



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Haasteren, F.C.A. van

Citation

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

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

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

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

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Haasteren, F.C.A. van

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

Issue Date: 2016-12-08

Deel II
**Internationale sociaalrechtelijke
ontwikkelingen en Conventie 181**

HOOFDSTUK 4

Decent work

In het vorige hoofdstuk stonden we uitgebreid stil bij de discussie over contract labour, precarious work en non-standard forms of employment (NSFE). We zagen dat de contract-labourdiscussie heeft geresulteerd in een aanbeveling ten aanzien van de employment relationship, die uiteindelijk niet werd gesteund door de werkgevers.

In het streven naar verbetering van de positie van werkenden werden daarna door de vakbeweging, gesteund door de wetenschappelijke literatuur, opnieuw posities bepaald ten aanzien van precarious work, met inbegrip van uitzendarbeid. Ook Conventie 181 kwam daarbij ter discussie te staan omdat deze lacunes zou vertonen.

In een poging om een totaalbeeld te verkrijgen waren experts aan zet die alle vormen van non-standard work probeerden te analyseren. Het woord precarious work werd angstvallig vermeden, maar van lacunes in het instrumentarium bleef sprake, ook ten aanzien van Conventie 181. Alhoewel er een wijziging van terminologie heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen van precarious work naar non-standard work, blijft de precarious-workdiscussie toch een rol spelen. Het begrip wordt gesteld tegenover decent work, een begrip dat veronderstelt aan alle eisen van goed werk te voldoen.

Klara Boonstra²⁹⁸ omschrijft decent work, verwijzend naar Juan Somavia, voormalig Director General van de ILO die dit eerder stelde, als:

Het is de diepst gevoelde wens van mensen in alle samenlevingen, de zich ontwikkelende en de ontwikkelde. Het is de wijze waarop gewone mannen en vrouwen hun behoefte verwoorden. Als op straat of op het platteland aan mensen wordt gevraagd wat ze willen ten aanzien van alle nieuwe onzekerheden die de globalisering ons heeft gebracht, is het antwoord: werk! Werk waardoor ze in de behoefte van hun gezinnen met betrekking tot veiligheid en gezondheid kunnen voorzien, hun kinderen naar school kunnen sturen, werk dat hen ook inkomen verzekert nadat ze met pensioen gaan, werk waarbij ze rechtvaardig worden behandeld en hun rechten worden gerespecteerd. Dat is decent work.

298 Boonstra (2014); zie ook Boonstra (2010), p. 11.

Als tegenhanger van decent work kan de term precarious work dienst doen, zo stelt Klara Boonstra.

Aan de ene kant kenmerkt het zich door het veelvuldig gebruik maken van a-typische contractvormen zoals contracten voor bepaalde tijd, zeer kort durende contracten, seizoenswerk, dagcontracten en andere vormen van informele arbeid. En aan de andere kant door a-typische vormen van de arbeidsrelatie zelf. Zoals driehoeksrelaties en payrolling, subcontracting, schijnzelfstandigheid en onduidelijke vormen van arbeidsbemiddeling en terbeschikkingstelling. De gevolgen van deze kenmerken zijn over het algemeen lage lonen, gebrek aan ontslagbescherming en beperkte toegang tot sociale bescherming en voorzieningen die normaal gesproken samenhangen met loonarbeid. Kortom, in zijn algemeenheid, een geringe kans op arbeidsbescherming.

Boonstra stelt verder dat 'precarious work wortel heeft geschoten in de tekortkomingen en zwakheden van zowel het nationaal als internationaal arbeidsrecht'.

Hoe verhoudt zich nu het fenomeen uitzendarbeid tot deze discussie? Wat moeten we eigenlijk verstaan onder 'decent work' en hoe valt dit te plaatsen tegenover uitzendarbeid ingevolge ILO-conventie 181? Op deze vragen zal hoofdstuk 4 zich concentreren.

4.1 *Ontstaan, inhoud, betekenis*

4.1.1 Ontstaan

De ILO heeft sedert haar ontstaan verschillende fasen van ontwikkeling gekend.²⁹⁹

In de eerste fase, van 1919–1944, lag het accent op de sociale gevolgen van de opkomende industrialisering. De ILO werd opgericht bij het verdrag van Versailles in 1919. De opvatting leefde dat vrede niet mogelijk is zonder sociale rechtvaardigheid: 'Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice; ...'³⁰⁰

Met de verklaring van Philadelphia werd een nieuwe fase, van 1944–1989, van de ILO ingeluid. Deze in 1944 uitgebrachte verklaring werd toegevoegd aan het ILO-statuut en breidde, mede onder het motto 'labour is not a commodity', het werkkerrein van de ILO uit naar het gehele sociale beleid, daaronder begrepen werkgelegenheid,

299 Heerma van Voss (2008), p. 15.

300 Heerma van Voss (2008), p. 15.

arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid, gezondheidszorg, voeding, woningbouw, scholing en gelijke behandeling.

In de derde fase, van 1989 tot heden, ontstond de behoefte aan een heroriëntatie. In het rapport van de Directeur-Generaal aan de Internationale Arbeidsconferentie stelt deze:³⁰¹

‘Except for a handful of Conventions most ILO standards are not well known. Ratification is also a problem because of treaty congestion. Of the 23 Conventions and two Protocols adopted in the fifteen years from 1983 to 1998, only three have received at least twenty ratifications. Even when ratified, many conventions are only weakly implemented.’

Afnemende belangstelling voor de ILO-normen ging verder gepaard met een opkomende en sterk voortzettende globalisering van de economie. En sociaalrechtelijke verdragen waren ook niet meer het exclusieve werkterrein van de ILO. Er waren bijgekomen de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966), het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en regionale instrumenten als het Europees Sociaal Handvest (1961).

De Wereldbank en het IMF hadden de deregulering van arbeidsmarkten op de agenda gezet en er ontstond discussie om zogenaamde sociale clausules op te nemen in internationale handelsakkoorden als de GATT (de General Agreement on Tariffs and Trade) en haar opvolger in 1994, de WTO (World Trade Organization). Daarmee werd ook het bestaansrecht van de ILO bedreigd. De vrees ontstond dat de niet-naleving van ILO-normen niet meer zou bestaan bij de gratie van de ‘mobilisation of shame’, maar via handelssancties.³⁰²

In navolging van de Sociale Top in Kopenhagen in 1995, werd op de WTO-top in Singapore in 1996 besloten:

The ILO, the International Labour Organization, is the competent body to set and deal with these (core labour) standards and we affirm our support for its work in promoting them (...). We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries must in no way put in question. In this regard we note that the WTO and ILO secretariats will continue their existing collaboration.³⁰³

301 ILC (1999), p. 7.

302 Heerma van Voss (2008), p. 21 e.v.

303 Heerma van Voss (2008), p. 18.

Deze ontwikkelingen leidden tot de behoefte aan een heroriëntatie, kenmerkend voor de derde fase. Werd wereldvrede voorheen gekoppeld aan sociale rechtvaardigheid, nu werd sociale rechtvaardigheid een onmisbaar element voor een gelijkwaardige economische vooruitgang en bestrijding van armoede.

Deze heroriëntatie leidde tot vaststelling en bevordering van een sociaalrechtelijke ondergrens, het stellen van prioriteiten en de vaststelling van een internationale sociale agenda vanuit een alomvattende aanpak. We spreken dan over de Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work en de Decent Work Agenda.

4.1.2 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work³⁰⁴

In 1998 werd door de ILO de Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work aangenomen. Deze verklaring bevat een viertal sociale grondbeginselen die de ILO-lidstaten dienen na te leven, ook al hebben zij de daarmee verbonden conventies niet geratificeerd. Deze grondbeginselen worden voor het scheppen van sociale rechtvaardigheid van zo wezenlijk belang geacht dat ze door alle lidstaten moeten worden nageleefd.

De verklaring dient dus als een ‘point of reference for the entire global community’. De verklaring biedt een kader voor een ook sociaal rechtvaardige globalisering.

Het gaat bij de Declaration om de volgende universele grondbeginselen:

- de vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen;
- de uitbanning van alle vormen van verplichte of gedwongen arbeid;
- de effectieve afschaffing van kinderarbeid;
- de bestrijding van discriminatie in arbeid en beroep.

De ILO heeft uitgaande van deze grondbeginselen een achttal verdragen, die verbonden zijn met deze beginselen, centraal gesteld. Deze fundamentele verdragen zijn nummers 29 en 105 (dwangarbeid), 100 en 111 (discriminatie) 138 en 182 (kinderarbeid) en 87 en 98 (vrijheid van vereniging en collectief onderhandelen).

De ILO roept de lidstaten op om deze verdragen bij voorrang te ratificeren. Maar zoals eerder aangegeven, ook zonder ratificatie dienen de verdragen door alle lidstaten gerespecteerd te worden. Als follow-up is daarvoor aanvaard dat de lidstaten die deze verdragen niet hebben geratificeerd, geacht worden jaarlijks te rapporteren over de wijze waarop zij de beginselen toepassen.

Ook brengt de Directeur-Generaal ieder jaar een rapport uit aan de Internationale Arbeidsconferentie over de naleving van een van de beginselen.

304 Heerma van Voss (2008), p. 19 e.v.

Tabel 4.1 ILO-kernverdragen

<i>Categorie</i>	<i>Kernverdrag</i>
Vrijheid van vakvereniging en het recht op collectieve onderhandelingen	No. 87. Vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht. 1948 No. 98. Toepassing van het recht zich te organiseren en collectief onderhandelen. 1949
Uitbanning van alle vormen van verplichte of gedwongen arbeid	No. 29. Dwangarbeid, 1930 No. 105. Afschaffing van gedwongen arbeid. 1957
Effectieve afschaffing van kinderarbeid	No. 138. Minimumleeftijd voor toetreding tot het arbeidsproces. 1973 No. 182. Verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid. 1999
Bestrijding van discriminatie in arbeid en beroep	No. 100. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen voor arbeid van gelijke waarde. No. 111. Discriminatie in beroep en beroepsuitoefening. 1958

Tabel 4.2 Ratificatie kernverdragen

<i>Categorie</i>	<i>Aantal ratificaties (februari 2016)</i>
No. 87 Vrijheid vereniging	153
No. 98 Vrijheid collectief onderhandelen	164
No. 29 Dwangarbeid	178
No. 105 Afschaffing dwangarbeid	175
No. 138 Minimum leeftijd	168
No. 182 Ergste vorm kinderarbeid	180
No. 100 Gelijke beloning	171
No. 111 Non-discriminatie	172

De kernverdragen van de ILO blijken de meestgeratificeerde verdragen te zijn. De ‘ergste vormen van kinderarbeid’-conventie staat daarbij bovenaan met 180 ratificaties en de conventie betreffende de vrijheid van vereniging onderaan met 153 ratificaties. Het maakt duidelijk dat bij een totaal aantal van 185 ILO-lidstaten de automatische koppeling van de verplichting tot naleving van de core-conventies aan het ILO-lidmaatschap sowieso waarde heeft.

4.1.3 Decent Work Agenda³⁰⁵

Naast de prioriteitsstelling inzake de ‘fundamental principles and rights at work’ was het in het kader van de heroriëntatie ook nodig om tot een hernieuwde focus qua doelstelling te komen. In zijn rapport *Decent Work* van 1999 geeft de Directeur-Generaal van de ILO aan dat er een gemeenschappelijke doelstelling moet komen met een geïntegreerde aanpak. Als primair doel formuleerde hij: ‘The primary goal

³⁰⁵ Heerma van Voss (2008), p. 20 e.v.

of the ILO today is to promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equity, security and human dignity'.

Als kernpunten van deze doelstelling werden een viertal afgeleide strategische doelstellingen geformuleerd. Deze vormen het kader van de zogenaamde Decent Work Agenda. Deze elementen zijn:

- het bevorderen en realiseren van fundamentele principes in verband met arbeid (fundamentele arbeidsnormen);
- het creëren van grotere mogelijkheden voor vrouwen en mannen om passend werk en inkomen te verwerven (werkgelegenheid);
- het vergroten van de dekking en effectiviteit van sociale bescherming voor iedereen (sociale bescherming);
- het versterken van tripartitisme en sociale dialoog (sociale dialoog).

Deze Agenda vormt het antwoord op de globaliserende economie. De Agenda vormt als nieuw beleidskader de leidraad voor handelen van de ILO.

Voor assistentie aan de lidstaten werd voorzien in zogenaamde Decent Work Country Programmes, waarbij op geïntegreerde wijze aan de lidstaten hulp kan worden verleend. Deze programma's vormen ook het mechanisme om het ondersteunend werk in de Verenigde Naties in zijn geheel te integreren.

4.1.4 Millenniumdoelstellingen³⁰⁶

De Decent Work Agenda heeft verder nog aan gezag gewonnen door de ondersteuning die deze verkreeg in 2004 van de World Commission on the Social Dimension of Globalization, een op initiatief van de ILO tot stand gekomen commissie bestaande uit regeringsleiders, Nobelprijswinnaars en andere belangrijke stakeholders. In het rapport *A fair globalization: creating opportunities for all* wordt aanbevolen om het scheppen van Decent Work een overkoepelende beleidsdoelstelling te laten zijn:

Decent Work for all should be made a global goal and be pursued through coherent policies within the multilateral system.

Dit voorstel is in 2005 overgenomen door de VN-top en ook werd de Decent Work Agenda gekoppeld aan de zogenaamde millenniumdoelstellingen.³⁰⁷

We (Heads of States and Governments) strongly support fair globalization and resolve to make the goal of full and productive employment and decent work for all,

306 Heerma van Voss (2008), p. 21.

307 Heerma van Voss (2008), p. 23, ILC (2001).

including for women and young people, a central objective of our relevant national and international policies as well as our national development strategies, including poverty reduction strategies as part of our efforts to achieve the Millennium Development Goals. These measures should also encompass the elimination of the worst forms of child labour, as defined in ILO Convention 182 and forced labour. We also resolve to ensure full respect for the fundamental principles and rights at work.

In zowel 2005 als 2007 riep de Economische en Sociale Raad van de VN op om de Decent Work Agenda onderdeel te maken van alle multilaterale werkzaamheden, teneinde de millennium-ontwikkelingsdoelen te bereiken (met name die van de vermindering van armoede) in 2015. Ook de Europese Unie gaf steun aan de Decent Work Agenda.

In september 2015 werden als follow-up van de millenniumdoelstellingen door de Verenigde Naties de zogenaamde ‘sustainable development goals’ geformuleerd, dat wil zeggen zeventien doelstellingen ‘to transform our world’. Als doelstelling 8 geldt de bevordering van ‘inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all’. Dit betekent onder meer dat de wereldwijd groeiende werkloosheid bestreden moet worden alsmede de armoede, door het scheppen van stabiel en goed betaald werk, met dien verstande dat tussen 2016 en 2030 wereldwijd alleen al 470 miljoen banen voor nieuwkomers nodig zullen zijn.³⁰⁸

4.1.5 Putting it in place

In 2001 maakte de Directeur Generaal een tussenbalans op.³⁰⁹ Hij noemde het concept een betekenisvolle doelstelling voor de mensen, waar dan ook. Het vormt een belangrijk beleidskader met wezenlijke (neven)doelstellingen ter zake van werkgelegenheid, werknemersrechten, sociale bescherming en sociale dialoog. Ook vormt het een belangrijk middel om tot (re)organisatie van de werkzaamheden te komen. Het vormt een ambitieus programma en meer een wegwijzer dan een blauwdruk.

Het wezen van de Decent Work Agenda gaat terug naar de Declaration of Philadelphia, waarin ook het recht tot ‘conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity’ wordt bevestigd. Het onderstreept het belang van het waarborgen van ‘a just share of the fruits of progress to all’.

Tegen deze achtergrond vraagt de Directeur-Generaal aandacht voor de zogenaamde global ‘decent work deficits’, zoals deze tot uiting komen in een gebrek aan werkgelegenheid, onvoldoende sociale bescherming, miskenning van de werknemersrechten en tekortkomingen van de sociale dialoog.³¹⁰

308 Sustainable development goals-United Nations, www.un.org/sustainabledevelopment.

309 ILC (2001).

310 ILC (2001), p. 3 e.v.

Wereldwijd zijn er nog veel mensen zonder werk (toen, 2001, 160 miljoen). Het scheppen van werkgelegenheid moet de hoogste prioriteit hebben. Toegang tot werk is de beste manier om van armoede af te komen. Naast deze 'work gap' is er de 'rights gap'. Deze kan door wetgeving en politieke actie aangepast worden. Met name kinderarbeid vraagt om gerichte acties. De 'social protection gap' is alarmerend genoeg, met slechts 20% van de wereldwijd werkenden die enige vorm van sociale bescherming geniet. De 'social dialogue gap' heeft met name te maken met een 'representational gap'; met name voor werkenden in de agrarische en huishoudelijke sector, MKB-bedrijven en migranten. Ook vraagt zij aandacht voor de werkenden in de informele economie. Hieronder valt de meerderheid van de werkenden wereldwijd.

Het doel moet zijn om al deze *deficits* weg te werken. Elk land moet met steun van de internationale gemeenschap naar vermogen bijdragen aan deze doelstelling.³¹¹

4.2 *Meten is weten?*

Het begrip decent work heeft sedert de introductie een grote vlucht genomen. Het is voor velen in de wereld van arbeid een ware inspiratiebron geworden voor beraad en actie. Maar snel na de introductie werd duidelijk dat het noodzakelijk was om het begrip verder handen en voeten te geven. Een begrip is mooi, maar hoe ga je er in de praktijk van alle dag mee om? Hoe weet je dat een land wel of niet hoog scoort op decent work en hoe meet je de vooruit- of achteruitgang? En kun je vormen van arbeid, bijvoorbeeld uitzendarbeid, wel of niet *decent* noemen? Het ILO-office heeft een uitgebreide bijdrage geleverd aan het geven van een antwoord op deze vraag. In zijn rapport aan de International Labour Conference in 2001 stelde de Directeur-Generaal:

In order to effectively promote the goal of decent work for all, the office must be able to measure and monitor progress and deficits. As present our information systems provide only a partial and sometimes only rudimentary picture of decent work deficits. If there is one place in the world where people can turn for quality information on decent work, it should be the ILO. We need to make a major investment in the design and implementation of our data and statistical base.

4.2.1 Working paper 2002³¹²

De behoefte aan een reeks statistische indicatoren was al in 2001 aangegeven aan de Directeur-Generaal. Een eerste stap werd daarbij gezet in 2002 door het uitbrengen van een working paper. Gepoogd werd een kader aan te reiken om:

³¹¹ ILC (2001), p. 14.

³¹² Anker e.a. (2002).

- decent work met statistische indicatoren te meten teneinde ook de vooruitgang wereldwijd in beeld te krijgen;
- empirisch materiaal te verkrijgen over de verschillende aspecten van decent work en over de verbanden tussen decent work, armoede en economische prestaties.

Het was de bedoeling om het concept van decent work te vertalen in gemakkelijk te begrijpen karakteristieken van het werk en statische indicatoren van deze karakteristieken vast te stellen die gemeten kunnen worden met een zekere consistentie, nauwkeurigheid en grensoverschrijdende vergelijkbaarheid. Er zouden verder statistische activiteiten ondernomen moeten worden en indicatoren vastgesteld teneinde de meetactiviteiten in de toekomst te verbeteren.

4.2.2 Zes dimensies³¹³

De primaire doelstelling van de ILO zoals in het rapport *Decent Work* naar voren komt, ‘opportunities for women and men to obtain decent and productive work in conditions of freedom, equity, security and human dignity’, omvat zes dimensies:

1. *Werkmogelijkheden* betreft de noodzaak voor alle mensen (mannen en vrouwen) die willen werken om in staat te zijn werk te vinden, aangezien decent work onmogelijk is zonder werk op zich. Het concept is breed en omvat alle vormen van economische activiteit, inclusief self-employment, economisch onbetaald werk in de familiekring en loonarbeid zowel in de formele als informele sector.
2. *Werk onder de voorwaarde van vrijheid* onderstreept het feit dat werk in vrijheid gekozen moet worden, zonder dwang op individuen moet zijn en dat bepaalde vormen van werk in de 21e eeuw niet geaccepteerd kunnen worden. Het betekent dat dwangarbeid en slavernij alsmede onacceptabele vormen van kinderarbeid uitgebannen moeten worden, zoals overeengekomen door regeringen in internationale verklaringen en arbeidsnormen. Het betekent ook dat werkers vrij moeten zijn om zich aan te sluiten bij vakorganisaties.
3. *Productief werk* is van wezenlijk belang voor werkenden om een acceptabele levensstandaard voor henzelf en hun families te verkrijgen, alsook om duurzame ontwikkeling en concurrentiekracht voor ondernemingen en landen te waarborgen.
4. *Billijkheid in het werk* betekent de behoefte van werkenden aan een faire en billijke behandeling en kans op werk. Het betekent de afwezigheid van discriminatie op het werk en in de toegang daartoe, en het vermogen om het werk in balans te brengen met het familieleven.
5. *Zekerheid op het werk* heeft het oog op de noodzaak om waarborgen te bieden voor gezondheid, pensioen en levensonderhoud en te voorzien in een toereikende

313 Anker e.a. (2002), pag 2 e.v.

financiële en andere bescherming bij gezondheids- en andere eventualiteiten. Het erkent ook de behoefte van werkenden om de onzekerheid te beperken die verbonden is aan verlies van werk en daarmee verbonden levensonderhoud.

6. *Waardigheid op het werk* vereist dat werkenden met respect worden behandeld en in staat zijn om hun bezorgdheid te verwoorden en inspraak hebben in de besluitvorming over hun arbeidsvoorwaarden. Een wezenlijk element daarbij is de vrijheid tot collectieve belangenbehartiging.

De eerste twee dimensies (werkmogelijkheden en een vrije arbeidskeuze) betreffen de beschikbaarheid van werk en de acceptabele reikwijdte van het werk. De andere vier dimensies (productief werk, billijkheid, zekerheid en waardigheid) gaan over de kwaliteit van het werk. Naast deze zes dimensies is ook de sociaaleconomische context van belang, aangezien deze bepalend is voor wat decency oplevert in de samenleving en bijdraagt aan de nationale economie, ook in sociaal en arbeidsmarktperspectief.

4.2.3 Elf karakteristieken

De werkgroep komt tot vaststelling van elf karakteristieken of groepen van indicatoren die algemeen als bepalende elementen van decent work beschouwd worden:³¹⁴

- werkmogelijkheden,
- onacceptabel werk,
- toereikend inkomen en productief werk,
- decente werktijden,
- stabiliteit en zekerheid op het werk,
- combinatie van werk en familieleven,
- faire behandeling op het werk,
- veilige werkomgeving,
- sociale bescherming,
- sociale dialoog en goede verhoudingen op de werkplaats,
- economische en sociale context van decent werk.

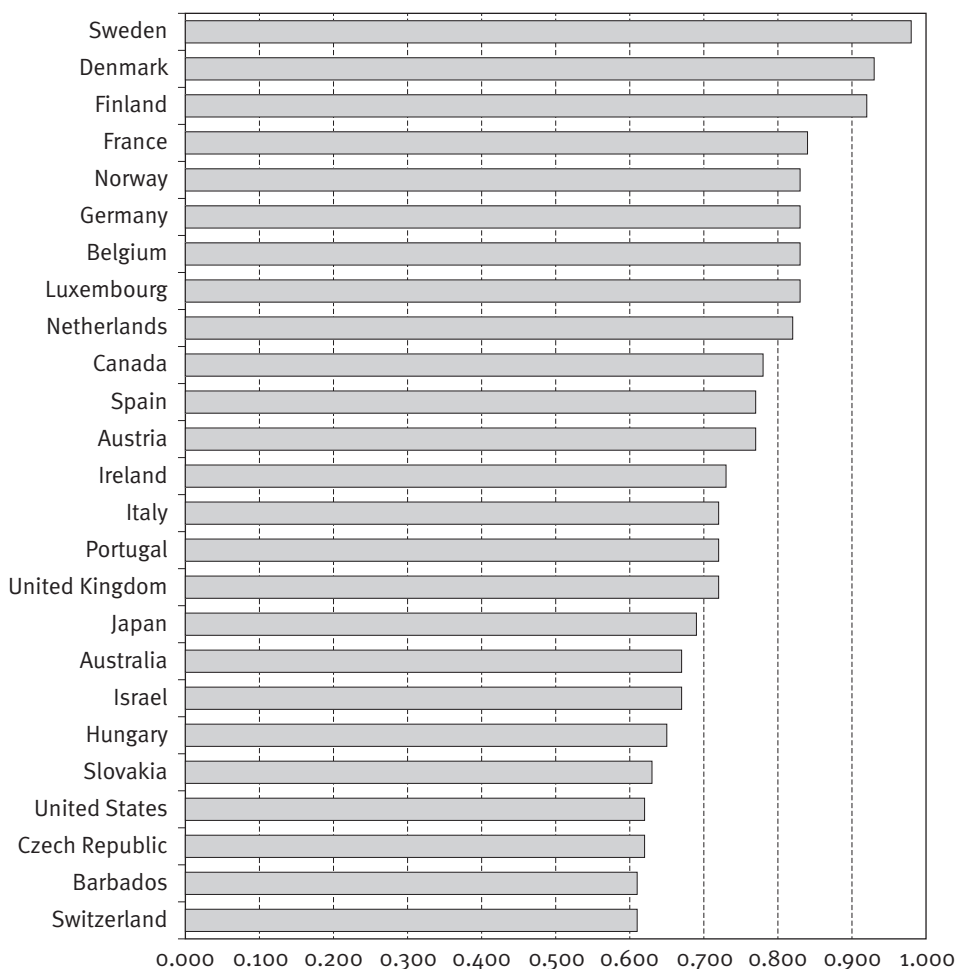
Rond deze karakteristieken zijn meer indicatoren vastgesteld die verder vorm en inhoud moeten geven aan dit ‘meetkader’.

4.2.4 Meer meetmethodes

Naast deze input van de ILO zijn er ook nog andere bijdragen geweest om het begrip decent work te operationaliseren. Zo treffen we in een artikel uit 2003 ook de al

³¹⁴ Anker e.a. (2002), p. 7 e.v.

eerder in deze studie gesignaleerde nodige zekerheden aan die bij gebrek hieraan tot zogenaamd precarious werk leiden: 'labour market security', 'employment security', 'job security', 'work security', 'skills reproduction security', 'income security' en 'voice representation security'.³¹⁵ Via meting volgens deze weg komt men tot een vergelijkende score van landen, een decent work index.



Figuur 4.1 Decent work index (DWI) – 25 best scores³¹⁶

315 Banner e.a. (2003), p. 86.

316 Banner e.a. (2003), p. 230.

In dezelfde *International Labour Review* wordt ook een bijdrage geleverd die het meetsysteem meer laat afhangen van de ‘decent work deficits’, namelijk lage uurbeloning, buitensporige werktijden, nationale werkloosheid, kinderen die niet naar school gaan, jeugdwerkloosheid, ongelijkheid tussen mannen en vrouwen bij de arbeidsparticipatie, ouderen zonder pensioenvoorziening.³¹⁷ Ook hier komt men tot een landenvergelijking.

Tabel 4.3 International comparisons of seven decent work indicators: an illustration of methodology³¹⁸

Country	1 Non-enrollment rate	2 Low pay	3 Excessive hours of work	4 Unemployment	5 Youth unemployment	6 Male-female gap in LFPR	7 Old age without pension	Trimmed mean
Sweden	0.0	...	7.8	4.1	8.3	3.5	...	5.1
Denmark	5.5	...	12.0	4.8	...	8.2	0.6	6.2
Iceland	6.5	...	30.8	2.8	6.0	9.5	...	7.3
Switzerland	12.7	5.6	...	2.5	5.7	18.6	...	8.0
France	4.2	...	8.9	8.9	20.2	13.4	0.0	8.9
Russian Federation	...	...	4.3	9.8	18.9	11.7	...	10.8
Finland	3.9	...	11.3	13.1	25.1	8.6	...	11.0
United Kingdom	7.2	9.3	21.8	5.2	12.2	15.8	...	11.1
Belgium	7.8	...	10.9	8.6	21.1	18.1	3.7	11.4
Germany	11.6	...	11.1	9.2	...	14.1	...	11.4
United States	8.2	...	18.2	6.0	12.4	15.1	...	11.9
Korea, Republic of	4.7	...	51.5	2.9	6.1	25.1	...	12.0
Canada	7.4	...	12.9	9.4	15.2	14.4	...	12.2
Macau, China	...	10.9	44.0	6.2	10.0	16.0	...	12.3
Portugal	11.4	...	16.5	4.1	9.9	16.9	...	12.6
Japan	0.0	13.7	30.3	5.0	9.6	26.5	...	13.7
Tanzania, United Rep. of	...	...	48.2	3.4	7.2	4.6	29.4	13.7
Lithuania	...	...	12.4	14.1	26.5	13.6	...	13.9
Australia	8.7	...	20.5	6.0	12.4	16.2	48.4	14.5
Estonia	14.7	...	12.5	9.4	17.4	14.3	19.7	14.7
Thailand	...	...	54.3	5.0	13.5	17.8	13.0	14.8
Romania	22.4	...	12.2	6.4	18.4	14.0	...	14.9
Slovakia	...	...	10.6	19.5	38.5	15.6	...	17.6
Nepal	68.8	...	41.6	1.8	3.0	8.3	...	17.6
Ireland	11.8	...	11.8	11.8	18.6	30.0	48.6	18.1

³¹⁷ Bescond e.a. (2003).

³¹⁸ Bescond e.a. (2003), p. 207. ‘The international comparisons in this table are given for illustrative purposes only. The limited number of indicators used in calculating the trimmed mean and the large number of missing values in certain cases preclude definitive conclusions as to the relative position of countries. A more complete set of data with a larger number of indicators may give different ranking of countries.’

<i>Country</i>	<i>1 Non- enrollment rate</i>	<i>2 Low pay</i>	<i>3 Excessive hours of work</i>	<i>4 Unemploy- ment</i>	<i>5 Youth unemploy- ment</i>	<i>6 Male- female gap in LFPR</i>	<i>7 Old age without pension</i>	<i>Trim- med mean</i>
Jamaica	23.6	...	18.4	15.7	33.6	16.3	...	19.4
Indonesia	24.9	...	30.0	4.9	14.6	27.7	...	22.4
Italy	...	...	19.4	11.3	32.4	28.5	20.6	22.8
Poland	5.1	...	29.7	17.9	40.1	14.0	31.3	23.2
Greece	12.0	...	35.6	10.3	32.2	26.7	...	23.6
Yemen, Rep. of	...	...	29.3	8.4	18.7	45.4	...	24.0
Hong Kong, China	...	...	42.2	6.9	27.2	20.9	...	24.1
Mauritius	...	...	23.8	9.8	46.8	38.6	0.0	24.1
Mexico	28.7	17.0	27.9	1.7	3.4	43.9	80.7	24.2
Spain	...	...	15.2	19.6	37.2	25.9	32.0	25.8
Costa Rica	39.5	11.5	62.1	5.2	10.9	39.7	59.9	32.3
Jordan	27.3	15.4	41.3	14.9	30.0	53.5	67.0	33.5
Sri Lanka	39.7	...	40.0	8.7	24.6	36.6	...	33.6
Turkey	39.1	...	42.1	7.9	13.6	46.7	77.1	35.4
Bangla Desh	72.8	...	43.9	3.4	...	58.9	...	51.4

Source: Compiled from national labour force surveys.

4.2.5 Tripartiete expert meeting³¹⁹

In 2008 vond wederom een belangrijke bijeenkomst plaats betreffende het meetsysteem. De ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization herbevestigde het commitment van de ILO en zijn leden tot de vier (neven)doelstellingen van de Decent Work Agenda.

De Declaration benadrukte het belang van nationale en regionale strategieën naar decent work en benadrukte dat lidstaten kunnen overwegen om toereikende indicatoren en statistieken in te voeren, zo nodig met de hulp van de ILO, om de vooruitgang op dit gebied te monitoren en te evalueren. Daartoe was een tripartiete meeting of experts belegd om te komen tot een mondiale methodologie om de vooruitgang op het gebied van decent work op nationaal niveau in kaart te krijgen.

In het rapport dat uit deze expert meeting³²⁰ voortkwam wordt aangesloten bij de eerder gedane bevindingen ten aanzien van de elf karakteristieken (zie tabel 4.4).

³¹⁹ ILO (2008a). Zie ook: ILO (2008b).

³²⁰ ILO (2008a).

Tabel 4.4 Measurement of decent work (september 2008)

<i>Substantive element of the Decent Work Agenda</i>	<i>Statistical indicators</i>	<i>Legal framework indicators</i>
Numbers in brackets refer to ILO strategic objectives: 1. Standards and fundamental principles and rights at work; 2. Employment; 3. Social protection; 4. Social dialogue.	Selection of relevant statistical indicators that allow monitoring progress made with regard to the substantive elements. M – Main decent work indicators A – Additional decent work indicators F – Candidate for future inclusion/developmental work to be done by the Office C – Economic and social context for decent work (S) indicates that an indicator should be reported separately for men and women in addition to the total.	L – Descriptive indicators providing information on rights at work and the legal framework for decent work. Description of relevant national legislation, policies and institutions in relation to the substantive elements of the Decent Work Agenda; where relevant, information on the qualifying conditions, the benefit level and its financing; evidence of implementation effectiveness (as recorded by ILO supervisory bodies); estimates of coverage of workers in law and in practice; information on the ratification of relevant ILO Conventions.
Employment opportunities (1 + 2)	M – Employment-to-population ratio, 15–64 years (S) M – Unemployment rate (S) M – Youth not in education and not in employment, 15–24 years (S) M – Informal employment (S) A – Labour force participation rate, 15–64 years (1) [to be used especially where statistics on Employment-to-population ratio and/or Unemployment rate (total) are not available] A – Youth unemployment rate, 15–24 years (S) A – Unemployment by level of education (S) A – Employment by status in employment (S) A – Proportion of own-account and contr. family workers in total employment (S) [to be used especially where statistics on informal employment are not available] A – Share of wage employment in non-agricultural employment (S) F – Labour underutilization (S) Memo item: Time-related underemployment rate (S) grouped as A under 'Decent Working Time'	L – Government commitment to full employment L – Unemployment insurance
Adequate earnings and productive work (1 + 3)	M – Working poverty rate (S) M – Low pay rate (below 2/3 of median hourly earnings) (S) A – Average hourly earnings in selected occupations (S) A – Average real wages (S) A – Minimum wage as % of median wage A – Manufacturing wage index A – Employees with recent job training (past year/past 4 weeks) (S)	L – Minimum wage

<i>Substantive element of the Decent Work Agenda</i>	<i>Statistical indicators</i>	<i>Legal framework indicators</i>
Decent Working Time (1 + 3)*	M – Excessive hours (more than 48 hours per week; ‘usual’ hours) (S) A – Usual hours worked (standardized hour bands) (S) A – Annual hours worked per employed person (S) A – Time-related underemployment rate (S) F – Paid annual leave (developmental work to be done by the Office; additional indicator) L – Maximum hours of work L – Paid annual leave (developmental work to be done by the Office; additional indicator)	L – Maximum hours of work L – Paid annual leave Combining work, family and personal life (1 + 3) F – Asocial/unusual hours (Developmental work to be done by the Office) F – Maternity protection (developmental work to be done by the Office; main indicator) L – Maternity leave (incl. weeks of leave, and rate of benefits) L – Parental leave*
Work that should be abolished (1 + 3)	M – Child labour [as defined by ICLS resolution] (S) A – Other worst forms of child labour (S)** A – Hazardous child labour (S) A – Forced labour (S)**	L – Child labour (incl. public policies to combat it) L – Forced labour (incl. public policies to combat it)
Stability and security of work (1, 2 + 3)	Stability and security of work (developmental work to be done): M – Precarious Employment rate** A – Job tenure** A – Subsistence worker rate** A – Real earnings casual workers** (S) Memo item: Informal employment grouped under employment opportunities.	L – Termination of employment* (incl. notice of termination in weeks) <u>Memo item:</u> ‘Unemployment insurance’ grouped under employment opportunities; needs to be interpreted in conjunction for ‘flexicurity’.
Equal opportunity and treatment in employment (1, 2 + 3)	M – Occupational segregation by sex M – Female share of employment in senior and middle management* (ISCO88 groups 11 and 12) A – Gender wage gap A – Share of women in wage employment in the non-agricultural sector A – Indicator for Fundamental Principles and Rights at Work (Elimination of discrimination in respect of employment and occupation) to be developed by the Office A – Measure for discrimination by race/ethnicity/ of indigenous people/of (recent) migrant workers/of rural workers where relevant and available at the national level. F – Measure of dispersion for sectoral/occupational distribution of (recent) migrant workers F – Measure for employment of persons with disabilities Memo item: Indicators under other substantive elements marked (S) indicator should be reported separately for men and women in addition to the total.	L – Equal opportunity and treatment* L – Equal remuneration of men and women for work of equal value*
Safe work environment (1 + 3)	M – Occupational injury rate, fatal A – Occupational injury rate, nonfatal A – Time lost due to occupational injuries A – Labour inspection (inspectors per 10,000 employed persons)	L – Employment injury benefits* L – Safety and health labour inspection

<i>Substantive element of the Decent Work Agenda</i>	<i>Statistical indicators</i>	<i>Legal framework indicators</i>
Social security (1 + 3)	M – Share of population aged 65 and above benefiting from a pension (S) M – Public social security expenditure (% of GDP) A – Healthcare exp. not financed out of pocket by private households A – Share of population covered by (basic) health care provision (S) F – Share of econ. active population contributing to a pension scheme (S) F – Public expenditure on needs based cash income support (% of GDP) F – Beneficiaries of cash income support (% of the poor) F – Sick leave (developmental work to be done by the Office; additional indicator) [Interpretation in conjunction with legal framework and labour market statistics.]	L – Pension L – Incapacity for work due to sickness/sick leave L – Incapacity for work due to invalidity <u>Memo item:</u> ‘Unemployment insurance’ grouped under employment opportunities.
Social dialogue, workers’ and employers’ representation (1 + 4)	M – Union density rate (S) M – Enterprises belonging to employer organization [rate] M – Collective bargaining coverage rate (S) M – Days not worked due to strikes and lockouts* F – Indicator for Fundamental principles and rights at work (Freedom of association and collective bargaining) to be developed by the Office	L – Freedom of association and the right to organize L – Collective bargaining right L – Tripartite consultations
Economic and social context for decent work	C – Children not in school (% by age) (S) C – Estimated % of working age population who are HIV positive C – Labour productivity (GDP per employed person, level and growth rate) C – Income inequality (percentile ratio P90/P10, income or consumption) C – Inflation rate (CPI) C – Employment by branch of economic activity C – Education of adult population (adult literacy rate, adult secondary-school graduation rate) (S) C – Labour share in GDP C (additional) – Real GDP per capita in PPP (level and growth rate) C (additional) – Female share of employment by industry (ISIC tabulation category) C (additional) – Wage/earnings inequality (percentile ratio P90/P10)	L – Labour administration** Developmental work to be done by the Office to reflect environment for Sustainable enterprises, incl. indicators for (i) education, training and lifelong learning, (ii) entrepreneurial culture, (iii) enabling legal and regulatory framework, (iv) fair competition, and (v) rule of law and secure property rights. Developmental work to be done by the Office to reflect other institutional arrangements, such as scope of labour law and scope of labour ministry and other relevant ministries.

In de bijeenkomst verzetten de werkgevers³²¹ zich tegen het ontstaan van een ILO-gestuurde methodologie die als sjabloon zou dienen om landen de maat te nemen inzake de vooruitgang bij decent work.

Sommige deskundigen van regeringszijde en onafhankelijke zijde, alsmede de deskundigen van vakbondszijde, ondersteunden het voorgestelde framework van het Office.

321 ILO (2008b), p. 3.

De meeting leidde niet tot een volledige acceptatie van de voorgestelde methodologie. Er zou worden teruggedirigeerd naar de Governing Body en de International Conference of Labour Statisticians. Er zou verder gewerkt worden aan de verheldering van begrippen en er zouden testen plaatsvinden in een aantal landen.

Met behulp van Europa zou in de periode 2009–2012 gewerkt worden aan een project ‘Monitoring and Assessing Progress on Decent Work’. Daartoe werd een manual ontwikkeld in mei 2012. Het project richt zich op negen landen, waarvan twee in Afrika (Niger en Zambia), vier in Azië (Bangladesh, Cambodja, Indonesië en de Filipijnen) één in Europa (Oekraïne) en twee in Latijns-Amerika (Brazilië en Peru).

4.2.6 Meer kritiek

In januari 2014 vroeg de IOE nog eens aandacht voor het feit dat het nuttig is dat er meer en betere gegevens worden verzameld over decent work, maar dat dit er niet toe kan leiden dat een ‘meetsysteem’ ontstaat over een zo’n subjectief concept als decent work.³²²

Ook in de wetenschappelijke literatuur³²³ is het concept decent work niet zonder kritiek gebleven, evenals het begrip precarious work. Het maakt duidelijk dat er geen goede maatstaf is om de kwaliteit van arbeid te meten. Alhoewel er veel literatuur bestaat omtrent de kwaliteit van arbeid, is er geen consensus verkregen over wat nu precies een ‘goede baan’ is en hoe dit op een gedegen manier is te meten.

Recentelijk is de OECD begonnen met een project dat de bevordering van de kwaliteit van arbeid centraal stelt. Daarbij wordt aangesloten bij karakteristieken als: inkomensongelijkheid, arbeidsmarktzekerheid en kwaliteit van de werkomgeving. De OECD stelt dat meer onderzoek nodig is om de verschillende dimensies van de kwaliteit van arbeid te doorgronden en na te gaan hoe ze op elkaar inspelen, en ook hoe de kwaliteit van arbeid uitwerkt op de kwantiteit van arbeid.³²⁴

4.3 *Informal work*

Het is voor een goed inzicht ook van belang het concept decent work te relateren aan het begrip informal work. De ILO heeft hier na de introductie van de Decent Work Agenda al aandacht voor gevraagd. In het rapport *Reducing the decent work deficit – a global challenge* wordt gesteld:³²⁵

322 IOE (2014b).

323 Burchell e.a. (2013).

324 OECD (2014), p. 47.

325 ILC (2001), p. 7.

While a majority of people worldwide work in the informal economy, most of them lack adequate protection, security, organization and voice. Yet I believe that the principles of decent work are as important in the informal as in the formal economy. The right to organize, because it is an enabling right, also permits other goals to be attained. The way people organize may be different in the formal and informal economies, because much informal work is not wage work and the immediate purposes of organization may vary. But the goal of voice and representation is the same. This is also true for other core labour standards. Discrimination, for instance, may limit access to credit, to land, to space for trading activities and to many other aspects of informal self-employment. Child labour prevents escape from low-income informal activities.

The real issue then is, how to extend these rights to all people, not to limit their application.

4.3.1 Wat is informal work?

Met name op verzoek van de werkgevers in de Governing Body is het verschijnsel informal work meerdere keren geagendeerd en uiteindelijk vormt het onder de titel ‘Transitioning from the informal to the formal economy’ het onderwerp van beraad van de International Labour Conferences van 2014 en 2015³²⁶, met het oog op totstandkoming van een aanbeveling die als leidraad moet dienen bij de bevordering van omzetting van informeel in formeel werk.

In 2002 werd gesteld dat, alhoewel er geen algemeen toepasbare accurate of geaccepteerde definitie bestaat, er toch een breed begrip bestaat dat de term ‘informele economie’ staat voor een aanzienlijke variëteit van werkenden, ondernemingen en ondernemers, met herkenbare karakteristieken. Zij ervaren speciale nadelen en problemen die qua intensiteit variëren.

Informal work betreft alle activiteiten van werkenden en economische units die – door wet of praktijk – niet of onvoldoende gedekt zijn door formele arrangementen. Hun activiteiten vinden niet volgens de wet plaats, hetgeen betekent dat zij buiten het bereik van de wet zijn; of ze worden in de praktijk er niet door gedekt, hetgeen betekent dat, alhoewel zij binnen het bereik van de wet zijn, de wet niet wordt toegepast of niet nageleefd; of dat de wet niet wordt toegepast omdat deze niet toereikend is, te zwaar is of te veel kosten met zich meebrengt.

Bij de beraadslaging in 2014 werd voor het zogenaamde conceptual framework uitgegaan van bijgaand kader, zoals gedefinieerd door de 17e International Conference of Labour Statisticians.³²⁷

326 ILC (2014).

327 Hussmanns (2003).

Tabel 4.5 Conceptual framework: informal employment

Production units by type	Jobs by status in employment								
	Own-account workers		Employers		Contributing family workers	Employees		Members of producers' cooperatives	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Formal sector enterprises					1	2			
Informal sector enterprises ^(a)	3		4		5	6	7	8	
Households ^(b)	9					10			

(a) As defined by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (excluding households employing paid domestic workers).

(b) Households producing goods exclusively for their own final use and households employing paid domestic workers.

Note: Cells shaded in dark grey refer to jobs, which, by definition, do not exist in the type of production unit in question. Cells shaded in light grey refer to formal jobs. Un-shaded cells represent the various types of informal jobs.

Informal employment:

Cells 1 to 6 and 8 to 10.

Employment in the informal sector:

Cells 3 to 8.

Informal employment outside the informal sector:

Cells 1, 2, 9 and 10.

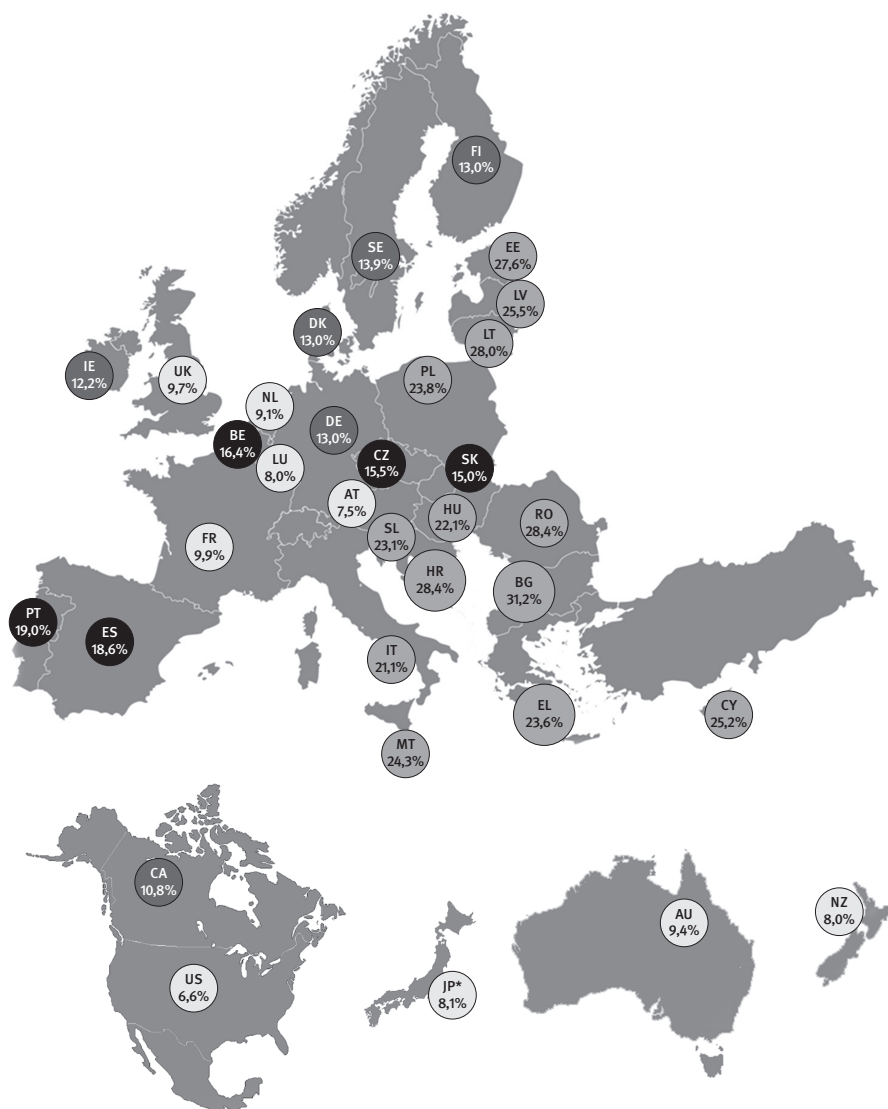
4.3.2 Omvang

De ILO schat³²⁸ de informele niet-agrarische ‘informal economy’ op 82% van het totale werk in Zuid-Azië, 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. Er vallen grote verschillen per land te constateren, variërend voor Latijns-Amerika van 40% in Uruguay tot 72% in Bolivia. Voor sub-Sahara-Afrika van 33% in Zuid-Afrika tot 82% in Mali; in Zuid- en Oost-Azië (exclusief China) van 42% in Thailand tot 83,5% in India; in Noord-Afrika en het Midden-Oosten van 30,5% in Turkije tot 58,5% in de West-Bank en Gaza.

Als je de agrarische sector meetelt (18% in Latijns-Amerika en de Cariben; 17% in Oost-Europa en Centraal-Azië; 54% resp. 57% in Zuid-Azië en sub-Sahara-Afrika) dan komen deze cijfers nog hoger uit. Het vrouwelijk aandeel in deze cijfers is relatief hoog. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over ‘undeclared employment’³²⁹, waar Schreider schattingen over geeft als vermeld in figuur 4.2.

³²⁸ ILC (2014), Report v(1), p. 6.

³²⁹ Renooy & Williams (2014).



Figuur 4.2 Size of the undeclared economy as % of GDP, 2013: by country

Renooy & Williams (2014), p. 21, afgeleid van Schneider (2013).

4.3.3 Aanpak³³⁰

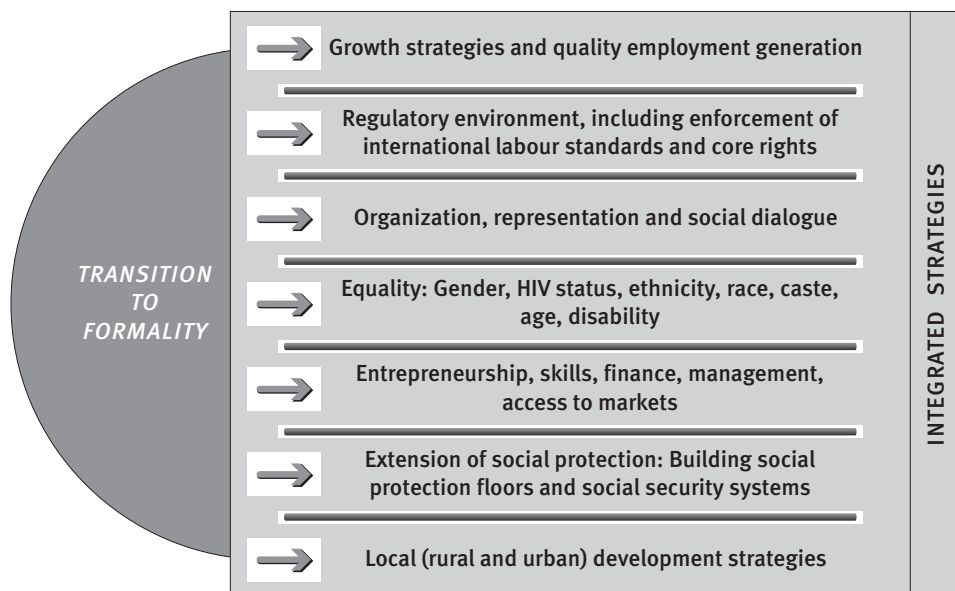
De ‘informele economie’ brengt hoge kosten met zich mee voor het bedrijfsleven, werkenden en de gemeenschap. De werkenden hebben geen status, zijn kwetsbaar en afhankelijk. Het bedrijfsleven heeft geen toegang tot het faciliterende formele circuit

³³⁰ ILC (2014), report v (1), p. 12 e.v.

en maakt onvoldoende winst om te innoveren. Het leidt ook tot oneerlijke concurrentie, met name doordat geen belastingen en premies worden afgedragen, en de gemeenschap in zijn algemeenheid heeft ook een groot nadeel, doordat ze deze opbrengsten misloopt.

Voortvloeiend uit de Decent Work Agenda is er een beleidskader ontwikkeld via zeven aangrijpingspunten ter bevordering van de formalisering. Dit omvat:

- groeistrategieën met accent op kwaliteit;
- het regelgevend kader;
- organisatie van en vertegenwoordiging in de sociale dialoog;
- bevordering van gelijke behandeling en tegengaan van discriminatie;
- maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap, vaardigheden en financiering;
- uitbreiding van sociale bescherming;
- lokale ontwikkelingsstrategieën.



Figuur 4.3 Decent work strategies for the informal economy

ILC (2014), p. 13.

Veel van deze elementen zijn terug te vinden in de ILO-aanbeveling 204 van 2015, die 'the transition from the informal to the formal economy' betreft. Interessant is dat lidstaten wordt geadviseerd om bij hun ontwikkeling van een beleidskader ook 'employment services' te betrekken (art. 12). In de annex bij deze aanbeveling staat ook ILO-conventie 181 opgenomen als een van de instrumenten die de transitie van de informele naar de formele economie kunnen faciliteren.

4.4 Rol uitzendarbeid

De vraag doet zich voor hoe uitzendarbeid zich verhoudt tot de Decent Work Agenda. Het begrip decent work is subjectief gekleurd, zoals wij hiervoor zagen. En er is nimmer overeenstemming bereikt tussen de sociale partners en ook niet in de wetenschappelijke literatuur over wat *decent* nu uiteindelijk inhoudt. Er bestaat een zeker gevoel bij wat *decent* wel en niet is, maar dat kan voor iedereen weer anders zijn. Toch is het de moeite waard om het begrip *decent* te duiden, op het gevaar af dat ook hier subjectieve elementen niet zullen ontbreken.

Er doet zich daarbij een tweetal vragen voor, te weten:

- Hoe valt uitzendarbeid te bezien in relatie tot de vier doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, sociale bescherming, werknemersrechten en sociale dialoog?
- Valt uitzendarbeid meer in het bijzonder als *decent* te duiden volgens bepaalde, door het ILO Office aangereikte indicatoren?

4.4.1 Decent-workdoelstellingen: werkgelegenheid

Uitzendarbeid speelt een rol op de arbeidsmarkt. De Decent Work Agenda heeft het oog op de promotie van werkgelegenheid. Er is discussie geweest of door uitzendarbeid ook de werkgelegenheid wordt bevorderd. Van vakbondszijde wordt wel beweerd dat dit alleen plaatsvindt als er wordt geïnvesteerd, en dat zou niet op de weg liggen van de uitzendbureaus. Maar de Directeur-Generaal stelt wel in zijn rapport van 1999:³³¹

Employment services have a great deal to offer in overcoming labour market inequality. Ideally they should be integrated with labour market policies, training and unemployment insurance within a single consistent framework. These are issues that need to be dealt with together so as to deliver a coherent package of public information, counseling, placement and training services, capturing both the supply and the demand side of the labour market. An integrated approach would be particularly important for workers displaced by economic restructuring that will be addressed in the In Focus programme on skills. Integrated action is also important for other groups that face longer term labour market disadvantages. A greater effort to extend support to national policies in this field is needed, and the ILO could take the lead in promoting research at the international level on how to develop the necessary integrated institutions.

331 ILC (1999), p. 12

Derhalve is de promotie van werkgelegenheid wel degelijk ook gebaat bij aandacht voor een goede afstemming van vraag en aanbod, waarbij ook uitzendondernemingen een rol van betekenis kunnen spelen. Conventie 181 was bij de ontwikkeling van de Decent Work Agenda reeds tot stand gekomen en met name artikel 13, dat gaat over de bevordering van samenwerking tussen private en publieke bemiddelaars, is hier van belang.

Van belang is ook te verwijzen naar de belangwekkende opmerkingen van Wim Kok in zijn *Report of the Employment Taskforce* van november 2003. Hij stelt daarin:³³²

Temporary agency work can be an effective stepping stone for new entrants into the labour market and hence contribute to increased job creation, for example by facilitating recruitment instead of overtime. Acting as human capital managers – rather than mere manpower suppliers – these agencies can also play the role of new intermediaries in the recruitment and management of both qualified and unqualified staff, offering employers an attractive alternative to traditional recruitment channels.

Temporary work agencies should have their place in a modern labour market as new intermediaries that can support flexibility and mobility of firms and of workers, while offering security for workers in the form of improved job opportunities and high employment standards, including in terms of pay, working time and training opportunities. SMEs would particularly benefit from greater opportunity to use temporary work.

In some Member States, the development of temporary agency work is impaired by legal obstacles affecting the setting up of agencies, conditions imposed on firms using agency services and restrictions on the length of contracts that can be negotiated. Removing obstacles to temporary agency work could significantly support job opportunities and job matching. This is the direction the Taskforce advises Member States to go. At the same time guaranteed minimum levels of protection and access to training for temporary workers would be required to ensure equal treatment of all workers and to raise the attractiveness of agency work. Collective agreements for temporary agency workers can support this.

Door Kok's Taskforce wordt hier dus een duidelijke uitspraak gedaan over de positieve rol die uitzendondernemingen bij de vergroting van 'job opportunities' kunnen spelen. Mogelijk niet direct werkgelegenheidscheppend, maar dan in ieder geval wel werkgelegenheidverruimend.

Uit verschillend onderzoek blijkt ook dat indien er geen uitzendbureaus hadden bestaan, slechts in een beperkt aantal gevallen de opdrachtgever zijn toevlucht had

332 Kok (2003), p. 29 e.v.

genomen tot aanstelling van vaste krachten (14 tot 26%) of tot een andere vorm van externe flexibiliteit (12 tot 31%). Gebleken is dus dat er voor 55 tot 62% extra werk ontstaat als gevolg van de uitzenddienstverlening. Zonder het uitzendbureau zou dit werk dus niet hebben bestaan.³³³

Uit verschillend onderzoek blijkt verder dat de employability dan wel het hebben van werk toeneemt en de kans op werkloosheid afneemt als gevolg van uitzendarbeid.³³⁴ Hieruit moge blijken dat er een stepping-stone-effect bestaat, dat wil zeggen een gemakkelijke opstap via uitzendarbeid naar vast werk.

Er bestaan hierover echter ook twijfels. De OECD rapporteert recentelijk over percepties³³⁵ ten aanzien van baanonzekerheid, kans op nieuw werk en ontslagkosten en constateert dat als vast werk, afhankelijk zzp-werk, tijdelijke contracten en uitzendcontracten worden vergeleken, de baanonzekerheid bij uitzendarbeid het grootst is, de kans op nieuw werk het geringst en de ontslagkosten het hoogst. Weliswaar is er dus een stepping-stone-effect, maar er blijven ook duidelijk risico's aan verbonden.

In hoeverre levert verder de nationale arbeidswetgeving een bijdrage aan de arbeidsmarktefficiëncy, dat wil zeggen een optimale balans tussen de flexibiliteit waaraan uitzendarbeid kan bijdragen en de vereiste zekerheid voor de hierbij betrokken werkenden?

Uit een onderzoek van enige jaren geleden van BCG, de Boston Consulting Group, onder regie van CIETT, valt een ranking af te leiden betreffende de verschillen in nationale wetgeving met betrekking tot arbeidsmarktefficiëncy. Dit begrip wordt inhoud gegeven door de mate van vrijheid van vestiging, onderhandelen en dienstverlening en de mate van betrokkenheid bij het arbeidsmarktbeleid, zoals weerspiegeld in de nationale wetgeving, te analyseren en voor een groot aantal landen in verhoudingen tot elkaar te bepalen.

Uit de geactualiseerde afbeeldingen hieronder blijkt dat landen als Nederland, Italië, Canada en de Verenigde Staten hoog scoren op de 'Regulatory Efficiency Index' en landen als Turkije, Brazilië en Vietnam zeer laag.

333 McKinsey & Cie (2003), p. 22; Bain & Cie (2007), p. 14.

334 CIETT (2014), p. 36.

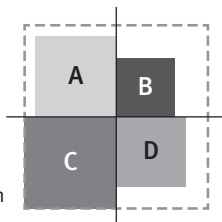
335 Bassanini & Cazes (2014), p. 41.

A – Right of establishment

1. Legal recognition of the triangular work relationship in all countries
2. No limitation of services to be delivered (real private employment agencies)
3. No unjustified and disproportionate barriers to enter the market

C – Right to negotiate/social protection

6. AW recognized as a sector on its own
7. Ability to implement social protection for agency workers that can be capitalized and portable



B – Right to provide services/to contract

4. Ability to offer the full range of labour contracts
5. Removal of key restrictions on the use of AW¹

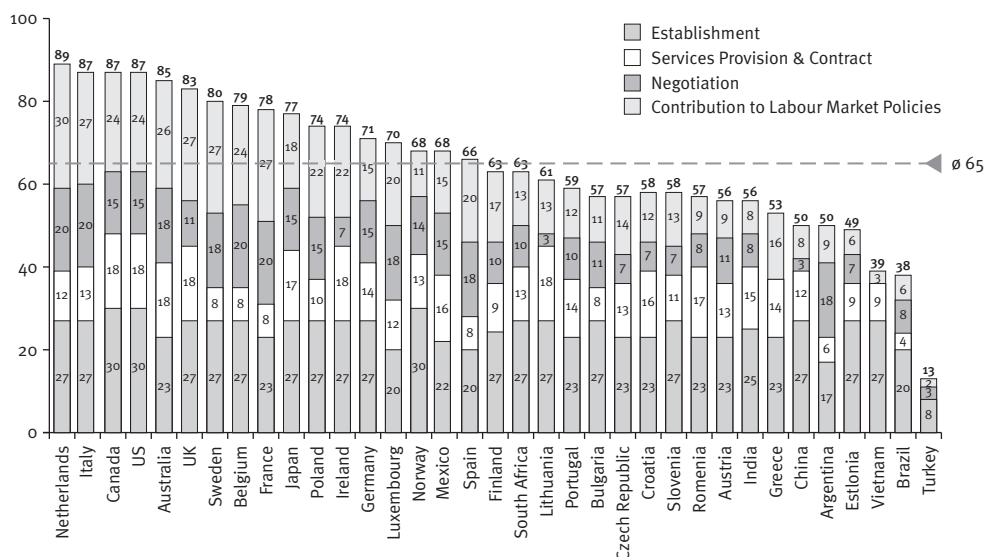
D – Right to contribute to labour policies

8. Access to training for agency workers to be as broad and easy as possible
9. Existence of public-private partnerships in terms of employment services
10. PrES are committed and involved in the fight against illegal practices and unethical agencies

1 Agency work

Figuur 4.4 Regulatory Efficiency Index. Assesses degrees of flexibility to operate and security for workers.

BCG (2011), p. 78, afgeleid van: National federations, BCG analysis

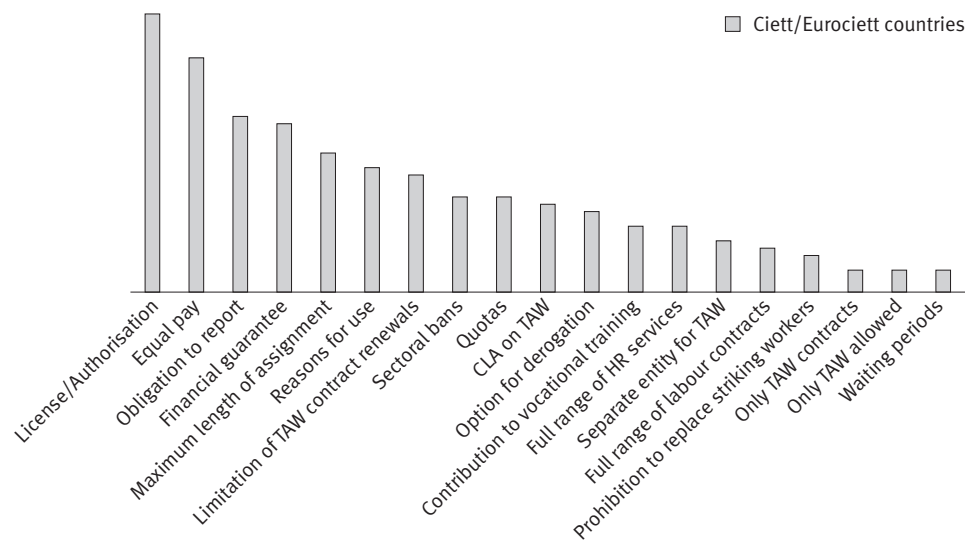


Figuur 4.5 Regulatory efficiency index score 2015

BCG (2011) (actualisering Ciett), p. 78, afgeleid van: National federations, BCG analysis

4.4.2 Decent-workdoelstellingen: sociale bescherming

Ter zake van de sociale bescherming bij uitzendarbeid bestaat in veel landen veel specifieke regelgeving. Uit bijgaand overzicht wordt duidelijk welke onderwerpen er allemaal geregeld zijn en ook in welke mate.



Figuur 4.6 Applicable conditions on TAW/PrES

Bron: interne analyse CIETT op basis van gegevens leden.

Uit een overzicht van CIETT-lidstaten en de belangrijkste punten van regelgeving blijkt dat het vergunnings-/certificeringsvereiste en gelijke beloning het meest scoren, met daarna de maximale uitzendduur, de zogenaamde *reasons for use* en sectorale beperkingen. Al met al wordt duidelijk dat er sprake is van behoorlijke wet- en regelgeving, die de sociale bescherming van de uitzendkrachten specifiek raakt.

Tabel 4.6 Kernelementen uitzendwetgeving

Land	Vergunnings-/certificeringsvereiste	Toegestane gronden voor inschakeling	Maximale uitzendduur	Sectorale beperking	Gelijke beloning
AR	x	x		x	x
AU	x				x
AT	x				x
BE	x	x	x	x	x
BR	x	x	x		x
BG	x	x			x
CA	x				
CL	x	x	x	x	
CN	x	x	x		

<i>Land</i>	<i>Vergunnings-/ certificeringsvereiste</i>	<i>Toegestane gronden voor inschakeling</i>	<i>Maximale uitzendduur</i>	<i>Sectorale beperking</i>	<i>Gelijke beloning</i>
CO	x	x	x	x	x
CZ	x	x	x		x
DK	x				x
EE	x				x
FI	x	x	x	x	x
FR	x	x	x	x	x
DE	x			x	x
GR	x		x	x	x
HU	x				x
IN	x	x			
IE	x				x
IT	x	x	x		x
JP	x		x	x	
LV	x				x
LT	x				x
LU	x			x	x
MK					
MX	x		x		
MA					
NP					
NL	x	x		x	x
NZ					
NO					
PE	x	x	x		
PL	x	x	x	x	x
PT	x	x	x		x
RO	x	x			x
RU			x		x
SG					
SK	x				x
SL	x		x		x
ZA				x	
KR					
ES	x		x	x	x
SE	x		x		x
CH					
TR					
UK	x				x
US	x		x	x	
ZM					
<i>49</i>	<i>37</i>	<i>17</i>	<i>21</i>	<i>14</i>	<i>30</i>

Bron: interne analyse CIETT op basis van gegevens leden.

4.4.3 Decent-workdoelstellingen: fundamentele rechten

Via Conventie 181 zijn de fundamentele rechten op het gebied van vrijheid van vergadering en collectief onderhandelen, kinderarbeid, dwangarbeid en non-discriminatie gewaarborgd. Ook zonder ratificatie van de desbetreffende verdragen zijn de ILO-lidstaten verplicht tot respect voor de hierin verankerde werknemersrechten.

4.4.4 Decent-workdoelstellingen: sociale dialoog

Sociale dialoog bestaat in de uitzendsector op verschillende niveaus: op sectoroversijgend niveau, op sectoraal niveau, op uitzendondernemingsniveau en op opdrachtgeversniveau. De wijze is sterk afhankelijk van de in de praktijk gegroeide (uitzend)-arbeidsverhoudingen.³³⁶

Tabel 4.7 What role for social dialogues in regulating TAW?

<i>Countries/ Europe</i>	<i>Cross- sectoral</i>	<i>AW sector</i>	<i>AW company (own staff)</i>	<i>User companies</i>
Austria		✓		✓
Belgium	✓	✓	✓	✓
Denmark		✓	✓	✓
Finland		✓	✓	✓
France		✓	✓	✓
Germany		✓	✓	✓
Ireland	✓			✓
Italy		✓		✓
Luxembourg		✓		✓
Macedonia		✓		
Netherlands		✓	✓	✓
Norway				✓
Poland	✓			
Portugal		✓		
Spain		✓		✓
Sweden	✓	✓	✓	✓
Switzerland		✓		✓
United Kingdom ¹	(✓)		✓	

³³⁶ BCG (2011), p. 17.

<i>Countries/ Rest of the World</i>	<i>Cross- sectoral</i>	<i>AW sector</i>	<i>AW company</i>	<i>User companies</i>
Argentina				✓
Australia	✓		✓	✓
Brazil	✓	✓	✓	✓
Canada ³	✓	–	–	–
Chile ²	–	–	–	–
China				✓
Colombia ³	–	–	–	–
Japan ⁴		(✓)		
New Zealand			✓	✓
Mexico			✓	✓
Peru ³	–	✓	✓	–
Russia ³	✓	–	–	–
South Africa	✓	–	–	–

1 In the UK, cross-sectoral level refers to a single agreement between CBI and TUC rather than to collective bargaining as such.

2 Collective agreements are not allowed for agency workers (20.123 law, art. 304 & 305).

3 There are no CLAs in these countries.

4 In Japan, AW sector refers to a single agreement between Rengo and JASSA rather than to collectief bargaining as such.

4.4.5 Uitzendarbeid en ILO-indicatoren

Het ILO Office heeft in het kader van haar poging om decent work te meten in een ‘manual’ een reeks wettelijke indicatoren aangereikt³³⁷, die behulpzaam kunnen zijn bij het antwoord op de vraag of uitzendarbeid, zoals behandeld door Conventie 181, als *decent* beschouwd kan worden.

Als we de vergelijking maken, blijken nagenoeg alle indicatoren op een of andere manier verankerd in Conventie 181.

Tabel 4.8 List of legal framework indicators

<i>Nr.</i>	<i>Indicator</i>	<i>Relevante ILO instruments</i>	<i>Bepalingen Conventie 181</i>
1	Labour administration	Labour Administration Convention 1978 (no. 150)	Art.14 lid 2
2	Government commitment to full employment	Employment Policy Convention 1964 (no. 122)	Pre-ambule
3	Unemployment insurance	Social Security (minimum standards) Convention 1952 (no. 102)	Art. 11e, 12d
		Protection Against Unemployment Convention 1988 (no. 168)	Art. 11c, 12b

337 ILO (2012b).

<i>Nr.</i>	<i>Indicator</i>	<i>Relevante ILO instruments</i>	<i>Bepalingen Conventie 181</i>
4	Statutory minimum wage	The Minimum Wage Fixing Convention 1970 (no. 131)	Art. 11c, 12b
5	Maximum hours of work	The Hours of Work (industry) Convention 1919 (no. 1) The Hours of Work (commerce and offices) Convention 1930 (no. 30)	Art. 11d, 12c
6	Paid annual leave	Holiday with Pay Convention (revised) 1970 (no. 132)	Art. 11d, 12c
7	Maternity leave	Maternity Protection Convention 2000 (no. 183)	Art. 11j, 12i
8	Parental leave	Workers with Family Responsibility Convention 1981 (no. 156)	Art. 11j, 12i
9	Child labour	The Minimum Age Convention 1973 (no. 138) Worst Forms of Child Labour Convention 1999 (no. 182)	Art. 9
10	Forced Labour	Convention on Forced Labour 1930 (no. 29)	Preamble
11	Termination of employment	Termination of Employment Convention 1982 (no. 158) Recommendation 166	?
12	Equal opportunity of employment	Equal Remuneration Convention 1951 (no. 100) Discrimination Employment and Occupation Convention 1958 (no. 111)	Art. 5
13	Equal remuneration of men and women for work of equal value	idem	Art. 5
14	Employment injury benefits	Social Security (minimum standards) Convention 1952 (no. 102) Employment Injury Benefits Convention 1964 (no. 121)	Art. 11h, 12g
15	OSH labour inspection	Labour Inspection Convention 1947 (no. 81) Labour Inspection (agriculture) Convention 1969 (no. 129)	Art. 14, lid e
16	Pension (public private)	Zie ad 14 en Applicability part V and Invalidity Old Age and Survivors Benefits Convention 1967 (no. 128)	Art. 11e, 12d
17	Incapacity for work due to sickness/sick leave	Zie ad 14 en Part III and the Medical Care and Sickness Benefits Convention 1969 (no. 130)	Art. 11e, h Art. 12d, g
18	Incapacity for work due to invalidity	Idem	Idem
19	Freedom of association and right to organize	Freedom of Association and the Protection of the Right to Organize Convention 1948 (no. 87)	Art. 4
20	Collective bargaining rights	Idem	Art. 4
21	Tripartite consultations	Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention 1976 (no. 144)	Art. 2, lid 4 Art. 3, lid 3 Art. 7, lid 2 Art. 8, lid 1 Art. 13, lid 1

Dit geldt alleen niet voor de indicator inzake ‘termination of employment’. Het voert echter te ver om alleen op grond van deze ontbreking uitzendarbeid als *indecent* te beschouwen.

Er bestaat een Termination of Employment Convention uit 1982 (no. 158) met een daaraan gekoppelde Aanbeveling (no. 166). Deze Conventie 158 bepaalt in artikel 2, lid 2, dat lidstaten ‘workers engaged under a contract for a specified period of time or a specified task’ kunnen uitsluiten van de werking van de conventie.³³⁸ Aanbeveling nr. 166 werkt dit nog verder uit en geeft ook ruimte aan tijdelijk werk, zij het dat de situaties waaronder dit mogelijk is voorzien moeten zijn van gerechtvaardigde gronden. In artikel 3 van Recommendation 166 staat omschreven:

1. Adequate safeguards should be provided against recourse to contracts of employment for a specified period of time the aim of which is to avoid the protection resulting from the Termination of Employment Convention (1982), and this Recommendation.
2. To this end, for example, provision may be made for one or more of the following:
 - a) Limiting recourse to contracts for a specified period of time to cases in which, owing either to the nature of the work to be effected or to the circumstances under which it is to be effected or to the interests of the worker, the employment relationship cannot be of indeterminate duration
 - b) Deeming contracts for a specified period of time, other than in the cases referred to in clause (a) of this subparagraph, to be contracts of employment of indeterminate duration
 - c) Deeming contracts for a specified period of time, when renewed on one or more occasions, other than in the cases mentioned in clause (a) of this subparagraph, to be contracts of employment of indeterminate duration.

Tijdelijk werk is dus toegestaan, maar het is gebonden aan specifieke voorwaarden verband houdende met de aard van het werk, de omstandigheden van het werk of het belang van de werkende zelf. Als hier niet aan wordt voldaan wordt er geacht een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te bestaan.

Conventie 158 is door 36 landen geratificeerd en is inmiddels een omstreden conventie geworden. Werkgevers bepleiten de intrekking ervan, omdat zij niet meer voldoet aan veranderde eisen van de tijd.³³⁹ Gesteld wordt dat ‘full employment and open labour markets are more important for perceived employment security than strict project dismissal regulation.’³⁴⁰ Deze stellingname sluit aan bij de opmerking

338 Rayer (2014), p. 320.

339 ILO (2011), p. 26.

340 ILO (2011), p. 23. Zie ook: Lörcher (2011).

dat 'a rising tide lifts all boats' die Kennedy maakte in de jaren zestig van de vorige eeuw, ter verdediging van plannen om de belastingen te verlagen teneinde de economie te stimuleren.³⁴¹ Al met al is de stellingname dat baan zekerheid meer wordt gediend door meer banen dan door strengere ontslagregels. Tegelijkertijd moet toegegeven worden dat het vaste contract nog steeds kan worden gezien als hoeksteen van ons arbeidsbestel.

In sommige landen ziet men wel de weerslag van Conventie 158 en Aanbeveling 166 in uitzendwetgeving die de inschakeling van uitzendkrachten koppelt aan specifieke gronden, zoals in voorgaand overzicht in zeker zeventien van de CIETT-lidstaten.

Al met al valt vast te stellen dat Conventie 181 voldoet aan nagenoeg alle bij decent work in aanmerking te nemen indicatoren. Dit is slechts anders bij de 'termination indicator', maar dienaangaande valt ook vast te stellen dat dit is geregeld in Conventie 158 (en aanbeveling 166) voor alle vormen van arbeid, inclusief uitzendarbeid. Er was derhalve geen strikte noodzaak om dit nogmaals in Conventie 181 te regelen.

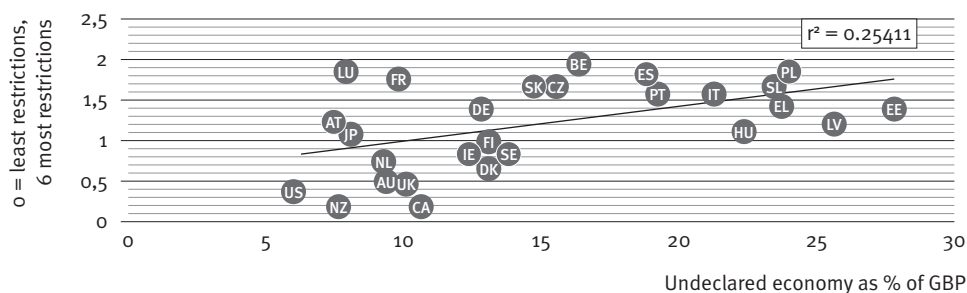
Overigens zou het mogelijk verwondering wekken als deze conclusie niet was te trekken. Het gaat bij Conventie 181 om ILO-normen en het zou vreemd zijn als deze *indecent* zouden zijn. De constatering is echter ook relevant omdat het begrip decent work na de totstandkoming van Conventie 181 een hoge vlucht heeft genomen en er van vakbondszijde twijfel is geuit over verschillende aspecten van deze Conventie (p. 131), waarnaar onderzoek gedaan zou moeten worden (p. 132).

Ook wordt uitzendarbeid als een vorm van precarious work gezien – zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet – welk begrip toch als het tegenovergestelde van decent work valt te kwalificeren. Hiervoor zagen we verder dat volgens Ron Oswald, General Secretary van de IUF, uitzendarbeid geen decent work creëert (zie p. 127, 128). Echter, de ILO biedt een voldoende normatief kader voor de regulering van *decent* uitzendwerk.

Er is derhalve vanuit deze optiek geen enkele reden om uitzendarbeid per definitie *precarious* of *indecent* te noemen. De noodzaak bestaat wel om meer ratificaties van Conventies 181 te verkrijgen en de principes van Aanbevelingen 188 ingang te doen vinden, zodat uitzendarbeid zich overeenkomstig dit instrument verder kan ontwikkelen. Zolang er geen nieuwe instrumenten zijn voor Conventie 158 en Aanbeveling 166, bieden deze ook inspiratiebronnen voor verdere rechtsontwikkeling.

De grootste uitdaging bij decent work vormt overigens – zoals we hiervoor zagen – de informele economie. Hier bestaat de grootste decent work deficit. Interessant is daarbij te kunnen constateren dat er een duidelijke correlatie bestaat tussen de striktheid van de uitzendregelgeving en de omvang van de informele ofwel de *undeclared* economie. Hoe soepeler de uitzendregelgeving is hoe kleiner de *undeclared* economie.

341 John F. Kennedy Presidential Library and Museum, *JFK on the Economy and Taxes*, <http://www.jfklibrary.org/JFK/JFK-in-History/JFK-on-the-Economy-and-Taxes.aspx>.



Figuur 4.7 Relationship between the strictness of regulation of temporary work agency employment and the size of the undeclared economy

Bron: Renooy& Williams (2014), p. 35 e.v.

Uitzendarbeid valt derhalve niet alleen te beschouwen als decent work, omdat ze ruimschoots voldoet aan de (wettelijke) decent work-indicatoren, maar deze vorm van arbeid kan ook bijdragen aan de transitie van informal naar formal, meer decent work. Bevestiging daarvan is ook te vinden in de recente ILO-aanbeveling 204 betreffende de transitie van informal naar formal work.

Conventie 181 kan ook een rol spelen in de strijd tegen human trafficking. De ILO heeft daartoe onder meer actie ondernomen in het Fair Recruitment Initiative, dat, naast de promotie van de fundamentele conventies van de ILO – de Migration for Employment Convention (revised) 1949 (no. 97) en de daarbij behorende Recommendation (no. 86), de Migrant Workers (Supplementary Provision) Convention 1975 (no. 143) en de daarbij behorende Recommendation (no. 151) –, ook de promotie van de Employment Service Convention 1948 (no. 88) en de Private Employment Agencies Convention 1997 (no. 181) omvat.³⁴²

Ook de Verenigde Naties en de EU houden zich met de bestrijding hiervan bezig.³⁴³ De EU bereidt momenteel een zogenaamde ‘practical guide’ voor en aangenomen mag worden dat Conventie 181 hierbij een belangrijke rol zal spelen. Zowel CIETT als ITUC spraken zich hierover positief uit.³⁴⁴

³⁴² ILO (2015b).

³⁴³ Palermo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 55/25 of 15 Nov. 2000; Anti-trafficking Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA; EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, (COM 2012) 286 final.

³⁴⁴ Paraskevopoulou e.a.(2016), p. 19–20.

