den Berg (2010).

264 GDFPSS/ILO (2011a).

265 GDFPSS/ILO (2011b).

266 GDFPSS/ILO (2011b), p. 8.

leverd kan worden. Het is daarom van belang niet in casuïstiek verzeild te raken en te blijven kijken naar de zogenaamde ‘bigger picture’.

Onderzoek is nodig naar de reikwijdte en de invloed van Conventie 181 op de arbeidsmarkt.

Er is een gezamenlijk belang gediend bij het bestrijden van zogenaamde ‘rogue agencies’ en illegale praktijken; sociale dialoog is noodzakelijk; en aandacht voor de vrijheden van vereniging en onderhandelen, met dien verstande dat ook opdrachtgevers betrokken moeten worden in de sociale dialoog met uitzendkrachten.

De fundamentele principes en arbeidsrechten moeten in alle gevallen gerespecteerd worden, ook door uitzendbureaus. Over een aantal zaken werd geen overeenstemming bereikt. Zo zouden er overal ‘reasons of use’ ingevoerd moeten worden, dat wil zeggen criteria waaraan inschakeling van uitzendarbeid gekoppeld zou moeten worden alsmede het stellen van een plafond aan de inschakeling ervan. Uitzendarbeid zou noch de beste, noch de slechtste vorm van tijdelijk werk zijn. Werkgelegenheid zou worden gecreëerd door investeringen die de opdrachtgevers, de ‘user companies’ doen en uitzendbureaus zouden slechts vraag en aanbod van arbeid bij elkaar brengen. Er zouden ook agencies zijn die alhoewel ze aan de wet voldoen, niettemin de rechten van werknemers aantasten, zo werd door de werknemers gesteld.

Ad 2, regelgeving

Ten aanzien van de regelgeving werd in eerste instantie min of meer overeenstemming bereikt over het feit dat er een brede erkenning is voor de noodzaak van regelgeving²⁶⁷ op basis van relevante internationale standaarden. De regelgeving moet gebalanceerd zijn, moet *decent work* bevorderen en werknemers de nodige arbeidsrechten geven alsmede de rechten op sociale zekerheid, pensioen, verlof en training. Tegelijkertijd moeten de uitzendbureaus ook de arbeidsflexibiliteit kunnen realiseren. Ratificatie van Conventies no. 87, no. 98 en no. 181 en een effectieve implementatie van Recommendations 188 en 198 moeten bevorderd worden. Ook moet sociale dialoog een rol spelen en kunnen *codes of conduct* een nuttige bijdrage leveren.

Ad 3, werknemersrechten

Bij het onderwerp werknemersrechten werden door de verschillende uitzendwerkgevers verschillende voorbeelden aangehaald uit de diverse landen, waaruit bleek dat bij een goede regelgeving de werknemersrechten volledig gewaarborgd zijn.

De Argentijnse vertegenwoordiger hield een pleidooi voor ratificatie van Conventie 181 en stelde dat in zijn land informele arbeid een veel groter probleem vormt dan uitzendarbeid. Naar schatting zou 40% van de beroepsbevolking ‘unregistered’

267 GDFPSS/ILO (2011b), p. 13.

werk verrichten. De werknemersvertegenwoordiger stelde²⁶⁸ dat er ‘real world examples’ nodig zouden zijn van buiten Europa en niet-CIETT-leden. De ontwikkeling van de uitzendsector zou de vrijheden van vereniging en onderhandelen ondergraven en werk voor onbepaalde tijd substitueren in ‘precarious’ werk.

Er zou ook aandacht moeten zijn voor gelijke behandeling waarbij naar meer wordt gekeken dan naar *fair treatment*, zoals eerder door (uitzend)werkgevers gesteld. Het directe contract voor onbepaalde tijd zou de norm moeten zijn; uitzendbureaus zouden aan werkzoekenden geen *fees* in rekening moeten brengen; er moeten geschreven contracten zijn; er moet goede informatie verstrekt worden over gezondheids- en veiligheidsaspecten van het werk en uitzendkrachten moeten gelijk behandeld worden met aandacht voor de vrijheden van vereniging en onderhandelen.²⁶⁹ Op het punt van werknemersbescherming stelde de voorzitter als punten van overeenstemming vast dat toereikende regelgeving nodig is om te verzekeren dat er respect is voor de zogenaamde ‘fundamental principals and right at work’, aangevuld met speciale maatregelen die in een ‘spirit of mutual respect and recognition’ vastgesteld zouden moeten worden; verder dat er gelijke behandeling moet zijn inzake loon, gezondheid en veiligheid, training, aanstelling en ontslag, en informatie over vacatures bij de opdrachtgever; ook moeten er op sectoraal niveau collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten worden waar uitzendbureaus, opdrachtgevers en vakbonden gezamenlijk aan meewerken. Regeringen hebben de verantwoordelijkheid dit te bevorderen.

Uitzendwerk moet *decent*, veilig en wetsgetrouw zijn en moet leiden tot direct, permanent werk waar mogelijk; er moeten geen *fees* gevraagd worden; schriftelijke contracten moeten verplicht zijn met informatie die het mogelijk moet maken om te beoordelen of er gelijk behandeld wordt.

Ad 4, sociale dialoog

Tot slot is tripartite dialoog nodig om de ‘decent work’-uitdaging aan te gaan en een goede implementatie van Conventie 181 te bevorderen.

Aangaande deze dialoog merkte de werknemersvertegenwoordiger op dat uitzendarbeid het collectieve karakter van de onderhandeling verstoort. Het bleek zeer moeilijk om uitzendkrachten van verschillende bureaus bij een ‘user company’ met elkaar qua onderhandelingen in verband te brengen, ook nog eens in aanmerking nemend dat de uitzendrelatie met gemak beëindigd kan worden. De echte onderhandelingen vinden plaats tussen de opdrachtgever en het uitzendbureau. In de toekomst

268 GDFPSS/ILO (2011b), p. 14.

269 GDFPSS/ILO (2011b), p. 17.

zou het zo moeten zijn dat bij onderhandelingen alle sociale partners betrokken moeten zijn, inclusief de vakorganisaties van de user company en de werkgevers.²⁷⁰

Van werknemerszijde werd de problematiek nog nader toegelicht met een voorbeeld van Unilever in Pakistan, waar een agency worker ongelijk werd behandeld. Een oplossing werd pas gevonden toen Unilever bereid was om haar verantwoordelijkheid op te pakken en zich niet meer distantieerde van dit vraagstuk.²⁷¹ Van werkgeverszijde werd hierover opgemerkt dat er een overdreven focus bestaat op de bilaterale aard van de arbeidsrelatie en dat inmiddels ook rekening gehouden moet worden met de driehoeksrelatie zoals bij uitzendarbeid aanwezig is. Artikel 12 van Conventie 181 houdt hier rekening mee en geeft de regeringen de taak om ter zake de verantwoordelijkheden te verdelen. Het Unilever-vraagstuk, zoals hiervoor geschetst door de werknemers was mogelijk niet ontstaan als Pakistan Conventie 181 had geratificeerd²⁷² en doorgevoerd.

Uiteindelijk werd vastgesteld dat er brede erkenning is voor het feit dat sociale dialoog nodig is, met betrokkenheid van uitzendbureaus, regeringen, opdrachtgevers en vakorganisaties. Als resultaat kunnen dan collectieve arbeidsovereenkomsten ontstaan op nationaal, sectoraal en ondernemingsniveau teneinde de arbeidsvoorwaarden te bepalen. Ratificatie van Conventie 181 en andere internationale standaarden is gewenst en moet bevorderd worden. Er is echter ook behoefte aan effectieve implementatie en handhaving. Praktische oplossingen op basis van sociale dialoog vragen om erkenning van alle sociale partners.

Er bleek geen overeenstemming te bereiken om de uitzendsector zonder beperkingen recht te geven op vrije onderhandelingen. Sociale dialoog bij een driehoeksverhouding moet anders ingericht worden.

3.3.6 Geen overeenstemming

Aan het slot van de dialoog werd gepoogd om zogenaamde punten van overeenstemming te beperken tot vijf kernpunten.²⁷³

1. De punten van overeenstemming van de workshop van 2009 ter bevordering van de ratificatie van Conventie 181 worden bevestigd.
2. Voor zover uitzendbureaus werkgevers zijn, dienen zij erkend te worden als legitieme sociale partners in de sociale dialoog; user companies kunnen daarbij betrokken worden als sociale partner overeenkomstig nationale wet en gebruik.

270 GDFPSS/ILO (2011b), p. 19.

271 GDFPSS/ILO (2011b), p. 20.

272 GDFPSS/ILO (2011b), p. 21.

273 GDFPSS/ILO (2011b), p. 23.

3. Ratificatie van de Conventies 87, 98 en 181 moet bevorderd worden evenals de invoering van de Aanbevelingen 188 en 198. Dit moet bewerkstelligd worden via sociale dialoog.
4. De ILO moet haar kennis vergroten door onderzoek naar de regelgeving in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden, hetgeen bevorderend moet zijn voor Conventie 181.
5. Het forum verzocht de ILO tot het houden van een zogenaamde expert meeting ten aanzien van de rol van uitzendbureaus binnen 3 jaar. Het forum erkent het belang van sociale dialoog en collectief onderhandelen ten aanzien van uitzendarbeid. Bij deze dialoog moeten regeringen, uitzendbureaus, opdrachtgevers en vakorganisaties bij elkaar gebracht worden.

Uiteindelijk bleek het niet mogelijk om tot vaststellingen van deze vijf punten te komen. Met name punt 2 over de sociale dialoog en de partijen die hierbij betrokken moesten worden, leidde tot verschil van mening. De vakorganisaties wilden de aanwezigheid van user companies, opdrachtgevers, bij het cao-overleg verplicht stellen. Dit ging werkgevers te ver. Deze wilden wel betrokkenheid, maar niet als verplichting wereldwijd. Betrokkenheid zou facultatief moeten zijn overeenkomstig nationale wetgeving en gebruiken.²⁷⁴

De voorzitter merkte aan het slot op dat de beraadslagingen tijdens het forum niet gemakkelijk waren geweest. Maar ze hadden wel bijgedragen aan een beter begrip hoe werd aangekeken tegen uitzendarbeid in verschillende landen en verschillende kringen: werkgevers, werknemers en overheid. De gedachtenvorming kan bijdragen aan toekomstig werk, ook al was er geen overeenstemming bereikt.²⁷⁵

3.3.7 Verscherpte stellingname vakorganisaties

Enige tijd na dit GDF kwamen de gezamenlijke wereldwijd opererende vakorganisaties tot vaststelling van hun 'Global Union Principles on Temporary Work Agencies'.

Algemene principes

Gesteld wordt dat de belangrijkste vorm van arbeid de permanente, directe baan is. Uitzendkrachten moeten gelijk behandeld worden en hebben recht op 'equal pay for equal work', overeenkomstig de arbeidsvoorwaarden die worden toegekend aan vaste medewerkers. Ze hebben ook recht op een schriftelijk contract, dat de arbeidsvoor-

274 GDFPSS/ILO (2011b), p. 24.

275 GDFPSS/ILO (2011b), p. 28.

waarden nader omschrijft. Daar waar uitzendbureaus zijn toegestaan, moeten deze strikt gereguleerd worden, met inbegrip van een vergunningensysteem.

Uitzendbureaus mogen niet ingeschakeld worden om vast en direct werk te verdringen, arbeidsvoorwaarden te verslechteren, collectief onderhandelen tegen te gaan en het lid worden van een vakbeweging te vermijden. Werkgevers moeten de vakbeweging consulteren over het inschakelen van uitzendkrachten en op het effect daarvan op vast werk en de arbeidsvoorwaarden alvorens tot inschakeling over te gaan.

De inschakeling van uitzendkrachten moet beperkt worden tot situaties waarin voorzien wordt in een legitieme behoefte. Er moeten ten minste specifieke beperkingen gesteld worden aan zowel de aanwending in het algemeen als aan de uitzendduur.

Uitzendkrachten moeten gegarandeerd informatie krijgen over de gezondheid en veiligheid op de werkplek bij de opdrachtgever en aan hen moeten dezelfde middelen en voorzieningen verstrekt worden als de vaste medewerkers verkrijgen.

Uitzendkrachten hebben ook recht op sociale bescherming, inclusief de sociale zekerheid die werkgevers en overheden moeten regelen.

Uitzendbureaus moeten hun medewerkers op basis van non-discriminatie behandelen, waarvoor toereikende regelgeving, met inbegrip van de minimumvoorwaarden van Conventie 181, nodig is.

Gezien de oververtegenwoordiging van vrouwen bij uitzendarbeid moet speciaal de aandacht uitgaan naar het verschil in beloning tussen vaste krachten en uitzendkrachten, in het bijzonder naar de toepassing van Conventie 100, met inbegrip van 'equal pay for work of equal value'.

De ILO moet een actievere rol spelen en erop toezien dat uitzendbureaus de 'basis labour standards' respecteren en gegevens verzamelen over misbruik en 'best practices' en trends in de publieke en private arbeidsvoorziening. De Global Unions moeten hierbij betrokken zijn.

Uitzendkrachten mogen niet ingeschakeld worden om stakingen te breken.

Uitzendbureaus mogen geen 'fees' in rekening brengen aan uitzendkrachten voor hun dienstverlening.

De opdrachtgever moet aansprakelijk gesteld kunnen worden voor alle financiële en andere verplichtingen die niet worden nagekomen door het uitzendbureau.

Overheidsverplichtingen bij uitzendarbeid

Overheden moeten werk maken van stabiele arbeidsverhoudingen en de toepassing van het arbeidsrecht verzekeren. Overheden kunnen beperkingen stellen aan uitzendarbeid en deze verbieden teneinde de maatschappelijke belangen te dienen.

Overheden moeten strikte regels uitvaardigen, en als uitzendarbeid wordt toegestaan, deze aan vergunningsvoorwaarden verbinden. Overheden moeten de vakbonden consulteren over zaken die de uitzend(arbeids)voorwaarden aangaan.

De rollen, verplichtingen en rechten van de uitzendkrachten, de opdrachtgever en het uitzendbureau moeten verduidelijkt worden indien er een arbeidsverhouding bestaat tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht.

Overheden moeten erop toezien dat uitzendkrachten hun vakbondsrechten effectief kunnen uitoefenen, met inbegrip van het lid worden van een vakbond bij de opdrachtgever, deelname aan de 'onderhandelingsunit' bij de opdrachtgever voor directe medewerkers en toepassing van de collectieve overeenkomsten van de opdrachtgever.

Overheden moeten de arbeidsinspecties versterken en voldoende middelen verschaffen om effectief het arbeids- en uitzendrecht te laten toepassen.

Overheden moeten mechanismen ontwikkelen om de voorschriften op het gebied van gezondheid en veiligheid te doen toepassen en uitzendkrachten op dit punt hetzelfde te bieden als vaste medewerkers.

Er moeten sancties zijn op niet-naleven van deze verplichtingen door opdrachtgevers.

Migranten

Migranten moeten informatie verkrijgen over hun leef- en arbeidsvoorwaarden in hun eigen taal alvorens zij hun thuisland verlaten.

Overheden moeten maatregelen nemen om mensenhandel tegen te gaan en uitbuiting door intermediairs, inclusief uitzendbureaus.

Overheden moeten erop toezien dat de wetgeving rond immigratie niet in strijd komt met het arbeidsrecht door beperkingen op te leggen aan de vakbondsrechten van immigranten.

Aan immigranten mag niet gevraagd worden om 'pay-deposits, visa fees, transportation fees and hiring fees'.

Migranten moeten in het land waar ze werken volledige juridische beroepsrechten hebben.²⁷⁶

3.4 Tussenbalans: knelpunten

Overzien we deze laatste ontwikkelingen, dan wordt duidelijk dat na de mislukte 'contract labour'-dialoog, die weliswaar geleid heeft tot Aanbeveling 198 in 2006, er rond het thema precarious werk veel kritiek is gemobiliseerd tegen veranderingen

276 CGU (2012).

op de arbeidsmarkt die zouden leiden tot het teloorgaan van het contract voor onbepaalde tijd.

Een aantal sociologen heeft het voortouw genomen in een discussie die nog niet lijkt afgelopen. Het is zeer de vraag of de betreffende literatuur wel gelijk heeft met de stelling dat vast werk steeds meer aan het verdwijnen is. We zagen hiervoor dat SEO (p. 119), aan de hand van de cijfers sedert 2000, tot 2012 geen verdere toename constateert van de verdringing van vast door flexibel werk.

De teneur in de literatuur wordt bij nader inzien niet echt gerechtvaardigd door de cijfers. Het meest opmerkelijk daarbij zijn de Duitse arbeidsmarkt cijfers, die aangeven dat er alleen al in 2011 675.000 'mainstream'banen in Duitsland bij kwamen, hetgeen vijf keer zoveel is als de 122.000 tijdelijke werkers die er in diezelfde tijd bijkwamen.

Geldt min of meer stabilisatie voor tijdelijk werk in zijn algemeenheid, dit geldt zeker voor uitzendarbeid in de meer ontwikkelde gebieden als de Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie in zijn totaliteit. Alleen in betrekkelijk nieuwe markten in Oost-Europa is sprake van groei. Maar de uitzendpenetraties liggen doorgaans op 1 à 2%, soms rond de 3%, en komen daar nauwelijks boven. De cijfers rechtvaardigen niet de angst die spreekt uit de zienswijzen van de literatuur en de vakorganisaties.

Maar al heeft tijdelijk werk in zijn algemeenheid de neiging te stabiliseren en is uitzendwerk in zijn algemeenheid gering in omvang, dan is het wel nuttig en nodig voortdurend te blijven nadenken over de kritiek die valt te vernemen.

3.4.1 Aspecten van voortgaande discussie die om nadere analyse vragen

Overzie je de wetenschap en de visie van sociale partners, met name die van de vakbeweging, en de ILO-beraadslagingen daarover, dan zijn er in hoofdzaak een viertal aspecten van de voorgaande discussie die om nadere analyse vragen:

- het werk is onzeker;
- het loon is ongelijk;
- de vakbeweging, met name de collectieve onderhandelingspositie, wordt verzwakt;
- de aanwending van uitzendarbeid wordt onvoldoende beperkt.

We zagen in de voorafgaande paragrafen hierover dat zekerheid een kwestie van perceptie is. Volgens de OECD neemt het zekerheidsgevoel niet toe met meer zekerheidsbescherming (ontslagbescherming) maar is dat afhankelijker van het sociale vangnet (werkloosheidsuitkering) dat inkomenszekerheid creëert. Ook blijkt dat de zekerheidsgevoelens niet toenemen naarmate de baan langer duurt. Verder blijkt uitzendwerk bij onderzoek naar zekerheidsgevoelens nauwelijks slechter te scoren dan vast werk in zijn algemeenheid. Hier blijken informeel werk en oneigenlijk zzp'erschap het slechtste te scoren.

De OECD geeft ook aan dat er in tal van landen door uitzendbureaus contracten voor onbepaalde tijd worden aangeboden. Zekerheid is dus een relatief begrip en wordt door meer aspecten dan alleen het contract bepaald.

Het principe van gelijke behandeling – gelijk loon voor gelijk werk – is een principe dat we hoog moeten houden, maar de vraag is altijd met wie je moet vergelijken? In de arbeidsmarkt doen zich in het algemeen altijd verschillen voor. Een secretaresse van dezelfde leeftijd met evenveel ervaring en kwalificaties kan bij de ene werkgever meer verdienen dan bij de andere werkgever. En uitzendbureaus moeten te allen tijde rekening houden met de herplaatsbaarheid van hun krachten. Zeker als zij contracten voor onbepaalde tijd afsluiten moeten zij hun leegloopprijs minimaliseren en dat leidt tot behoefte aan een ‘eigen’ loonbeleid.

Conventie 181 heeft in artikel 12 hiervoor een oplossing bedacht: toedeling van de verantwoordelijkheden, ook inzake cao-vorming, aan de betrokken partijen door de lidstaten. In veel Europese landen is het principe van de ‘inleenloonnorm’ tot wet verheven en ook vinden we dit momenteel als uitgangspunt in de EU-richtlijn over uitzendarbeid van 2008.

Non-discriminatie in het algemeen bij beloning is verankerd in de Conventies 100 en 111. Aangesloten wordt bij bepaalde karakteristieken zoals geslacht, nationaliteit enzovoort, op grond waarvan discriminatie wordt verboden. Bepleit is wel om ook discriminatie bij verschil in contractvorm, zoals in de praktijk met uitzendarbeid is ontstaan, ook in het algemeen te verbieden. Steun voor deze opvatting wordt gevonden in artikel 7a(i) van de ICESCR dat recht geeft op ‘fair wages and equal remuneration for work of equal value, without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those engaged by men, with equal pay for equal work’.

Het gaat hier om een bepaling die aan de orde kan komen bij handelingen in strijd met OECD Guiding Principals. Het lijkt zeer de vraag of deze opvatting haalbaar is. Allereerst zal bepaald moeten worden wat ‘gelijk loon voor gelijk werk van gelijke waarde’ precies inhoudt; met wie vergelijk je precies; met iemand anders bij het uitzendbureau of met iemand anders bij de opdrachtgever? Ten tweede, zijn de conventies over de vrijheid van organisatie en vrijheid van onderhandelen in het geding als een eigen loonbeleid voor uitzendkrachten is vastgelegd en overeengekomen in een cao? Wat moet dan prevaleren?

Gesteld wordt verder dat precarious werk en ook uitzendwerk een aantasting vormen van de vakbondspositie en de vraag is of deze vormen van werk de tanende vakbondsmacht en -invloed institutionaliseren. Zoals we zagen wordt dit vaak beweerd en in de laatste GDF vormde dit met name de splijtzwam die (uitzend)werkgevers en werknemers uit elkaar dreef. De praktijk laat zien dat er tal van vormen van sociale dialoog bestaan tussen (uitzend)werkgevers en (uitzend)werknemers.

Tabel 3.11 Types of bargaining arrangements

<i>Bargaining arrangement</i>	<i>Social partners</i>	<i>Collective agreement</i>	<i>Coverage</i>
Multi-employer inter-sectoral	Employers' federations, union confederations and federations	Belgium: Inter-professional agreement, FEB/VBO, UNIZO, UCM & BB, FGTB/ABVV, CSC/ACV, CGSLB/ACLVB (2011–2012)	All private sector employees (including part-time, fixed-term, temporary agency workers)
	Associations of temporary employment agencies, union federations	Spain: National Collective Agreement on temporary work agency workers, AGETT, AETT, FEDETT, AGETT & CCOO, UGT (2008)	Temporary agency workers
Multi-employer sectoral	Sectoral employers' federations and one or more trade unions	Germany: Stahl & IG Metall (2010, 2011) for North Rhine-Westphalia, Lower Saxony and Bremen: general pay increase, regulates use of TAW and equal pay for work of equal value.	All fixed-term regular employees and temporary agency workers in the sector in three regions
	Temporary work employers' organizations and trade union	Germany: BAP and igz & IG Metall (2012): sectoral bonuses for temporary workers in the metal industry depending on the length of their assignment.	Temporary agency workers in the metal industry
Enterprise	Enterprise and trade union(s)	Japan: Post Holdings & enterprise union (2007, 2010): 2,000 yen monthly wage increase for fixed-term employees, hire 2,000 fixed-term as regular. Turkey: UPS and Tümtis (Türkiye Motorlu Tasit Isçileri) supported by İTF (2011–2013): regulates use of subcontracting; 260 subcontracted workers become regular employees.	All fixed-term salaried employees (including non-unionized) at enterprise All members
	TWA and trade union	Germany: IG Metall and Adecco for Audi (2007): equal pay for work of equal value (departing from industry agreement for Bavaria that derogates from equal treatment)	Temporary agency workers at enterprise

Bron: Hayter & Ebisui (2013)

Tabel 3.12 Employment, pay and equal treatment

<i>Issue</i>	<i>Outcome</i>	<i>Agreement</i>
Employment	Limit segmentation	<p>South Africa: SAA & SATAWU/AIWU: use of labour brokers to be phased out over 18 months from 1 April 2009. During phase out, ratio of broker employees: permanent employees to be 20:80 for cabin crew, 40:60 for cargo and 30:70 for other division.</p> <p>United States: IKEA Swedwood & IAMAW supported by BWI (2012): limits the number of temporary workers that can be hired and requires them to undertake safety training before entering plant.</p>
	Transition to regular employment	<p>India: GlaxoSmithKline & Milk Food Factory Workers' Union supported by IUF (2010): regularization of 443 temporary agency workers in a phased manner.</p> <p>France: Caterpillar & FO, CFTC and CGT – Grenoble and Echirolle plants (2012): transformation of 80 precarious labour contracts to convert in 2012 into permanent contracts.</p> <p>Germany: Deutsche Post & Ver.di (2011): 1,500 part-time employees to receive regular full-time contracts.</p>
Wages and working time	Equal pay	<p>Germany: Adecco for Audi & IG Metall (2007): equal pay for equal work. In July 2012, Audi announced intention to cut hundreds of temporary jobs.</p> <p>South Africa: Metal Engineering and Industries Bargaining Council (2011–2014): all workers procured through Temporary Employment Service to enjoy existing terms and conditions of employment outlined in the Main Agreement. Duration limited to four months, after which employment regularized. Portable entitlements to industry fund.</p>
	Narrowing pay gap	<p>Netherlands: ABU & FNV, CNV, De Unie and LBV (2012–2017): initially derogated from the principal of equal pay. Renewed agreement signed in November 2012 introduces users (equal) pay 'hirer's remuneration' from the first day with the hiring company. Implementation date as of first week of 2015.</p> <p>Germany: IG Metall & BAP and igz (2012): sector-related supplement to close the pay gap between regular and temporary workers, works agreement to agree on engagement of temporary agency workers.</p>
Benefits	Equal access to benefits, pension and skill development	<p>South Africa: AMEO & NUMSA (2009/2010): short-term workers entitled to participate in industry's multi-skilling programme and social security and medical aid extended to them.</p> <p>Japan: Aeon & enterprise union (2004 and ongoing): equal training opportunities previously limited to regular workers.</p>

Bron: Hayter & Ebisui (2013)

Op grond van deze praktijken voert het dan ook te ver om de onderhandelingsrechten van uitzendwerkgevers volledig te negeren en over te laten aan de opdrachtgevers. Anderzijds is het exclusief opeisen van deze onderhandelingsrechten door uitzendwerkgevers, ook gezien de praktijken, evenmin een verdedigbare optie. In de praktijk moeten de verschillende bruikbare vormen zich ontwikkelen en de 'best practices' tot voorbeeld gesteld worden.

Ten aanzien van de verzwakte positie van de vakbeweging als gevolg van uitzendarbeid verdient een uitspraak van de hoogste rechter in Namibië en de specifieke Amerikaanse situatie nog nadere aandacht. Ook toetsing van de *OECD Guidelines* via een zaak aangebracht bij het Duitse NCP, omtrent de mogelijke bovenmatige aanwending van uitzendarbeid, mag hierbij niet onvermeld blijven.

3.4.2 Namibische case

In Namibië kwam het argument dat de vakbeweging moeite heeft om uitzendkrachten te organiseren en dat om die reden uitzendarbeid verboden zou moeten worden, bij de hoogste rechter van Namibië aan de orde. Alhoewel dit land in de wereldorde van landen een bescheiden positie inneemt, verdient deze uitspraak wel enige aandacht. Gesteld werd namelijk dat het onvermogen van de vakbeweging om uitzendkrachten te organiseren geen reden kan zijn voor een verbod op uitzendarbeid.

The substance of the repondents' complaint was that agency work made it more difficult for unions to access and organise agency workers. These difficulties are present throughout the employment spectrum and is not only related to agency work. Other examples are where employees are thinly scattered over vast and often remote areas, such as farm and domestic workers. The difficulty with which labour unions have to access and organise these workers does not diminish the freedom of these workers from joining trade unions protected by Art. 21 (1)(e) of the Constitution. These examples show that it therefore can not be said that the organisational difficulties caused by employment in those difficult sectors is 'inimical' to the State's duty under Art. 95 (c) to actively encourage formation of independent trade unions, and one can hardly argue the banning of domestic or farm labour for that reason. On the same grounds it cannot be said that agency work, because of the difficulties involved for trade unions to get access and to organise such workers, should be banned and consequently respondent's submission in this regard cannot be sustained.²⁷⁷

3.4.3 Amerikaanse context

Het lijkt erop dat veel kritiek op de gebrekkige vakbondspositie ook wordt veroorzaakt door de bijzondere situatie die zich bijvoorbeeld in de Verenigde Staten voordoet. Daar verbiedt de wet weliswaar vanaf 1935²⁷⁸ het discrimineren van werknemers

277 Supreme Court of Namibia, *Africa Personnel Services (PTY) Ltd v. Government of Republic of Namibia and others* (SA51/2008) (2009) NASC 17; (2011) BLLR 15 (NMS); (2011) 32 ILS 2005 (MNS) (14 december 2009).

278 National Labour Relations Act (Wayner Act).

op grond van hun vakbondslidmaatschap of vanwege het voeren van actie en wordt de vrijheid van vereniging sedert 1958 gezien als een fundamenteel recht dat wordt beschermd door het Eerste Amendement in de Grondwet²⁷⁹, maar in de praktijk doen zich hierbij wel vragen voor. In 2004 nam de NLRB²⁸⁰ namelijk een beslissing die het moeilijk maakt voor uitzendkrachten om toe te treden tot de zogenaamde 'bargaining unit' van de opdrachtgever, tenzij de opdrachtgever en het uitzendbureau hiervoor toestemming geven. Dit creëert derhalve wel een praktisch probleem, maar is terug te voeren op het feit dat relatief weinig werkenden betrokken zijn bij een collectieve arbeidsovereenkomst in de Verenigde Staten.²⁸¹

Overigens is de zogenaamde Oakwood-beslissing van de NLRB van 2004, om uitzendkrachten niet zonder meer toe te laten tot de 'bargaining unit' van de opdrachtgever, niet onweersproken gebleven. Gesteld wordt dat deze beslissing strijdig is met het internationale arbeidsrecht, zoals verankerd in Conventie 181 en de zogenaamde 'Fundamental Declaration on Principals and Rights at work'. Alhoewel de Verenigde Staten Conventie 181 niet hebben geratificeerd, zouden zij, via de onderschrijving van deze verklaring als ILO-lid, wel hieraan gebonden zijn. Deze verplicht namelijk alle lidstaten 'to respect, to promote, and to realize the freedom of association and the right to bargain collectively'. Bepaald wordt verder dat er bij de toekenning van deze rechten geen onderscheid tussen werkenden gemaakt mag worden ('without distinction whatsoever'), dat de werkenden hun eigen keuze voor de organisatie mogen maken ('join organizations of their own choosing') en dat er ook geen toestemmingsvereisten mogen gelden ('without previous authorisation'). De CFA, de Committee on Freedom of Association, heeft deze principes in de loop der tijd verder ondersteund en geïnterpreteerd. Gepleit wordt wel om de Oakwood-case te herzien en weer terug te vallen op de M. B. Sturgis-case van 2000. Op basis hiervan is een uitzendkracht zonder meer gerechtigd tot de unit van zijn keuze als hij 'jointly is employed, possesses an unqualified right to join the unit, notwithstanding employer resistance'. Gepleit wordt ook voor ratificatie van Conventie 181 door de Amerikaanse senaat en doorvoering ervan bij wet door het Congres, zodat klip-en-klaar artikel 4 zal gelden, dat stelt dat de lidstaten maatregelen moeten nemen die 'ensure that the workers recruited by private employment agencies [...] are not denied the right to freedom of association and the right to bargain collectively'. Ook zal artikel 11 van de conventie in dat geval gelden, dat hierbij evenzeer bescherming biedt.²⁸²

279 NAACP v. Alabama, 1958, Supreme Court.

280 Oakwood Care Center, 343 NZRB 76 (2004).

281 Sweeney, S. (2006). Zie ook: Compa (2010); reacties van desbetreffende ondernemingen op www.hrw.org/news/2010/09/01/45-european-corporatehypocrisy; en Compa (2000).

282 Lafler (2014).

Hier doet zich evenwel ook specifieke problematiek van de Verenigde Staten voor, die traditioneel niet of nauwelijks ILO-conventies ratificeren, alhoewel er in het algemeen wel een stevige support van de Amerikanen wordt ondervonden bij het ILO-werk. De Verenigde Staten met hun 52 staten kunnen namelijk dergelijke verdragen alleen per staat ratificeren en dit systeem staat een eenvoudige ratificatie door de Verenigde Staten zelf in de weg.

3.4.4 Duitse case

De afwezigheid of het gebrek aan voorwaarden waaronder van uitzendarbeid gebruikgemaakt mag worden, behoort eveneens tot de kernpunten van kritiek. We zagen hier dat in meerdere landen, waaronder België en Frankrijk, er wettelijke limitatief omschreven gronden voor toegestane inlening bestaan. Overigens kunnen dergelijke bepalingen ook negatieve werkgelegenheidseffecten hebben.²⁸³

Interessant in dit geval is ook het oordeel van het NCP (National Contact Point) van Duitsland inzake de OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

Considered that the deployment of agency workers does not represent a direct violation of the OECD Guidelines or other internationally applicable standards, deployment of agency workers is not expressly prohibited under the OECD Guidelines, nor is its extent regulated. Similarly, the internationally recognised human rights and the International Labour Organisation Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work of 1998 (core labour standards) do not contain any provisions in this regard. Convention 181 on Private Employment Agencies, which covers the deployment of agency workers, has not been ratified by Germany or the majority of ILO member states.

Even this Convention, however, does not prohibit or quantitatively restrict the employment of agency workers. To the NCP there were no hints to a widespread use of agency workers – and thus an intention to refuse regular pay or avoid trade union rights, either. Therefore, the NCP did not accept the complaint for further evaluation.²⁸⁴

Hoe het ook zij, op de kritiekpunten valt heel wat af te dingen. Uitzendwerk verschaft werk aan velen die het op deze wijze werken gemakkelijk vinden en opdrachtgevers zijn gebaat bij deze vorm van arbeid. Het lijkt erop dat uitzendarbeid als zondebok

283 Andersson, Elffers & Felix (1982).

284 Joint final statement by the German National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational enterprises (NCP) Uni Global (UNI) and International Transport Workers' Federation (ITF) and Deutsche Post DHL (DP-DHL) on the complaint by UNI/ITF against DP-DHL/Bonn; Berlin 2014.

wordt gezien²⁸⁵ van de langer waaierende westenwind²⁸⁶, nog eens versterkt door de economische crisis die sedert 2008 voortduurt.

Deregulering en arbeidsmarktflexibilisering zijn de laatste jaren gemeengoed geworden en op deze golfbeweging beweegt uitzendarbeid ook mee. Uitzendarbeid is deels ook een antwoord op groeiende werkloosheid. Deregulering ontmoet ook kritiek en uitzendbureaus wordt kwalijk genomen dat ze ervoor zorgen dat een groeiend aantal werkenden in een ‘precarious’ situatie terechtkomen. Sommigen vragen zich af of het hier niet een schuldigverklaring betreft van de boodschapper die het slechte nieuws brengt. Bergström²⁸⁷ stelt bijvoorbeeld dat uitzendbureaus weliswaar minder gunstige arbeidsvoorwaarden bieden indien de arbeidsmarkt uit evenwicht is, maar dit verandert als weer evenwicht ontstaat. In plaats van dit te zien als een karakteristiek van uitzendarbeid, moet dit herleid worden tot de algemene arbeidsmarktsituatie.

Als het weer ‘vloed’ wordt op de arbeidsmarkt zullen er weer betere arbeidsvoorwaarden gehanteerd worden; maar het zal slechter worden als er te veel aanbod is van, dan wel te weinig vraag naar (uitzend)arbeid. Met andere woorden: uitzendarbeid is meer het gevolg van alle veranderingen in de wereld dan dat het zo zeer de oorzaak of de aanjager is van al deze gepercipieerde wijzigingen.

3.5 *Experts aan zet*

Een nieuwe discussie in ILO-verband betreft de zogenaamde NSFE, Non-Standard Forms of Employment. Tijdens de 101e ILC werd een resolutie aangenomen die vroeg om:

... to organize a meeting of experts, undertake research and support national studies on the possible positive and negative impacts of employment on fundamental principles and rights at work and identify and share best practices and their regulations.

In juni 2014 stelden de Officers van de Governing Body voor om deze meeting te houden in februari 2015, met de bedoeling om de conclusies een rol te laten spelen bij de voorbereidingen voor de zogenaamde ‘recurrent discussion on labour protection’, die aan de orde komt tijdens de 104e ILC in juni 2015.

285 De meest uitgesproken aanval op uitzendarbeid treffen we aan bij Holdcroft (2012). De meest recente is te vinden in Spooner (2014).

286 Van der Heijden (2004).

287 Bergström e.a. (2007), p. 214 e.v.

3.5.1 Non-Standard Forms of Employment (NSFE); de feiten op een rij

In het voorafgaande discussierapport dat de ILO had uitgebracht,²⁸⁸ wordt gesteld dat er geen officiële definitie bestaat van ‘non-standard forms of employment’. In feite gaat het om alle arbeidsvormen die buiten de standaardarbeidsrelatie vallen die full-time, onbepaald in de tijd en afhankelijk is. Voor de discussie werden de volgende vormen meegenomen (1) tijdelijk werk, (2) uitzendwerk en andere vormen van contracten tussen meer partijen, (3) dubbelzinnige (*ambiguous*) arbeidsvormen en (4) parttimewerk. Zzp'ers worden niet meegenomen, omdat dit geen werknemers zijn.

Het lijkt erop dat met deze aanduiding een meer neutrale terminologie wordt gekozen dan het begrip precarious werk. Ook uitzendwerk en vergelijkbare arbeidsvormen worden dus meegenomen. Hieronder worden verstaan:

Workers who are not directly employed by the company to which they provide their services may be performing work under contractual arrangements involving multiple parties, such as when a worker is deployed and paid by a private employment agency to perform work for a user firm. In most countries, the agency and the worker enter into an employment contract or relationship, whereas the agency and the user firm conclude a commercial contract. Although there is generally no employment relationship between temporary agency workers and user firms, some jurisdictions impose legal obligations on user firms vis-à-vis temporary agency workers, especially in respect of health and safety. The user firm pays fees to the agency, and the agency pays the wages and social benefits to the worker. In some countries, temporary agency work is referred to by the term ‘labour dispatch’ (such as China, Japan and the Republic of Korea), ‘labour brokerage’ (South Africa) and ‘labour hire’ (Namibia). Although temporary agency workers are commonly recognized as being in an employment relationship, there may be limitations imposed on the rights of the worker or confusion regarding these rights because multiple parties are involved, particularly if the worker has provided services at the user firm for an extended period of time.

Het rapport geeft aan dat, afgezien van het feit dat NSFE ruimte geeft om aan te sluiten bij seizoenspatronen in de productie, er drie belangrijke redenen zijn bij organisaties om een beroep te doen op deze arbeidsvormen: kostenvoordelen, flexibiliteit en technologische vernieuwing. Tijdelijke werkers zijn vaak goedkoper, omdat er doorgaans minder verplichtingen op sociaal gebied aan verbonden zijn. Van hen gebruikmaken geeft ruimte aan de behoefte aan kwalitatieve zowel als kwantitatieve flexibiliteit, en

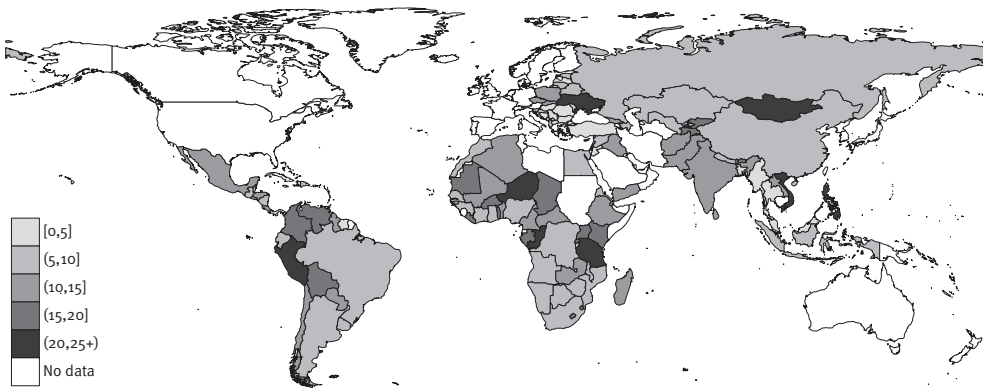
288 ILO (2015a).

de technologie maakt virtuele contacten over de gehele wereld mogelijk om aanbod en behoefte bijeen te brengen.

Het rapport stelt vast dat, hoewel deze arbeidsvormen gegrond zijn, de ‘standard employment relationship’ met 70% van de banen in Europa en de Verenigde Staten de dominante vorm van werk is. In ‘emerging markets’ als Brazilië en Argentinië werden sedert 2000 het meest banen van onbepaalde tijd gecreëerd. En in lagelonenlanden bleef zelfstandigenwerk en *casual* werk de dominante vorm van werk.

Het rapport haalt een onderzoek van de Wereldbank aan, waaruit een grote variatie in de aanwending van tijdelijk werk blijkt (figuur 3.10). Deze varieert van 5% voor landen als Jordanië, Litouwen en Sierra Leone tot meer dan 25% in Mongolië, Peru en Vietnam.

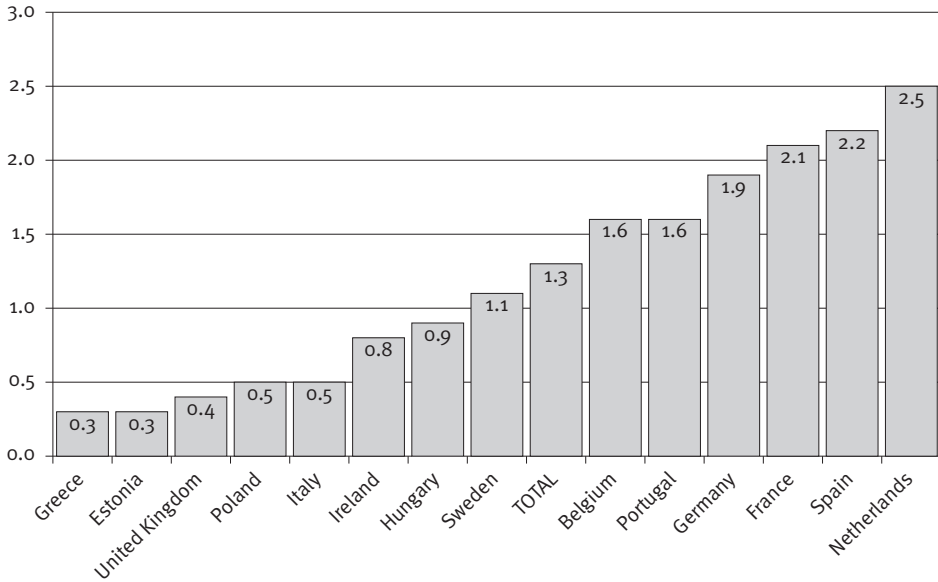
Voor uitzendwerk wordt verwezen naar de cijfers van CIETT die voor 2012 een totaal van 36 miljoen uitzendkrachten aangeven (11,5 miljoen op dagbasis). De grootste aantallen vindt men in de Verenigde Staten (11,5 miljoen), gevolgd door Europa (8,2 miljoen), Brazilië (7,1 miljoen), Japan (2,5 miljoen) en Zuid Afrika (2,2 miljoen). Het rapport stelt dat dit slechts een deel is van hoeveel er op wereldbasis in deze en dergelijke driepartijenverhoudingen wordt gewerkt. Het gaat namelijk alleen om het zichtbare ledenbestand van CIETT. De uitzendpenetratiegraad is gering en varieert voor Europa tussen de 2,5% voor Nederland en 0,3% voor Griekenland; gemiddeld ligt hij op 1,3% (figuur 3.11).



Note: Data for 132 countries, for the latest available year, ranging from 2005 for Morocco and Egypt to 2014 for Afghanistan and Myanmar. For the majority of countries (67), data refer to 2009 or 2010. Industrialized countries were not surveyed. Own computations based on the World Bank Enterprise Survey, 2014

Figuur 3.10 Incidence of temporary employment, as a percentage of total employment, in the private sector, circa 2010

Bron: ILO (2015a), p. 9.



Figuur 3.11 *Temporary agency employment as a percentage of the working population, 2012. Source: ELFS 2012, yearly data weighted for annual estimates*

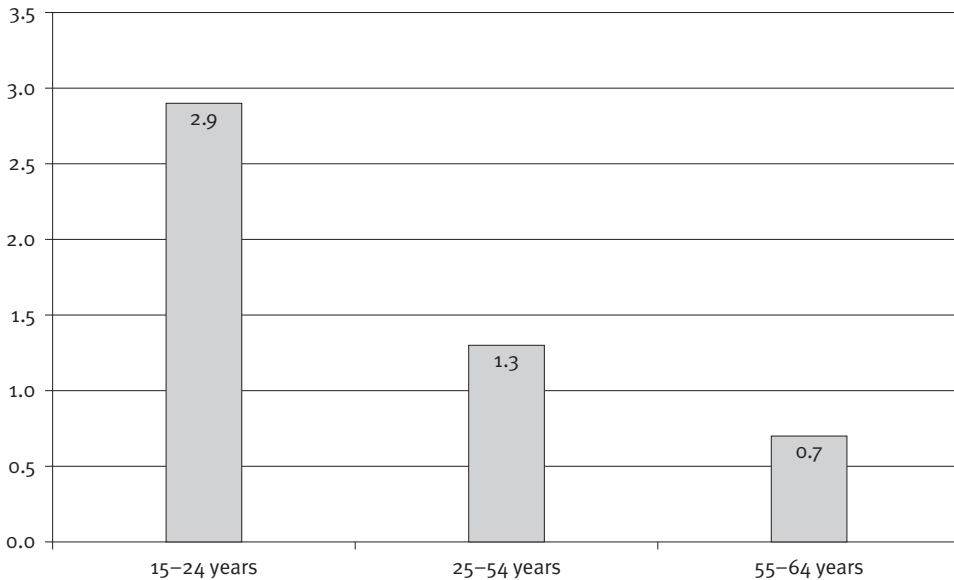
Bron: ILO (2015a), p. 11.

Jongeren zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de uitzendpopulatie (figuur 3.12).

In de Verenigde Staten verdubbelde het aantal uitzendkrachten tussen 1990 en 2000. De uitzendpenetratie bedroeg in 2001 2,1%. Daarnaast waren er ‘vendor on premise workers’²⁸⁹ (0,9%) en ‘professional employer organization’ workers (0,9%).

In Korea was 3,5% van de beroepsbevolking in 2013 uitzendkracht, een duidelijke toename vergeleken met de 2,3% die werd geconstateerd in 2011. Daarnaast was 1,1% van de beroepsbevolking een zogenaamde ‘dispatched worker’. In Japan behoorde in 2009 2,3% tot deze laatste categorie; ook een duidelijke toename vergeleken met de 0,7% die aan de orde was in 2000.

²⁸⁹ Er bestaan wereldwijd verschillende begrippen die duiden op een driehoeksverhouding in de arbeidsrelaties. *Temporary agency work* duidt op uitzendarbeid. *Vendor on premises* is een vorm van contracting waarbij de vendor op locatie van de opdrachtgever het management over een functie of afdeling overneemt. Aan een *professional employer organisation* worden werkgeversverantwoordelijkheden uitbesteed waarbij de *PEO* dan optreedt als werkgever in formele zin, hierbij blijft de werving en selectie bij de materiële werkgever. *Dispatched worker* is nagenoeg gelijk aan *agency worker*, maar wordt meer gehanteerd in Japan en Azië. *Agency-hires* staat tegenover *Direct-hires*, dat wil zeggen via uitzendbureau aangetrokken medewerkers ten opzichte van rechtstreeks door de werkgever aangetrokken medewerkers. *Contractual workers* zijn werkenden die uitbesteed werk verrichten op contractbasis, waarbij ofwel rechtstreeks werk wordt verricht, ofwel de opdrachtgever doorgaans leiding en toezicht heeft.



Note: Includes Belgium, Germany, Estonia, Spain, France, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Netherlands, Poland, Portugal, Sweden and United Kingdom (Source: ELFS)

Figuur 3.12 Percentage of workers employed in temporary agency work by age, 2012.

Bron: ILO (2015a), p. 12.

In de Filippijnen had in 2012 44% van alle bedrijfsvestigingen in de niet-agrarische sector ‘agency-hired workers’. Daarnaast waren er 16% actief als ‘contractual or projectbased workers’. In China behoorde in 2011 een vijfde (60 miljoen) van de werknemers in stedelijke gebieden tot de zogenaamde ‘dispatched workers’, ook een duidelijke toename ten opzichte van het getal van 27 miljoen dat in 2007 werd geconstateerd. Voor India werd een sterke groei van contract labour geconstateerd en wel van 13,5% in 1990–1991 naar 26,5% in 2004–2005, en naar 33,9% in 2010–2011.

Voor Israël wordt het aantal contract labourers geschat op 5,4%. Zuid-Afrika heeft naar schatting 6,7% van de werkenden aan de gang via ‘labour brokers’. In Zambia was in 2009 48% van de werkenden in de mijnindustrie aan de gang via contractors en ‘labour brokers’.

In Chili viel een groei van 2,8% (in 2008) van de ondernemingen die een beroep deden op uitzendarbeid naar 3,6% in 2011 te constateren. Maar bij ondernemingen met meer dan 200 medewerkers was dit 13,6% geworden. Subcontracting kwam meer voor en groeide van 31% in 2008 naar 38% in 2011.

Het ILO-rapport gaat uitvoerig in op de effecten die non-standard forms of employment (kunnen) hebben op de positie van werkenden en bedrijven en de arbeidsmarkt in zijn algemeenheid. Voor werkenden kunnen non-standard forms of employment

een prima wijze zijn om ervaring op te doen, om als schoolverlater een entree te maken op de arbeidsmarkt en om mensen die werkloos zijn geraakt te reïntegreren in de arbeidsmarkt. Uitzendbureaus trekken mensen aan die moeite hebben om werk te vinden, zij bieden ondersteunende diensten zoals transport en geven informatie die nodig is om de afstand tussen woon- en werkplaats te overbruggen. Parttimewerk maakt het mogelijk werk met zorg te combineren. Niet-standaardwerk kan daarom de werksituatie verbeteren en een betere balans tussen werk en privé bevorderen, mits de arbeidsvoorwaarden *decent* zijn en er vrijwillig voor gekozen is. Het wordt pas een punt van zorg – zo stelt het rapport – als men tot non-standard contractvormen gedwongen wordt en de doorstroming naar standaardvormen beperkt is.

Verwezen wordt naar OECD-gegevens die aantonen dat in Denemarken, Frankrijk, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk ongeveer een vijfde van alle werkenden met een contract voor bepaalde tijd dit werk doen omdat ze geen vast werk wensen, terwijl de rest dit werk verricht bij wijze van proefperiode of omdat ze geen vast werk kunnen vinden. Het percentage tijdelijk werkenden dat geen vast werk kan vinden varieerde van 30% in Ierland, 40% in Nederland, 67% in Zweden tot 90% in Griekenland, Portugal en Spanje. In Australië werd in 2007 duidelijk dat 52% van de *casual* werkenden deze arbeidsvorm niet prefereerde.

De doorstroming van niet-standaardvormen naar standaardwerk is een zaak van bijzondere zorg voor tijdelijk werkenden en uitzendkrachten. Tijdelijk werk en uitzendwerk kunnen dus in plaats van een opstap naar werk ook een 'dead end' opleveren, waarbij men terugvalt op werkloosheid aan het einde van het werk of vastloopt in niet-standaardwerk, als opvolgend werk ook non-standard is. Uit verschillend onderzoek (zie tabel 3.13) blijkt dat in de meeste landen een jaarlijkse doorstroming bestaat, alhoewel ook wel beperkt.

De stepping-stonehypothese wordt bevestigd voor landen als Denemarken, Italië, Nederland en de Verenigde Staten, met name ten aanzien van jong afgestudeerden, immigranten en moeilijk plaatsbaren. Deze kunnen profiteren van gemakkelijke screening, het opdoen van algemene werkervaring en het uitbreiden van hun netwerk. Dit wordt anders als tijdelijk werk verder is geliberaliseerd en deze arbeidsvorm toeneemt, zoals in Japan en Spanje, waar de kans op overgang van niet-standaardwerk naar werkloosheid groter is dan wanneer zij vast werk hadden gehad.

Uit verschillende onderzoeken ten aanzien van uitzendarbeid blijkt een gemengd beeld te ontstaan. Van de acht onderzoeken die ten aanzien van uitzendarbeid in de ILO-rapportage worden aangehaald, blijken vijf onderzoeken de stepping-stone-theorie te bevestigen (Denemarken, Duitsland, Verenigde Staten tweemaal, Italië). Bij drie onderzoeken bleek geen 'stepping-stone'-effect. Dit betroffen onderzoeken in

Duitsland, de Verenigde Staten en Zweden. Bij het Duitse onderzoek valt echter op te merken dat de kans op werkloosheid ook niet was toegenomen.²⁹⁰

De ILO-rapportage geeft ook aan dat er duidelijk verschillen in inkomen bestaan tussen niet-standaardwerk en standaardwerk. Verschillend onderzoek geeft inzicht in deze inkomensongelijkheid. Specifiek voor uitzendarbeid worden zes onderzoeken genoemd, waarvan er vier zijn die de ongelijkheid ondersteunen. Twee onderzoeken geven aan dat er duidelijk meer wordt betaald aan niet-standaardwerkers dan aan standaardwerkers in dezelfde situatie. De onderzoeken die betrekking hebben op Duitsland en Italië geven aan dat de verschillen wel minder worden naarmate de uitzendperiode verder verstrijkt.

Voor werkenden kan er ook een verschil zijn op het gebied van de sociale zekerheid. Het komt bij niet-standaardwerk meer voor dat niet wordt voldaan aan de minimale criteria die gelden voor toelating tot bepaalde sociale zekerheden. Voor uitzendarbeid vermeldt de ILO-rapportage voor de Verenigde Staten en Zuid-Afrika de verminderde dekking voor een pensioen- en ziektekostenverzekering.

Tabel 3.13 Effects agencywork

Transitions

<i>Country</i>	<i>Period</i>	<i>Source</i>	<i>Findings</i>
1 Denmark	1997–2006	Jahn & Rosholm (2014)	Stepping-stone effect is confirmed while being with the temporary work agency, but not afterwards. Temporary agency work increases transition into permanent jobs by 19% for men and by 7% for women; the effect is largest for immigrants.
2 Germany	2010–2011 1994–1996	Eichhorst & Tobsch (2013) Kvasnicka (2009)	Yearly transitions to permanent jobs: 28%, rest remain in agency work. No stepping-stone effect, but no increased probability of unemployment either; temporary agency workers seem to remain in this type of employment relationship.
3 Italy	2001	Ichino et al. (2008)	Stepping-stone effect is confirmed, it is highest in Tuscany, in services, among youth transitioning from school to work.
4 Sweden	1997–2008	Hveem (2013)	No stepping-stone effect: ‘Joining a temporary agency ... decreases the probability of getting a regular job for years to come in general but not for non-western immigrants’; ‘women showed stronger and more persistent negative regular employments effects’.

290 Andere onderzoeken geven zowel een positief als negatief stepping-stone-effect. García Pérez & Muñoz-Bullón (2003) geven een positief effect aan, terwijl Givord & Wilner (2014) een negatief effect aangeven. Gesteld wordt wel dat de verschillen voortvloeien uit de periode van onderzoek, welke meer en minder stimulerend kan zijn voor dit effect, het profiel van de uitzendkracht en de onderzoeksmethode.

<i>Country</i>	<i>Period</i>	<i>Source</i>	<i>Findings</i>
5 United States	1993–2001	Andersson et al. (2007)	Stepping-stone effect confirmed; it is strongest for low-wage earners as it improves their access to higher wage employment. To temporary agency work: 36,9–61,2% over three years, for workers for whom temporary agency is a primary employer.
	1999–2003	Autor & Houseman, (2010)	No stepping-stone effect; increased churning: ‘Rather than helping participants transition to direct-hire jobs, temporary help placements initially lead to more employment in the temporary-help sector, which serves to crowd out direct-hire employment’.
	2000–2001	Cappell & Keller (2013)	Over 90% of establishments have converted temporary agency workers to permanent employees... Hiring may be very important part of what temporary agencies do for their clients.

Wage differentials

<i>Country</i>	<i>Period</i>	<i>Source</i>	<i>Findings</i>
Germany	1995–2008	Jahn & Pozzoli (2013)	WPNR*: 22% for men, 14% for women. Wage penalty decreases with tenure in TAW.
Italy	2000–2002	Picchio (2006)	WPNR: 13%, reduced by about 2,3% after one year.
Philippines	1994–2006	Hasan & Jandoc (2009)	WPR: up to 45–51%, highest wages in services.
South Africa	2001–2007	Bhorat et al. (2013)	WPNR: 17–35% as compared to those employed in the formal sector.
United States	1994	Nollen (1996)	WPNR: 34%.
	1980–mid-1990	Carey & Hazelbaker (1986)	Engineers and technicians frequently can earn more take-home pay in temporary jobs than they can in regular jobs.

Training

<i>Country</i>	<i>Period</i>	<i>Source</i>	<i>Findings</i>
European Countries (Austria, Belgium, Denmark, Finland, Greece, Ireland, Netherlands, Portugal, Spain, United Kingdom)	2000	Nienhüser & Matiaske (2006)	85% of temporary agency workers received no training as compared to 63% of permanent workers over a year.

TAW: temporary agency work; WPR: wage premium for regular workers; WPNR: wage penalty for non-regular workers.

Bron: deze onderzoekgegevens zijn ontleend aan de overzichten zoals gepubliceerd door de ILO in rapportages over NSF-E ten behoeve van Meeting of Experts in februari 2015, p. 22–24, 25, 28

Bij niet-standaardwerk speelt ook een trainingskwestie. Bij non-standard forms of employment wordt in het algemeen minder getraind. Specifiek voor uitzendarbeid wordt aangegeven dat uit een Europees onderzoek²⁹¹ blijkt dat 85% van de uitzendkrachten geen training ontving, terwijl dat voor vaste medewerkers op 63% lag.

291 Nienhüser & Matiaske (2006).

Er blijkt verder een negatief effect te zijn als het om gezondheid en veiligheid gaat. In Frankrijk ligt het ongevalrisico op 13,3%, terwijl het gemiddelde op 8,5% ligt. In Spanje bleek tussen 1988 en 1994 het ongevalrisico tweeënhal maal zo hoog te liggen voor tijdelijke werkers in vergelijking tot vaste werkers. In België bleek in 2002 het ongevalrisico voor handarbeiders op 62 per 1000 te liggen, terwijl dat voor uitzendkrachten op 125 lag.

Verder wordt in de ILO-rapportage gemeld dat non-standard forms of employment problemen kunnen veroorzaken bij de vrijheid van organiseren en collectief onderhandelen. Gewezen wordt op 'fragmenting' van de 'bargaining unit', waardoor verzwakking van de onderhandelingspositie ontstaat en de 'undermining' van de effectieve uitvoering van de collectieve onderhandelingsrechten van de vaste medewerkers, waarvoor met name verwezen wordt naar anti-vakbondspraktijken in de Verenigde Staten. Non-standard forms of employment hebben ook gevolgen voor de bedrijven die er een beroep op doen. De ILO-rapportage vermeldt onder meer dat opleiding en training door het toenemend gebruik ervan meer een individuele verantwoordelijkheid wordt, evenals carrièreplanning. Ook wordt een relatie aangegeven tussen gebruik van niet-standaardwerk en een verminderd innovatievermogen.

Ook zou er een negatief effect zijn op de arbeidsmotivatie en inspanningen. Daartegenover staat de opvatting dat als het eentonig werk betreft, dit beter gedaan kan worden door inschakeling van tijdelijk en parttime werkenden.

Voor de arbeidsmarkt in het bijzonder betekenen non-standard forms of employment een versterking van de arbeidsmarktsegmentatie, hetgeen ook gepaard kan gaan met grotere inkomensongelijkheid en afname van de productiviteit.

De ILO-rapportage geeft een beeld van de regelgeving ten aanzien van non-standard forms of employment. Genoemd worden:

- De Termination of Employment Convention 1982 (no. 158) en Recommendation (no. 166)
- De Employment Relationship Recommendation 2006 (no. 198)
- De Private Employment Agencies Convention 1997 (no. 181) en de Private Employment Agencies Recommendation 1997 (no. 188)
- De Part-time Work Convention 1994 (no. 175)
- De Maternity Protection Convention 2000 (no. 183)
- De Workers with Families Responsibilities Convention 1981 (no. 156)
- De Social Protection Floor Recommendation 2012 (no. 202)
- De Employment Policy Convention 1964 (no. 122)
- De Labour Inspection Convention 1978 (no. 150)
- De Core Labour Standards.

Verwezen wordt verder naar regionale en nationale regelingen. Specifiek voor uitzendarbeid wordt verwezen naar regelingen die bepalen wanneer wel en niet de inschakeling van uitzendkrachten gerechtvaardigd is.

Tabel 3.14 Objective or temporary reason for recourse to temporary agency work

<i>Type of reason</i>	<i>Countries</i>
Temporary reason	Argentina, Belgium, Brazil, Chile, China, Colombia, Estonia, Finland, Luxembourg, Morocco, Norway, Peru, Poland, Portugal and South Africa
Objective reason	Austria, Slovakia and Spain
No limitation	Australia, Canada, Denmark, Germany, Ghana, Greece, Hungary, Iceland, Indonesia, Ireland, Israel, Italy, Latvia, Malaysia, Namibia, Netherlands, New Zealand, Russian Federation, Singapore, Slovenia, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States, Uruguay and Zimbabwe

Bron: ILO (2015a), p.42.

Ook wordt verwezen naar regelingen die het aantal verlengingen van de uitzendopdracht dan wel de duur van de uitzendopdracht maximeren.

Tabel 3.15 Limitation regarding the number or renewal of assignments and the maximum duration of assignments

<i>Type of limitations</i>	<i>Countries</i>
Limitation on number of assignments/renewals:	Switzerland
Provision for a maximum duration of assignment (also cumulative) (number of months):	Belgium (variable: 3–18), Brazil (3), Colombia (12), Chile (variable 3–6), Czech Republic (12), Greece (36), Hungary (60), Israel (9–15), Italy (36)**, Republic of Korea (variable 3–24), Norway (48)*, Panama (12)*, Poland (variable 18–36), Portugal (variable 6–24), Romania (36)
Both: (i) limitation on number of assignments; and (ii) max duration (number of renewals/number of months):	Estonia (2/120), Luxembourg (2/12)
No limitation	Argentina*, Australia, Canada, China*, Denmark, Finland*, Germany*, Iceland, India, Indonesia, Ireland, Latvia*, Mexico, New Zealand*, Russian Federation*, Slovakia*, Slovenia*, South Africa, Spain*, Sweden*, United Kingdom and United States

* Countries where a fixed-term contract between a temporary agency worker and an agency is subject, entirely or partially, to the limits applicable to direct fixed-term employment between a worker and a firm.

** The 36-month limit in Italy refers to the duration of a single assignment; it is debatable whether a series of assignments would be subject to the 36-month limit.

Bron: ILO (2015a), p.43.

In veel landen is ook het principe van gelijk loon voor gelijk werk verankerd in de wet- en regelgeving.

Tabel 3.16 Principle of equal treatment

<i>Type of limitations Countries</i>	
Basic terms and conditions of employment	Austria*, Belgium, Colombia, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, France, Finland, Germany*, Greece, Iceland, Hungary (six-month qualification period may apply regarding pay), India, Ireland, Israel*, Italy, Republic of Korea, Latvia, Luxembourg, Mexico, Namibia, Netherlands*, Norway, Poland, Portugal (two-month qualification period for full equality regarding pay), Slovakia, Slovenia*, Spain, Sweden*, United Kingdom (three-month qualification period) and Uruguay
Partial	Argentina (pay), Brazil (pay), China (pay), Ethiopia, Peru (exceptions possible), Romania (exceptions possible), Switzerland
No principle of equal treatment	Australia, Canada, Chile, Japan, New Zealand, Panama, Russian Federation, South Africa, Singapore and United States

* Significant derogation from the principle of equal treatment may be provided by collective bargaining agreements.
Bron: ILO (2015a), p.44

De ILO-rapportage geeft verder een overzicht van wettelijke maatregelen die in Azië en Zuid- en Midden-Amerika genomen zijn om non-standard forms of employment aan banden te leggen.

- In 2012 werd in Indonesië de uitbesteding van werk geregeld en beperkt tot echt tijdelijk werk, niet behorend tot de core business van de opdrachtgever.
- In 2013 werd in Vietnam wetgeving ingevoerd die ‘labour dispatching’ beperkt tot 17 beroeps categorieën.
- In 2012 werd in Japan een verbod ingevoerd om oud-medewerkers op ‘dispatched basis’ aan te nemen binnen een jaar na beëindiging van het contract.
- In de Republiek Korea heeft een ‘dispatched worker’ een overeenkomst met de opdrachtgever, indien er sprake is van verboden ‘dispatched work’.
- In de Philippijnen is wetgeving op het gebied van (sub)contracting ingevoerd.
- In Chili en Mexico zijn bepalingen uitgevaardigd ten aanzien van (sub)contracting en uitzending. De opdrachtgever heeft een gemeenschappelijke werkgeversverantwoordelijkheid en uitzendarbeid is alleen toegestaan als er een echt tijdelijke behoefte is.
- In Uruguay is het principe gelijk loon voor gelijk werk in de wet opgenomen.
- In Argentinië werd al in 2006 wetgeving uitgevaardigd die uitzendarbeid koppelt aan een echt tijdelijke behoefte eraan.

De ILO-rapportage vraagt aan de Experts ten slotte om een discussie te wijden aan:

- de trends en driving forces van non-standard forms of employment;
- de ‘practices’ die zijn ontstaan inclusief wetgeving;
- de belangrijkste ILO-prioriteiten;
- beter gebruik van bestaande ILO-standards en mogelijke gaps;
- waarnaar onderzoek gedaan moet worden.

3.5.2 Beraadslagingen van Experts

In de beraadslagingen stelden de werknemersvertegenwoordiger onder meer dat ‘the question was not to be in favour or against flexibility, but to adress the challenge of how tot ensure a balanced outcome’. De werkgeversvertegenwoordiger stelde onder meer:

While other forms of work were increasingly labelled negatively, permanent full-time work could no longer be viewed as the only effective approach to the economic reality. The changing world of work was not paralleled by changes in regulations and institutions to support it, with protections and benefits of employment tied to the idea of the standard contractual relationship.

Hij stelde verder:

Moreover, a fast growing economy was a precondition for job creation, which required labour market flexibility. In this regard, there should be no limits to types and rise of NSFE's as any job was better than no job.

De werknemersvertegenwoordiger was het oneens met de mening dat ‘any job was better than no job’ en bepleitte quality jobs. ‘Poor quality jobs’ hadden de onderhandelingspositie van werknemers aangetast, met ook negatieve gevolgen voor beide sociale partners.

Het was noodzakelijk om de *deficits* te duiden die voortvloeiden uit het gebruik van NSFE. Het was van belang om na te gaan onder welke voorwaarden NSFE beschouwd kunnen worden als *decent*. Ze was daarbij ook van mening, evenals verschillende overheden, dat er behoefte was aan een krachtige uitvoering in overeenstemming met de labour standard. Ze stelde dat er ‘gaps’ waren in de internationale labour standards, waar wat aan gedaan zou moeten worden. Allereerst moest het principe van gelijke behandeling voor NSFE-werkers en non-discriminatie bestaan ongeacht de arbeidssituatie; ze wilde contracten voor bepaalde tijd niet alleen laten regelen door de Termination of Employment Convention, 1982 (no 158), maar ook door een directe bescherming. Ten tweede moest de reikwijdte van de regeling van driehoeksverhoudingen verder gaan dan uitzendwerk. Conventie 181 was daarvoor ontoereikend. Ten derde moest het gebruik van uitzendarbeid verder geregeld worden. Ten vierde moesten collectieve onderhandelingsrechten verduidelijkt worden en versterkt, zodat onderhandelingen kunnen plaatsvinden met de werkgever(s) die de arbeidsvoorwaarden bepaalt (bepalen) bij driehoeksverhoudingen. Ten slotte moesten arbeidsvormen die werkenden alle rechten ontnemen, zoals nulurencontracten, aangepakt worden.

Er bleek een brede consensus te bestaan over de aanwezigheid van deze tekortkomingen. Meer onderzoek zou nodig zijn. Ze stelde een Meeting of Experts voor die oplossingen zou kunnen helpen vinden, in het bijzonder als het gaat om de regeling van tijdelijk werk en de discriminatie van NSFE-werkers.

Bij de expert meeting die hierover plaatsvond bleek brede consensus over deze zogenaamde deficits die aangepakt zouden moeten worden. Het is bij dit alles zeer de vraag of Conventie 181 aangepast moet worden. Deze conventie is duidelijk, behandelt de onderwerpen die nodig zijn en voorziet in een groeiende behoefte. Ze kan dus als minimumregeling zeker als toereikend worden gezien. De deficits ten aanzien van gelijke behandeling en het gebruik van uitzendkrachten zijn ook anderszins in wet- en regelgeving op te lossen, zoals thans ook al het geval is. Artikel 12 van Conventie 181 geeft al instructie om ook de positie van de vakbeweging te verduidelijken. Resteren de aparte instrumenten voor de contracten voor bepaalde tijd en de driehoeksverhoudingen in het algemeen, die nodig zouden zijn.

Het ligt het meest voor de hand om de contracten voor bepaalde tijd te behandelen in samenhang met een herziening van Conventie 158 en Aanbeveling 166, betreffende de *termination of employment*. Deze staat al ter discussie en het zou goed zijn deze opnieuw te doordenken.

Voor wat betreft een apart instrument voor de driehoeksverhoudingen in het algemeen: dit doet denken aan de pogingen om contract labour te regelen. Dit mislukte, maar mogelijk is het een nieuwe poging waard. Het zou dan wel moeten gaan om zowel drie- als tweepartijencontracting.

Zowel werknemers- als werkgeversvertegenwoordiger wilden meer informatie en onderzoek omtrent gerezen vragen. De werknemersvertegenwoordiger constateerde aanzienlijk gebrek aan onderzoeksresultaten op het gebied van het gebruik van tijdelijk werk en de toereikende bescherming. Meer onderzoek zou nodig zijn naar bestaande praktijken en innovatieve concepten die het ontlopen van arbeidsbescherming door gebruik van NSFE's tegengaan, oneerlijke concurrentie vermijden en de 'externalization of employment costs through NSFE'. Ook zou onderzoek moeten plaatsvinden naar het vraagstuk van 'equality of treatment and possible discrimination based on employment status'.

3.5.3 Conclusies van Experts

De Meeting of Experts herbevestigt de:

‘commitment of the ILO to implement its constitutional mandate, as reflected in the Decent Work Agenda, which applies to all workers, including those in non-standard forms of employment and whereby full productive and freely chosen employ-

ment is promoted simultaneously with fundamental rights at work, social dialogue, an adequate income from work and the security of social protection’.

Gesteld wordt dat de wereld van het werk een voortdurende ontwikkeling heeft laten zien, met inbegrip van de groei van diverse vormen van werk en contractuele arrangementen op de arbeidsmarkten over de gehele wereld. Niet-standaardarbeidsvormen hebben altijd bestaan en kunnen bepaalde doelen dienen, zoals bij seizoensgevoelige bedrijfstakken, teneinde tijdelijk afwezig personeel te vervangen of meer keuzemogelijkheden te bieden bij het vinden van een balans tussen werk en privé. Deze arbeidsvormen hebben bijgedragen aan het aanpassingsvermogen en de groei van het bedrijfsleven evenals een groeiende arbeidsparticipatie. Globalisering en andere factoren hebben hun groei bevorderd.

Maar deze ontwikkeling heeft ook een schaduwzijde, in de zin dat gebrek aan arbeidsbescherming vaker voorkomt. Non-standard forms of employment moeten dus voldoen aan de:

... legitimate needs of workers and employers and should not be used to undermine labour rights and decent work, including freedom of association and the right to collective bargaining, equality and non-discrimination and security of employment.

Adequate protection is achieved by having an appropriate regulatory framework, compliance with and strong enforcement of the law and effective social dialogue.

Goed ontwikkelde en geregelde vormen van NSFE kunnen ondernemingen helpen hun vermogen om zich aan de markt aan te passen te vergroten. Het is ook een nuttig middel om werkenden vast te houden en te werven, en om snel te beschikken over de vereiste vaardigheden en ervaringen. Het gaat fout als deze arbeidsvormen worden misbruikt om wettelijke en contractuele verplichtingen en andere verantwoordelijkheden te ontlopen, waardoor de eerlijke concurrentie wordt aangetast, wat schadelijk is voor ‘responsible businesses, workers and society at large’.

De vele nieuwe arbeidsvormen vergemakkelijken de entree op de arbeidsmarkt, met name als ze goed geregeld zijn en in vrijheid gekozen, zoals bij parttimewerk en andere vormen die het mogelijk maken om werk en privé beter met elkaar in balans te brengen. Terwijl NSFE’s in zeker opzicht kunnen fungeren als een opstap naar standaardwerk, is dat in andere gevallen niet zo, hetgeen vraagt om serieuze aandacht. Vrouwen, jongeren en migranten, die oververtegenwoordigd zijn bij deze arbeidsvormen, vormen hierbij de risicogroepen die gediscrimineerd kunnen worden en ook meer de kans lopen in deze arbeidsvormen tegen hun wil vast te lopen.

Non-standard forms of employment, in parts of the world, exhibit a higher incidence of decent work deficits. These are often not sufficiently addressed by regulatory frameworks, enforcement and labour inspections systems, active labour market policies or the judicial system, all of which should be effective and accessible. A significant number of member States have adopted adequate regulations and ratified the relevant Conventions, and are addressing the deficits and protecting workers. Workers in non-standard forms of employment may face barriers to collectively addressing decent work deficits. These workers are more often than other workers unable to exercise their fundamental rights, including the right to freedom of association and to bargain collectively with the relevant employer(s). As a result, workers in non-standard forms of employment risk facing decent work deficits along one or more of the following dimensions of work: (1) access to employment and labour market transitions to decent work; (2) wage differentials; (3) access to social security; (4) conditions of work; (5) training and career development; (6) occupational safety and health; and (7) freedom of association and collective bargaining. If left unchecked, these decent work deficits risk contributing to increased insecurity and greater inequality.

Maatregelen die genomen moeten worden zijn:

- *Decent work*. Er moet door regeringen en sociale partners gewerkt worden aan ‘ensuring continuous progress towards decent jobs’. Daartoe moet een toereikende bescherming bestaan.
- *Labour market transitions*. Om de doorstroming te bevorderen moet er gewerkt worden aan de kwaliteit van de arbeid. Er moet geïnvesteerd worden in arbeidsmarktbeleid dat economische groei bevordert, ontwikkeling, levenslang leren, beroepsvorming en training, labour market matching en toegang tot decent jobs.
- *Gelijkheid en non-discriminatie*. Er moet actie worden ondernomen om gelijkheid te bevorderen en om alle werkkenden, ongeacht hun contractuele positie, te verzekeren van bescherming tegen discriminatie.
- *Sociale zekerheid*. Bependingen ten aanzien van sociale zekerheid voor NSFE-werkenden moeten opgeheven worden, in die zin dat zij recht krijgen op gelijkwaardige voorzieningen als bestaand voor standaardwerk.
- *Veiligheid en gezondheid*. Regeringen en werkgevers moeten maatregelen nemen dat NSFE-werkenden verzekerd zijn van een veilige en gezonde werkomgeving. Ze moeten toereikende training ontvangen, voorzien worden van noodzakelijke veiligheidsmiddelen en volledig geïntegreerd worden in de veiligheidssystemen en -processen.
- *Vrijheid van organisatie en onderhandelen*. Onder verwijzing naar de Declaration of Social Justice for a Fair Globalization, moeten de collectieve organisaties en onderhandelingsrechten ook voor NSFE-werkenden gewaarborgd zijn. Er zijn

uitdagingen aan de orde als het komt tot uitvoering van deze rechten bij NSFE-werkenden, in het bijzonder bij sommige driehoeksverhoudingen. Regeringen, werkgevers en werknemers moeten initiatieven nemen om regelingen te ontwikkelen die er op gericht zijn dat de NSFE-werkenden de bescherming verkrijgen van de van toepassing zijnde collectieve overeenkomsten.

These initiatives should include promotion of effective bargaining systems and mechanisms to determine the relevant employer(s) for the purpose of collective bargaining, in coherence with international standards, laws and regulations.

- *Arbeidsinspectie*. Arbeidsinspecties moeten voldoende middelen verkrijgen om verschillende strategieën te ontwikkelen, inclusief specifieke sectorgerichte acties, in aanmerking nemend dat niet-naleving bij NSFE voorkomt.
- *Highly insecure forms*. Specifieke aandacht moet uitgaan naar het voorkomen en elimineren van NSFE die geen respect vertonen voor de fundamentele *rights at work* en die niet voldoen aan de elementen van de Decent Work Agenda ('is one in which freely chosen productive employment is promoted simultaneously with fundamental rights at work, an adequate income from work and the security of social protection').

Aanbevolen wordt aan het ILO-Office om een reeks activiteiten te ontplooiën zoals 'data collection and reporting', ter bevordering van ratificatie van relevante ILO-Standards, het analyseren van zogenaamde 'gaps', identificeren van 'best practices', onderzoek en verspreiding van de onderzoekresultaten, ook ten aanzien van benaderingen van de arbeidsinspectie, en ervaringen met sociale zekerheid. Verder zou de ILO lidstaten moeten ondersteunen bij de duiding en het verhelpen van de zogenaamde 'decent-work deficits'. Ook de rol van mannen en vrouwen zou hierbij in aanmerking genomen moeten worden. Verder zouden de trends, de effecten van NSFE in beeld moeten worden gebracht ter bevordering van een beter begrip. Tot slot zou er een 'repository of data' aangelegd moeten worden.

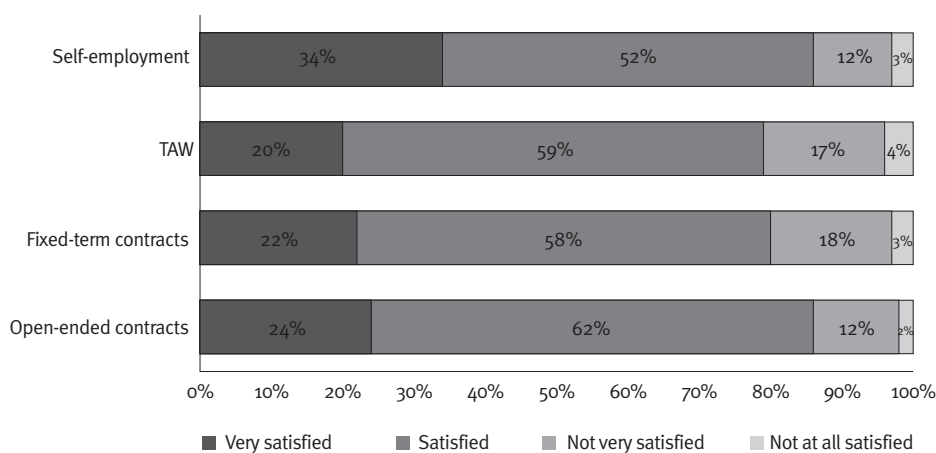
Bij de discussie over labour protection tijdens de 104e sessie van de ILC van juni 2015 werd verwezen naar de conclusies van bovengenoemde expert meeting.²⁹² Ook in de desbetreffende resolutie die werd aangenomen tijdens deze ILC werd als ILO-prioriteit onder meer de 'Effective protection of workers in NSFE' aangegeven.²⁹³

292 ILC (2015a), p. 68, 69.

293 ILC (2015b).

In recent onderzoek²⁹⁴ van de OECD omtrent ‘inequality’ wordt ook een relatie gelegd met NSFE. Er wordt in dit onderzoek een toenemende ongelijkheid geconstateerd, hetgeen de economische groei belemmert. De toename van NSFE zou ook hierop van invloed zijn. Ook in deze rapportage worden lagere lonen en verminderde training en doorstroomkansen geconstateerd. Uit ander recent onderzoek voor Europa²⁹⁵ blijkt weer dat uitzendkrachten vergeleken met permanent werkenden gelijke toegang hebben tot sociale voorzieningen als werkloosheids- en ziekte-uitkeringen, moederschapsverlof en gezondheids- en pensioenvoorzieningen. Ook blijken uitzendkrachten nauwelijks minder getraind te worden²⁹⁶ dan hun collega’s met een vast of tijdelijk contract in rechtstreekse dienst (77% versus 82 en 78%). Verder geeft dit onderzoek aan dat uitzendwerk een duidelijke brugfunctie²⁹⁷ vervult naar werk. Vele uitzendkrachten waren zonder werk voorafgaande aan de uitzendbaan. Uitzendwerk vormt een duurzamer overgangsoptie dan rechtstreeks tijdelijk werk.

Vele uitzendkrachten zijn een jaar na aanvang van uitzendwerk nog aan het werk (ofwel als uitzendkracht, ofwel als tijdelijke kracht, ofwel als vaste kracht). In vergelijking met andere vormen van werk wordt uitzendwerk onder bepaalde voorwaarden gezien als ‘more efficient in facilitating transitions to open-ended contracts’. Opmerkelijk is ook dat 79% van de uitzendkrachten tevreden is met hun ‘working conditions’. Dit ontloopt de scores voor tijdelijk werkenden in het algemeen nauwelijks.



Figuur 3.13 General satisfaction with working conditions

IDEA Consult (2015), p. 83

294 OECD (2015), p. 31.

295 IDEA Consult (2015), p. 54.

296 IDEA Consult (2015), p. 55.

297 IDEA Consult (2015), p. 101.