

Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren

DEEL II

Hoofdstuk 5 De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten

**Anita Böcker
Tesseltje de Lange**

Radboud Universiteit / De Burcht
Nijmegen 2023

ZonMW Projectnummer: 10430032010031

Inhoudsopgave

5.1	Inleiding.....	103
5.2	Juridisch kader: langlopende discussies.....	105
5.2.1	Discussie over regulering van de uitzendbranche.....	106
5.2.2	Discussie over flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt	107
5.2.3	Discussie over de Europese vrijverkeersregels.....	110
5.3	Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten	111
5.3.1	Kabinetsreactie	113
5.4	Probleemdefinities van actoren.....	114
5.4.1	Misstanden als structureel kenmerk of incident	114
5.4.2	'Package deals' als verdienmodel of kostenpost	114
5.4.3	Inleners willen wel/geen verantwoordelijkheid nemen	115
5.4.4	Arbeidsmigranten worden wel/niet in het uitzendregime gehouden	116
5.4.5	Malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt.....	118
5.4.6	Toezicht en handhaving zijn cruciaal.....	118
5.4.7	Meningen over (andere) aanbevelingen van het Aanjaagteam	119
5.5	De impact van de coronapandemie	121
5.5.1	Effecten juridisch kader rond uitzendwerk tijdens de pandemie.....	121
5.5.2	Effecten afhankelijkheid van (uitzend)werkgever voor huisvesting tijdens de pandemie.....	124
5.5.3	Verdeling verantwoordelijkheden tussen uitzender en inlener tijdens de pandemie	125
5.6	Opvolging aanbevelingen Aanjaagteam	127
5.6.1	Regulering uitzendsector	127
5.6.2	Garanderen eerlijk werk.....	129
5.7	Conclusie en discussie.....	133
5.7.1	Een slepende kwestie	133
5.7.2	Wie moet in actie komen.....	133
5.7.3	De markt dicteert.....	134
5.7.4	Heroriëntatie: naar een breed welvaartsperspectief.....	135
Literatuur	136

5 De arbeidsverhoudingen van EU-arbeidsmigranten

Anita Böcker & Tesseltje de Lange

5.1 Inleiding

Nederland telt veel flexwerkers. In 2021 had 40% van alle werkenden in Nederland geen vast arbeidscontract, maar een tijdelijk contract, oproepcontract of uitzendcontract, of was werkzaam als zzp'er.¹ De meest voorkomende flexvormen zijn zzp'er en oproep- en invalkracht, maar uitzendkrachten vormen ook een grote groep.² Bij uitzendarbeid is sprake van een driehoeksrelatie waarbij de werknemer door de werkgever (uitzendbureau) ter beschikking wordt gesteld aan een derde (inlener) om onder diens toezicht en leiding werk te verrichten.³ Eind 2021 stonden er 16.000 uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus bij de Kamer van Koophandel ingeschreven.⁴

Arbeidsmigranten zijn vaker dan andere werknemers op uitzendcontracten werkzaam, zeker in de sectoren waarop ons onderzoek zich richtte. In 2019 werkten ruim 374.000 arbeidsmigranten – iets minder dan de helft van het totale aantal arbeidsmigranten – als uitzendkracht in Nederland. De meesten van hen (ruim 259.000) waren afkomstig uit EU-lidstaten; Polen en Roemenië waren de belangrijkste Midden- en Oost-Europese (MOE) herkomstlanden.⁵

Voor arbeidsmigranten in de onderzochte sectoren regelen uitzendbureaus vaak niet alleen werk. Uitzendbureaus werven arbeidsmigranten in de landen van herkomst met het aanbod van een totaalpakket dat alles (reis, huisvesting, zorgverzekering, registratie) omvat wat nodig is om in Nederland te kunnen werken. Daarmee wordt zowel de inlenende werkgever als de arbeidsmigrant 'ontzorgd'. Al in 2011 constateerde een parlementaire onderzoekscommissie dat deze praktijk van uitzendbureaus voor MOE-landers een pull factor vormde om naar Nederland te komen.⁶ Daarbij schrok de commissie van 'het groot aantal malafide uitzendbureaus' en 'de aard en omvang van uitbuitingssituaties'.⁷

¹ WRR 2020.

² CBS Statline, Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring, 2003-2022.

³ We maken in dit hoofdstuk geen onderscheid tussen uitzenden en detacheren. Bij uitzenden kan de inlener de inhuur op ieder gewenst moment beëindigen; bij detacheren kan dat niet. Uitzendbureaus kunnen overigens ook optreden als aannemer, d.w.z. dat ze werk aannemen en daarvoor eigen arbeidskrachten inzetten; de opdrachtgever heeft dan geen gezagsverhouding met deze arbeidskrachten. Zie De Beleidsonderzoekers 2020 voor een overzicht van de vele verschillende driehoeksrelaties die op de Nederlandse arbeidsmarkt voorkomen.

⁴ CBS Statline, Bedrijven; bedrijfstak.

⁵ Dit bleek uit een analyse van polisadministratiegegevens die in opdracht van brancheorganisaties ABU en NBBU werd verricht. Geteld werden alle werknemers geboren in het buitenland en met een buitenlandse nationaliteit die in 2019 op enig moment als uitzendkracht bij een Nederlands bedrijf hadden gewerkt en die geen kennismigrant en geen scholier of student waren (ABU/NBBU 2021).

⁶ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 31.

⁷ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 7, 15.

Arbeidsmigranten die als uitzendkracht werkzaam zijn, verrichten zeker niet alleen seizoenswerk. Velen werken langere periodes in Nederland en worden jaarrond ingezet. Arbeidsmigranten uit MOE-landen maken ook na een langer werkverleden in Nederland minder kans op een vaste en/of betere baan dan werkenden uit andere migrantengroepen. Ter verklaring wees Strockmeijer op de rol van uitzendbureaus en het personeelsbeleid van de inlenende bedrijven. In de door haar onderzochte glastuinbouwsector hanteren bedrijven overwegend een 'low-road' personeelsstrategie, waarin kostenreductie centraal staat en een hoog verloop wordt ingecalculeerd. Het productieproces maakt zo'n strategie ook mogelijk. Uitzendbureaus zorgen voor (nieuw) aanbod van arbeidsmigranten uit MOE-landen. Zij voeren de onderhandelingen met de inlener; de arbeidsmigrant heeft zelf minimale onderhandelingsruimte. Dat die arbeidsmigrant vaak ook voor zijn of haar huisvesting afhankelijk is van het uitzendbureau, is een complicerende factor in het streven naar een betere baan.⁸ In onze survey onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten was de helft van de respondenten gehuisvest door de (uitzend)werkgever.⁹

Tijdens het onderzoek van Strockmeijer, in 2018, was al sprake van personeelskrapte, maar dat leidde niet tot een andere personeelsstrategie. Werkgevers zochten de oplossing vooral in verlaging van de functie-eisen voor productiewerk en uitbreiding van de werving van Polen naar andere EU-lidstaten.¹⁰ Cijfers over de arbeidsmigratie uit MOE-landen laten ook een verschuiving van Polen naar Roemenië en Bulgarije zien. Het vrije verkeer van diensten binnen de EU biedt bovendien de mogelijkheid van detachering van werknemers door in andere lidstaten gevestigde bedrijven (ook wel A1 detachering genoemd, naar het Europese formulier waarop verklaard wordt dat de werknemer verzekerd is in het land van herkomst); die werknemers hoeven geen EU-burgers te zijn.¹¹

In dit hoofdstuk staan de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten uit EU-lidstaten in Nederland centraal. Over de regulering van die arbeidsverhoudingen en met name ook de regulering van de uitzendsector werd al jarenlang gediscussieerd. De coronapandemie gaf die discussie een nieuwe impuls.

- Wat zijn de visies van verschillende betrokken actoren op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten?
- Welke effecten hadden de arbeidsverhoudingen en de regels inzake uitzendarbeid tijdens de pandemie?
- In hoeverre heeft de pandemie tot veranderingen in de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten en de driehoeksrelaties waarvan ze deel uitmaken geleid?
- In hoeverre heeft de pandemie als katalysator voor veranderingen in wet- en regelgeving gefungeerd?

Bij de beantwoording van deze vragen baseren we ons op informatie uit overheidsdocumenten, krantenberichten, documenten die we van respondenten verkegen en interviews die we afnamen bij diverse publieke en private actoren, waaronder vakbonden, de Nederlandse Arbeidsinspectie, brancheorganisaties van de uitzendsector, de vleessector en de landbouwsector, consulaten van herkomstlanden van arbeidsmigranten en een aantal uitzendondernemingen en

⁸ Strockmeijer e.a. 2017, 2020; Strockmeijer 2020, p. 28-46, 50-67, 171.

⁹ Zie hoofdstuk 7 in dit rapport over de uitkomsten van de enquête; zie ook hoofdstuk 6 over huisvesting in dit rapport.

¹⁰ Strockmeijer 2020, p. 66.

¹¹ Kramer e.a. 2022.

inlenende bedrijven, hier en daar aangevuld met gegevens uit onze survey onder en interviews met Poolse en Roemeense arbeidsmigranten.¹²

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 beschrijft ontwikkelingen in het juridisch kader rond arbeidsmigratie en de arbeidsrelaties van arbeidsmigranten in de afgelopen decennia. Paragraaf 3 behandelt de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten en de kabinetsreactie daarop. Paragraaf 4 en 5 zijn grotendeels gebaseerd op onze interviews met diverse betrokken actoren. Hun probleemdefinities worden beschreven in paragraaf 4. Paragraaf 5 gaat over de impact van de coronapandemie. Paragraaf 6 behandelt de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam over de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten. In paragraaf 7 worden enkele conclusies getrokken.

5.2 Juridisch kader: langlopende discussies

Al sinds het recht op vrij verkeer van werknemers voor Polen ging gelden, wordt gediscussieerd over de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten uit MOE-landen, waarbij in het bijzonder hun afhankelijkheid van – deels malafide – uitzendbureaus steeds weer tot een roep om maatregelen leidt.¹³ In 2011 vroeg de parlementaire onderzoekscommissie Lessen uit recente arbeidsmigratie¹⁴ om een aanpak die het aantal malafide uitzendbureaus binnen twee jaar tot nul zou reduceren. De maatregelen zouden minimaal een verplichte registratie met daaraan gekoppelde voorwaarden, inlenersaansprakelijkheid en effectieve handhaving moeten omvatten. Ook beval de commissie aan om inlenende bedrijven de premies en loonbelasting rechtstreeks op een geblokkeerde rekening te laten betalen. Om het aantal uitbuitingssituaties verder te verminderen zou ook de juridische definitie van arbeidsuitbuiting moeten worden aangescherpt.¹⁵ Negen jaar later omschreef het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten uitzendbureaus als ‘vaak de centrale speler in alles wat met arbeidsmigranten van doen heeft’. Het adviseerde de regering om te komen tot een verplichte certificering voor uitzendbureaus en een boete voor inleners die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Daarnaast beval het Aanjaagteam aan om het gebruik van geblokkeerde rekeningen verplicht te stellen en om een waarborgsom (waaruit boetes en achterstallig loon betaald kunnen worden) in te voeren.¹⁶

Beide commissies benadrukten de centrale rol van uitzendbureaus bij de arbeidsmigratie uit MOE-landen. Dat uitzendbureaus zo'n centrale rol spelen heeft alles te maken met de wijze waarop in Nederland werk is gereguleerd. Het Nederlandse arbeidsrecht laat vele contractvormen toe en er geldt geen vergunningplicht voor uitzendbureaus. In vergelijking met andere EU-landen telt Nederland daardoor veel uitzendkrachten en andere flexwerkers en een groot aantal uitzendbureaus, waarvan een deel malafide is.¹⁷ Zowel over de ‘doorgeschoten flexibili-

¹² Zie hoofdstuk 7 en 8 in dit rapport voor een uitgebreide presentatie en analyse van de survey- en interviewresultaten.

¹³ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 108 e.v. Zie ook Pool 2011.

¹⁴ Doel van het onderzoek van de commissie-Koopmans was ‘om te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie sinds 2004 uit Midden- en Oost Europa om als Nederland lessen te kunnen trekken voor toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen’ (Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 1).

¹⁵ Eindrapport parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 15.

¹⁶ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten), bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, p. 5.

¹⁷ Kösters & Smits 2015.

sering' als over het reguleren van de uitzendbranche wordt al jarenlang gediscussieerd. Een derde discussie betreft het vrij verkeer van werknemers en van diensten binnen de EU.

5.2.1 Discussie over regulering van de uitzendbranche

Tot 1998 gold in Nederland een vergunningplicht voor uitzendbureaus. Deze vergunningplicht werd met de inwerkingtreding van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) afgeschaft. De Waadi zou uitzendkrachten tegen uitbuiting door malafide uitzendbureaus moeten beschermen en regelt onder meer hun beloning.¹⁸ In hetzelfde jaar als de Waadi werd de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) ingevoerd, die de rechtspositie van flexibele werknemers moest versterken en een wettelijke regeling van de uitzendovereenkomst introduceerde.¹⁹ Argumenten voor de afschaffing van de vergunningplicht voor uitzendbureaus waren dat de arbeidsmarkt flexibeler moest worden en dat het vergunningstelsel niet effectief was gebleken tegen illegale en frauduleuze praktijken. Ook de kosten van het vergunningstelsel vormden een argument.²⁰ Na de afschaffing van de vergunningplicht nam het aantal uitzendbureaus snel toe en werd 'een groeiend circuit van malafide uitzenders [...] die illegaal vreemdelingen te werk stellen en frauderen met sociale premies' waargenomen.²¹ In 2004 vond een voorstel van toenmalig staatssecretaris Van Hoof (VVD) om opnieuw een vergunningplicht in te voeren geen steun in de Tweede Kamer, die meer zag in een systeem van vrijwillige certificering en maatregelen om de pakkans voor malafide uitzendbureaus te vergroten.²²

In 2007 werd een privaat systeem van certificering van uitzendondernemingen operationeel, met één systeem van normen en één register. Uitzendondernemingen die aan hun verplichtingen uit arbeid (waaronder naleving van de regels omtrent minimumloon en correcte en tijdige betaling van belastingen en premies) voldoen, kunnen het SNA-keurmerk van de Stichting Normering Arbeid krijgen.²³ Sindsdien zijn verschillende wetswijzigingen doorgevoerd om het systeem van zelfregulering effectiever te maken.²⁴ Zo zijn inleners alleen gevrijwaard van (keten)aansprakelijkheid voor het betalen van belastingen en premies als ze samenwerken met een gecertificeerd uitzendbureau. Ook de door de commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie bepleite verplichte registratie van uitzendbureaus is er gekomen, in de vorm van een verplichting tot inschrijving bij de Kamer van Koophandel voor alle intermediairs die in Nederland personeel uitlenen.²⁵ Inleners kunnen een boete krijgen als ze samenwerken met een niet-geregistreerde onderneming. Nieuw ingeschreven ondernemingen worden door de SNA uitgenodigd om zich te laten certificeren.²⁶ Daarnaast zijn in de cao's van een aantal bedrijfstakken die veel gebruik maken van uitzendkrachten, waaronder de vleessector en de glastuinbouw, bepalingen opgenomen die het gebruik van gecertificeerde uitzendbureaus aanmoedigen of verplicht stellen.²⁷ In 2021 waren er 4.830 SNA-gecertificeerde intermediairs. Jaarlijks raken ongeveer 500 ondernemingen het keurmerk kwijt.²⁸ Het certificeringstelsel heeft echter geen einde kunnen maken

¹⁸ Stb. 1998, 306.

¹⁹ Stb. 1998, 300. De uitzendovereenkomst is geregeld in artikel 7:690 BW.

²⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 52; Kamerstukken II, 2018/19, 29544, nr. 924, p. 59.

²¹ Zuidam & Grijpstra 2004, p. 7. In 2008 werd het aantal malafide uitzendbureaus geschat op 5000-6000; het aantal door deze bureaus bemiddelde arbeidsmigranten op meer dan 100.000 (De Bondt & Grijpstra 2008).

²² Kamerstukken II, 2004/05, 17050, nrs. 287, 288, 292; Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 52.

²³ Heyma e.a. 2020, p. 22.

²⁴ Heyma e.a. 2020, p. 1-2, 22.

²⁵ Wet registratieplicht intermediairs die arbeidskrachten ter beschikking stellen, Stb. 2012, 260.

²⁶ Heyma e.a. 2020, p. 2.

²⁷ Heyma e.a. 2020, p. 22; Walz e.a. 2020, p. 35-37.

²⁸ SNA 2022.

aan de malafiditeit in de uitzendbranche. De vakbonden zijn in 2016 uit het bestuur van het SNA gestapt omdat ze het keurmerk onvoldoende onderscheidend vonden; ze waren het bovendien niet eens met het certificeren van uitzendbureaus die (ook) aan *contracting* of zzp-bemiddeling doen. De SNA heeft sindsdien wel enkele wijzigingen in de normen met betrekking tot uitbesteden van werk en opdracht verstrekken aan zzp-ers doorgevoerd.

Kort vóór het uitbreken van de coronapandemie ontstond mede naar aanleiding van berichten in de media over misstanden rondom arbeidsmigratie opnieuw een roep om maatregelen. De Tweede Kamer nam in september 2019 twee moties aan, die de regering vroegen om het draagvlak onder de sociale partners voor respectievelijk het opnieuw invoeren van een vergunningstelsel²⁹ en een verplicht deposito op een geblokkeerde rekening³⁰ te onderzoeken. In december 2019 liet het kabinet de Kamer weten nog steeds geen voorstander van een vergunningplicht te zijn. Wel wilde het ministerie van SZW met alle betrokken partijen ‘in gesprek om te kijken hoe het keurmerk op een breder draagvlak kan rekenen en mogelijk ook meer onderscheidend wordt.’ Daarbij zou worden ingezet op aanvullende eisen, bijvoorbeeld het aantonen van kennis en expertise, een bewijs van goed gedrag en geen uitstaande boetes van de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst. Ook zou de mogelijkheid van een waarborgsom als aanvullende eis worden bekeken, maar een verplichting tot het gebruik van een geblokkeerde rekening werd vooralsnog niet mogelijk geacht. Het kabinet liet in het midden of het wilde inzetten op verplichte certificering.³¹

Eveneens in december 2019 dienden de Kamerleden Segers (CU) en Marijnissen (SP) de initiatiefnota Actieplan arbeidsmigratie in.³² De Kamerleden constateerden dat er in zeven jaar weinig terecht was gekomen van de aanbevelingen van de commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie en vroegen onder meer om ‘een vergunningstelsel waarop stevig wordt gehandhaafd’. De regering zou daarnaast in Europees verband moeten streven naar aanpassing van de Europeesrechtelijke regels over vrij verkeer van werknemers en diensten.

5.2.2 Discussie over flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt

Een tweede langlopende discussie betreft het grote aandeel flexibele arbeidsrelaties op de Nederlandse arbeidsmarkt en de kloof tussen werknemers met een vaste baan enerzijds en uitzendkrachten en andere flexwerkers anderzijds. Het Centraal Planbureau constateerde in 2016 dat de lusten en de lasten van flexibiliteit op de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld zijn; het adviseerde om de verschillen tussen vast en flex te verkleinen.³³

Het Nederlandse arbeidsrecht laat vele contractvormen toe. Voor uitzendcontracten heeft de wetgever verschillende uitzonderingen op het reguliere arbeidsrecht geformuleerd, waardoor uitzendkrachten een minder sterke rechtspositie hebben dan werknemers met een vaste baan; ze kunnen bovendien lang in het uitzendregime blijven of gehouden worden.³⁴ Wijzigingen van het wettelijk kader in de afgelopen tien jaar hebben de positie van uitzendwerknemers formeel wel versterkt:

- De Waadi is in 2012 gewijzigd in verband met de implementatie van de EU Uitzendrichtlijn, waardoor uitzendkrachten recht hebben op dezelfde arbeidsvoorwaarden (onder andere

²⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 932.

³⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 934

³¹ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 48, p. 11-13, 17-18.

³² Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 2.

³³ CPB 2016.

³⁴ De uitzonderingen zijn geregeld in art. 7:691 BW.

m.b.t. loon en andere vergoedingen) als werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies bij de inlener. De Waadi voorziet wel in een afwijkingsmogelijkheid bij cao.³⁵

- De Wfz is in 2015 vervangen door de Wet werk en zekerheid (Wwz). Deze wet heeft de mogelijkheid om de periode met uitzendbeding (waarin de uitzendovereenkomst automatisch stopt als de inlener de opdracht beëindigt) bij cao te verlengen, beperkt tot 78 weken. Als de periode tussen twee uitzendovereenkomsten langer dan zes maanden heeft geduurd, begint de telling echter opnieuw.³⁶ In de eind 2021 tot stand gekomen uitzend-cao's is voor het eerst een periode van 52 (in plaats van 78 weken) overeengekomen.
- De Wwz wijzigde ook de ketenregeling, die grenzen stelt aan de lengte en het aantal van opvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Het aantal tijdelijke overeenkomsten werd beperkt tot maximaal drie in maximaal 24 maanden. De keten wordt verbroken als de periode tussen twee overeenkomsten langer dan zes maanden duurt. Overigens is met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) de maximumtermijn van de ketenbepaling weer verruimd naar 36 maanden (om werkgevers langer de gelegenheid te geven om een tijdelijk contract aan te bieden wanneer dat past bij de aard van het werk). Verder geldt dat bij cao het aantal opeenvolgende overeenkomsten kan worden vermeerderd (tot zes) en de termijn kan worden verlengd (tot 48 maanden).³⁷ In de uitzendcao's is die mogelijkheid maximaal gebruikt, waardoor een uitzendkracht 5½ jaar op basis van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd werkzaam kon zijn.³⁸ In februari 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering werd verzocht om het maximaal aantal opvolgende uitzendcontracten in de wet te beperken, zodat zij onder dezelfde voorwaarden vallen als werknemers in (vaste) dienst.³⁹ In de eind 2021 tot stand gekomen uitzend-cao's is voor het eerst een kortere termijn overeengekomen.
- Met de Wet aanpak schijnconstructies (Was) werd ook de inlener aansprakelijk voor de voldoening van het aan de uitzendkracht verschuldigde loon (ketenaansprakelijkheid).⁴⁰ Een ander onderdeel van de Was heeft betrekking op inhoudingen op en verrekeningen met het loon. Inhoudingen op kosten voor huisvesting en zorgverzekering zijn nog wel toegestaan. Voor huisvesting geldt daarbij een maximum van 25% van het voor de werknemer geldende minimumloon; ook moet de huisvesting gecertificeerd zijn.
- De op 1 januari 2020 in werking getreden Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) moet de kloof tussen vaste en flexibele contracten verkleinen, onder meer door oproepkrachten en payrollwerknemers meer zekerheid te geven en het voor werkgevers aantrekkelijker te maken (door een lagere WW-premie) om een vast contract aan te bieden.⁴¹ Een (uitzend)contract wordt als oproepcontract aangemerkt als er geen vaste arbeidsomvang is of als de loondoorbetalingsverplichting uitgesloten is. De loondoorbetalingsplicht houdt in dat een werkgever verplicht is tot loondoorbetaling als een werknemer de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een oorzaak die voor rekening van de werkgever behoort te komen. Bij uitzendcontracten bestaat de mogelijkheid tot uitsluiting van deze verplichting voor de eerste 26 gewerkte weken; bij cao kan die termijn worden verlengd tot 78 weken.⁴² De Wab bepaalt onder meer dat de werknemer recht heeft op minimaal drie uur loon per oproep, ook als er minder dan drie uur wordt gewerkt; dat de werknemer niet verplicht is aan een oproep gehoor te geven, indien die oproep niet minimaal vier kalenderdagen van

³⁵ Artikel 8 lid 3 Waadi. Zie ook Heyma e.a. 2020.

³⁶ Art. 7:691, lid 2 en 8 BW. Zie ook Heyma e.a. 2020.

³⁷ Art. 7:668a, lid 5 BW. Zie ook Heyma e.a. 2020.

³⁸ Heyma e.a. 2020, p. 76.

³⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 60.

⁴⁰ Stb. 2015, 233.

⁴¹ Stb. 2019, 219.

⁴² Artt. 7:628, lid 1 en 7:691 lid 7 en 8 BW.

tevooren schriftelijk of elektronisch is gedaan; en dat als de overeenkomst 12 maanden heeft geduurd de werkgever een aanbod voor een vaste arbeidsomvang moet doen, waarbij de loondoorbetalingsverplichting niet meer kan worden uitgesloten.

De SER publiceerde in 2019 een verkennend onderzoek naar de invloed van het type arbeidsrelatie op de arbeidsomstandigheden waaruit bleek dat de diversiteit aan arbeidsrelaties kan leiden tot onduidelijkheden over de regels voor gezond en veilig werken. De SER beval onder meer aan dat werkgevers en werknemers zich meer bewust moeten worden van hun eigen verantwoordelijkheden voor gezond en veilig werken, dat de Arbeidsinspectie meer capaciteit nodig heeft voor handhaving, en dat er in de eerstelijns gezondheidszorg meer aandacht voor arbeidsomstandigheden moet zijn.⁴³

Het ministerie van SZW liet in 2019 twee onderzoeken naar uitzendarbeid en andere driehoeksrelaties op de arbeidsmarkt verrichten.⁴⁴ Uit de resultaten bleek dat driehoeksrelaties steeds vaker dienen om structurele flexibiliteit mogelijk te maken en op arbeidskosten te besparen en dat bovendien steeds meer driehoeksrelaties buiten de reikwijdte van de Waadi vallen. Meer gereguleerde contractvormen worden verdrongen door (goedkopere) minder gereguleerde.⁴⁵

In januari 2020 verschenen twee rapporten met aanbevelingen om deze ontwikkelingen te keren, van de commissie Regulering van werk (*In wat voor land willen wij werken*) en de WRR (*Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*). Beide constateerden, net als eerder het CPB, dat de lasten van flexibilisering voor rekening komen van de flexwerkers en de samenleving als geheel. Beide constateerden ook dat de overheid aan zet is.

De WRR formuleerde drie condities voor goed werk – grip op geld (een gepast loon met zekerheden), grip op het werk (autonomie en verbondenheid op het werk) en grip op het leven (een goede balans tussen werk en privé) – en constateerde dat regulering nodig is om oneerlijke concurrentie tussen werkenden met verschillende contractvormen te voorkomen.⁴⁶

De opdracht aan de Commissie regulering van werk (commissie-Borstlap) was om advies uit te brengen over de regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties, om deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en de voorzienbare toekomst.⁴⁷ De commissie concludeerde dat fundamentele aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn om op langere termijn economische en sociale vooruitgang te waarborgen en 'een nieuwe sociale kwestie' te voorkomen. De wildgroei aan contractvormen zou vervangen moeten worden door een overzichtelijk stelsel van contractvormen. Het gebruik van driehoeksrelaties, zoals *payrolling*, *contracting*, detachering of uitzending zou voortaan een rechtvaardiging moeten behoeven. Concrete adviezen m.b.t. de regulering van uitzendwerk waren dat uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht niet langer mogelijk moet zijn; dat een uitzendbeding slechts gedurende 26 weken mogelijk moet zijn; en dat de mogelijkheden tot uitbreiding van de ketenregeling moeten vervallen.⁴⁸

⁴³ SER 2019.

⁴⁴ De Beleidsonderzoekers 2020; Heyma e.a. 2020.

⁴⁵ De Beleidsonderzoekers 2020, p. 67; Heyma e.a. 2020, p. 43 e.v.

⁴⁶ WRR 2020.

⁴⁷ Stcrt. 2018, 64352.

⁴⁸ In wat voor land willen wij werken (Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk), bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 970.

De kabinetsreactie op beide rapporten verscheen in november 2020, dus tijdens de coronapandemie. Het eindrapport van het Aanjaagteam was kort daarvoor verschenen. Het kabinet wees erop dat beide adviezen de discussie verder helpen, maar dat het tot stand brengen van ‘instituten die bijdragen aan een betere balans tussen wie werkt en wie werk geeft [...] een kwestie van jaren’ is. Het kabinet werkte al wel aan (een pilot met) een webmodule die meer duidelijkheid zou moeten bieden over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en wilde in aanvulling daarop ‘een breed maatschappelijk gesprek voeren met de relevante veldpartijen over de wijze waarop in de praktijk wordt gewerkt en in hoeverre bepaalde werkwijzen zich al dan niet lenen om buiten dienstbetrekking te werken.’ Omdat het onderscheid tussen eigenlijke en oneigenlijke *contracting* niet gemakkelijk te operationaliseren is, wilde het kabinet ‘met het oog op eventuele wettelijke maatregelen door een volgend kabinet, een onderzoek laten uitvoeren om deze verschijningsvormen beter in kaart te brengen.’ Het volgende kabinet zou moeten beslissen of ook grensoverschrijdende *contracting* nader gereguleerd zou kunnen worden; eventuele nadere regels zouden in lijn moeten zijn met de Detacheringsrichtlijn.⁴⁹

5.2.3 Discussie over de Europese vrijverkeersregels

In de eerdergenoemde Initiatiefnota Actieplan arbeidsmigratie⁵⁰ werd de regering opgeroepen om in Europees verband te streven naar aanpassing van de Europeesrechtelijke regels over vrij verkeer van werknemers en diensten. De indieners van de nota dachten daarbij aan het creëren van mogelijkheden voor lidstaten ‘om onderling afspraken te maken in een Arbeidsmigratiepact’. Ook zouden de mogelijkheden voor invoering van een vergunningseis voor het in dienst nemen van EU-arbeidsmigranten moeten worden verkend.⁵¹ Dit laatste voorstel leidde tot een voorlichtingsverzoek aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de vraag ‘of het mogelijk is – en zo ja, welke mogelijkheden het huidige Europese Unierecht biedt – om op nationaal niveau additionele regels te stellen op het terrein van arbeidsmigratie binnen de Europese Unie?’⁵² In haar voorlichting maakte de Afdeling advisering duidelijk dat het tegengaan van misstanden door arbeidsmigratie binnen de EU als zodanig te beperken dan wel nader te reguleren ‘uit Unierechtelijk oogpunt complex’ is en bovendien tot het zoeken naar andere wegen zal leiden, waarbij zelfs weer een toename van illegale arbeidsmigratie kan optreden. Het meest kansrijk, ook vanuit het oogpunt van effectiviteit, zouden maatregelen zijn die niet aanknopen bij de vorm waarin arbeidsmigratie plaatsvindt, maar bij de concrete misstanden die zich voordoen. Hiervoor verwees de Afdeling advisering naar het inmiddels gepubliceerde advies van het Aanjaagteam.⁵³

Het Actieplan arbeidsmigratie past in een reeks van eerdere voorstellen en discussies over inperking van het vrij verkeer. Rond de toetreding van de MOE-landen in 2004 (o.a. Polen) en 2007 (Roemenië, Bulgarije) was er discussie over overgangsmatregelen voor het vrij verkeer van werknemers. Bij de toetreding van Polen in 2004 wilde het kabinet die eerst niet hanteren, maar besloot ze mede onder druk van de tweede Kamer op het laatste moment om dat wel te doen. Ook bij de toetreding van Roemenië en Bulgarije werd besloten tot het hanteren van overgangsmatregelen. Argumenten vóór waren de Nederlandse economie, vrees voor verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt, vrees voor een groter beroep op het sociale-zekerheidsstelsel, problemen rond huisvesting (ook in 2004 al!) en problemen met onderbetaling en uitbuiting door malafide uitzendbureaus. Belangrijkste argument tegen het hanteren van overgangsmatregelen waren de arbeidstekorten in bepaalde sectoren, met name de tuinbouw. In

⁴⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 29544, nr. 1028.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 2.

⁵¹ Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 2, p. 2, 6-7.

⁵² Kamerstukken II, 2019/20, 35359, nr. 22.

⁵³ Kamerstukken II, 2020/21, 35359, nr. 23.

dezelfde periode werd veel gesproken over ‘flankerend beleid’, dat volgens de Kamer op orde moest zijn voordat er vrij verkeer kon zijn. Dat flankerend beleid moest zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden en huisvesting voor werknemers uit de nieuwe lidstaten, onder meer door in te zetten op handhaving.⁵⁴

Het vrij verkeer van diensten ging wel meteen gelden voor de landen die in 2004 tot de EU toetraden. Dat leidde onder meer tot allerlei constructies waardoor Polen toch in Nederland werkzaam konden zijn. Ook nadat de beperkingen voor het vrij verkeer van werknemers voor Polen waren vervallen, bleven dienstverleningsconstructies kostenvoordelen bieden, wat de vrees voor verdringingseffecten en oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt in stand hield. De in 1997 van kracht geworden EU Detacheringsrichtlijn bepaalde weliswaar al dat gedetacheerde werknemers aanspraak kunnen maken op een harde kern van arbeidsvoorwaarden van het werkland, maar voor overige arbeidsvoorwaarden blijven ze onder het arbeidsrecht van het herkomstland (de lidstaat waar hun werkgever gevestigd is) vallen; ze blijven bovendien onder het sociale-zekerheidsstelsel van het herkomstland vallen.⁵⁵ In Nederland, en ook in een enkele andere ‘oude’ lidstaten leidde dit tot een roep om herziening van de Detacheringsrichtlijn. Na veel discussie kwam in 2018 een nieuwe richtlijn tot stand, waardoor de verschillen in arbeidsvoorwaarden vanaf 30 juli 2020 kleiner werden. De nieuwe regels beperken bovendien de duur van de detachering tot twaalf maanden, met een mogelijke verlenging van zes maanden. Daarna gaan voor de gedetacheerde werknemer alle arbeidswetten van het werkland gelden.⁵⁶ De herziening heeft geen einde gemaakt aan de discussie over het vrij verkeer van diensten in Nederland, onder meer omdat ook derdelanders als gedetacheerde werknemers in een andere lidstaat te werk kunnen worden gesteld en die mogelijkheid in toenemende mate lijkt te worden gebruikt.⁵⁷

5.3 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten

Begin mei 2020 werd het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten ingesteld.⁵⁸ Een maand later al kwam het Aanjaagteam met aanbevelingen voor de korte termijn, om het risico op coronabesmetting voor arbeidsmigranten te doen afnemen.⁵⁹ Het eindrapport verscheen in oktober 2020 en gaf aanbevelingen voor de langere termijn.⁶⁰

Een belangrijk deel van de aanbevelingen had betrekking op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten (zie tekstkader 1 voor een samenvatting). De aanbevelingen voor regulering van de uitzendsector vereisten actie van de wetgever. Voor de aanbevelingen die eerlijk(er) werk voor arbeidsmigranten moesten garanderen, adviseerde het Aanjaagteam om de sociale partners tijd te gunnen om een en ander in cao’s vast te leggen; mocht dat niet lukken, zou het wettelijk geregeld moeten worden.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 108 e.v.

⁵⁵ SER 2014, p. 30 e.v.; Kamerstukken II, 2011/12, 32680, nr. 4, p. 51.

⁵⁶ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁵⁷ Kramer e.a. 2022.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 49.

⁵⁹ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29861, nr. 51.

⁶⁰ Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten), bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, p. 5.

Een andere aanbeveling was erop gericht om de afhankelijkheid van werkgevers tegen te gaan: arbeidscontract en huurcontract zouden zoveel mogelijk ontkoppeld moeten worden. Arbeidsmigranten zouden altijd een zelfstandig huurcontract moeten krijgen, met een opzegtermijn voor de verhuurder van minimaal één maand. Het Aanjaagteam tekende hierbij aan dat voor een volledige ontkoppeling tussen werk en wonen eerst voldoende hoogwaardige huisvestinglocaties beschikbaar moeten zijn (waarover meer in ons hoofdstuk 6).

Ook beval het Aanjaagteam aan om de toegang tot het recht voor arbeidsmigranten te verbeteren. Daartoe zou naar analogie van de huurcommissie een arbeidscommissie in het leven moeten worden geroepen die bindende uitspraken doet, met mogelijkheid van beroep bij de normale rechter. Eerder had een ambtelijke werkgroep al een dergelijke voorziening voorgesteld⁶¹ en de commissie-Borstlap sprak over een arbeidsombudsman.⁶²

Het Aanjaagteam wijdde een apart hoofdstuk aan het onderwerp toezicht en handhaving. De samenwerking tussen inspectiediensten onderling en met private toezichthouders zou verbeterd moeten worden. De bijbehorende gegevensuitwisseling zou een goede wettelijke basis vereisen. Bij het vermoeden van onderbetaling zou de bewijslast moeten worden omgekeerd. Om grensoverschrijdende problematiek (sommige uitzendbureaus huisvesten arbeidsmigranten in de grensstreek in Duitsland of België) aan te pakken, zou bij de Arbeidsinspectie een apart multidisciplinair team moeten worden ingesteld, dat gezamenlijke inspecties zou moeten kunnen uitvoeren en gegevens zou moeten kunnen uitwisselen met buitenlandse toezichthouders.

Tekstkader 5.1: Aanbevelingen Aanjaagteam m.b.t. arbeidsverhoudingen

Een sluitend systeem waarin alleen bonafide uitzendbureaus een kans maken:

- Verplicht certificering van uitzendbureaus (Waadi moet worden aangepast)
- Verplicht het gebruik van de g-rekening
- Waarborgsom (om te garanderen dat lonen altijd kunnen worden uitbetaald en boetes altijd kunnen worden voldaan)
- Inhoudelijke controle door de Kamer van Koophandel
- Aansprakelijkheid van de inlener
- Bestuursrechtelijk bestuursverbod voor malafide ondernemers
- Meldplicht bij ongelukken voor uitzendbureaus
- Buitenlandse uitzendbureaus

Eerlijk werk garanderen:

- *Due diligence* in jaarverslagen inleners en uitzenders
- Gegarandeerd minimumloon voor de eerste twee maanden
- Geen schulden opbouwen
- Transparantie over de minimum inhuur-uurprijs; zo nodig een minimum invoeren (gebaseerd op het minimumloon met een door sociale partners vast te stellen opslag voor de kosten van arbeidsbemiddeling)

Afhankelijkheid van werkgevers tegengaan:

- Ontkoppeling van arbeidscontract en huurcontract

Toegang tot het recht verbeteren:

- Instellen van een arbeidscommissie

⁶¹ Eerlijk werk – Een kwestie van fatsoen (Rapporten Brede maatschappelijke heroverwegingen 4), p. 30, 55-56. Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 35095, nr. 10.

⁶² In wat voor land willen wij werken (Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk), bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 970.

Betere handhaving en toezicht:

- Samenhang in toezicht
- Gegevensuitwisseling
- Meer capaciteit
- Grensoverschrijdend werken
- Onaangekondigd inspecteren en meldplicht aan Arbeidsinspectie
- Omgekeerde bewijslast
- Toezicht op registratie van arbeidsmigranten

5.3.1 Kabinetsreactie

Het kabinet omarmde in zijn reactie (14 december 2020) alle aanbevelingen uit het eindrapport van het Aanjaagteam, maar wees ook op de naderende verkiezingen. Aanbevelingen die wetswijzigingen (verplichte certificering, ontkoppeling arbeids- en huurcontract) of investeringen (uitbreiding handhavingscapaciteit) vereisen, zou het kabinet niet meer zelf kunnen doorvoeren, maar wel gaan voorbereiden.⁶³ Uit de kabinetsreactie blijkt verder dat een en ander nog heel veel overleg met de sociale partners en andere betrokken actoren en veel nader onderzoek zou vergen.

Het uitwerken van verplichte certificering zou ‘uiteraard in overleg met sociale partners en de betrokken partijen’ gebeuren. Eveneens in samenspraak met sociale partners werd al aan de vormgeving van een waarborgsom gewerkt en het kabinet ging in overleg met de banken en de Belastingdienst over de invoering van het verplicht bezit en gebruik van een g-rekening. De verkenning naar een bestuursrechtelijk bestuursverbod (voor malafide uitleners, om te voorkomen dat ze steeds een ander uitzendbureau oprichten) werd ook voortgezet. De aanbevelingen gericht op eerlijk(er) werk nam het kabinet mee in gesprekken met sociale partners. Ook over de ontkoppeling van huur- en arbeidscontract ging het kabinet in overleg met sociale partners. Datzelfde gold voor de aanbeveling om een arbeidscommissie in te stellen. Het kabinet erkende dat zo’n geschillencommissie ‘positief kan bijdragen aan de mogelijkheden voor arbeidsmigranten om zich op hun rechten te beroepen’, maar tegelijkertijd moest ‘nauwkeurig worden uitgezocht hoe een dergelijke commissie zich zou verhouden tot bestaande organisaties en sectorale geschillencommissies.’⁶⁴

Met betrekking tot de aanbevelingen voor betere handhaving en toezicht wees het kabinet erop dat het Samenwerkingsplatform Arbeidsmigranten en COVID-19 sinds september 2020 operationeel was en in ieder geval tot augustus 2021 operationeel zou blijven. Ook schreef het kabinet al fors te hebben geïnvesteerd in de handhavingscapaciteit van de Arbeidsinspectie. Besluitvorming over verdere uitbreiding was aan het volgende kabinet, maar het kabinet zette al wel wat zaken in gang, zoals ‘het inschakelen van een onafhankelijke partij om te adviseren over gegevensuitwisseling.’⁶⁵

Het kabinet wees er verder op dat de beleidsrichtingen gepresenteerd door de commissie-Borstlap ook voor arbeidsmigranten belangrijke verbeteringen zouden kunnen brengen. Naar aanleiding van het advies van het Aanjaagteam zou nog een extra beleidsrichting onderzocht worden, ‘namelijk het beperken van de mogelijkheid tot het inroepen van het uitzendbeding door de uitzendwerkgever indien de arbeidsvraag vanuit de inlener niet ophoudt of vermindert.’

⁶³ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

Daarbij zou ook de samenhang met de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht en de uitzondering op de ketenregeling worden betrokken.⁶⁶

In paragraaf 5.6 bespreken we de stand van zaken omtrent de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam eind 2022. In de volgende paragrafen bespreken we eerst de visies van de door ons geïnterviewde actoren op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten en de aanbevelingen van het Aanjaagteam (paragraaf 5.4). Vervolgens analyseren we, eveneens grotendeels op basis van deze interviews, de effecten en werking van de arbeidsverhoudingen en de regels inzake uitzendarbeid tijdens de pandemie (paragraaf 5.5).

5.4 Probleemdefinities van actoren

Wat zijn de visies van diverse actoren op de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten? In hoeverre zijn ze het eens met de aanbevelingen van het Aanjaagteam?

Niet verrassend is dat de visies van verschillende betrokken actoren sterk uiteenlopen.

5.4.1 Misstanden als structureel kenmerk of incident

Met name vakbondsrespondenten zien misstanden als inherent aan de wijze waarop arbeidsmigranten worden geworven en ingezet in de onderzochte sectoren, die volgens hen wordt gekenmerkt door een benadering van arbeid als bulkgoed en verdienmodellen op kosten van de arbeidsmigranten. Een respondent van de FNV verwoorde het als volgt:

‘Er bestaat een migratie-industrie, van wervings- en selectiebureaus, vervoerspecialisten, huisvesters, uitzenders, inleners die allemaal wat moeten verdienen aan de tewerkstelling van de arbeidsmigrant. Het is met andere woorden een verdienmodel. Waarbij de arbeidsmigrant bovendien nog goedkoper is dan een reguliere werknemer, en daarenboven nog meer accepteert.’

Uitzenders en inleners en hun brancheorganisaties benadrukken dat misstanden moeten worden aangepakt, maar vinden ook dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen bonafide en malafide uitzendbureaus en (één respondent) tussen *non-compliance* en malafiditeit:

‘Er zijn veel meer goede voorbeelden dan slechte. Maar het beeld wordt bepaald door de slechte.’

‘Er is nog wel een verschil tussen non-compliance en malafiditeit. Als je niet het juiste loon betaalt, dan is dat erg, maar dat is nog wat anders dan dat je mensen onderdrukt, uitbuit of besteelt’.

Tegelijkertijd valt uit de verhalen van deze en andere respondenten op te maken dat ze om te kunnen concurreren (de uitzenders op de markt voor uitzendarbeid en andere driehoeksrelaties, en de inleners op internationale markten), moeten besparen op (arbeids)kosten. De sector maakt daarbij wel enig verschil. De vleessector en de land- en tuinbouw werden door veel respondenten genoemd als sectoren met lage marges.

‘De keten knijpt elkaar uit en ergens onderin staat dan een meneer of mevrouw die tomaten te plukken of die koe uit te benen.’

5.4.2 ‘Package deals’ als verdienmodel of kostenpost

Het totaalpakket dat uitzendbureaus arbeidsmigranten en inlenende werkgevers bieden, heeft als alles goed geregeld wordt voordelen voor zowel de arbeidsmigrant als de inlenende werkgever. Dan moet alles echter wel volgens de regels en met oog voor de kwetsbare positie van

⁶⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 55.

de arbeidsmigrant geregeld zijn. De Arbeidsinspectie constateerde in een rapportage over kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting dat *package deals* voor werken en wonen kunnen fungeren als een constructie om kosten te reduceren:

‘Wettelijk mag maximaal 25% van het WML-loon voor gecertificeerde huisvesting worden verrekend. Omgekeerd wordt die 25%, dat is circa 400 euro per maand bij WML-loon, daarmee een soort richtlijn en een verdienmodel op zichzelf. Dat prikkelt ‘package deals’ voor werken en wonen, en ook tot veel mensen per woning. Bijvoorbeeld acht in een eengezinswoning, meer dan maximale bezetting in woningen op vakantieparken, etc. zodat de huuropbrengst meer is dan de marktconforme huur.’⁶⁷

Ook onze vakbondsrespondenten zagen de totaalpakketten als een verdienmodel op kosten van de arbeidsmigrant. De geïnterviewde uitzenders zeiden het regelen van huisvesting, zorgverzekering, woonwerkvervoer etc. te zien als een takenpakket dat ze liever kwijt dan rijk zouden zijn en waarop ze soms moeten toelagen. Duidelijk is wel dat het zonder het aanbod van een totaalpakket veel lastiger zou zijn om arbeidsaanbod uit landen als Roemenië en Bulgarije te werven. En ook dat arbeidsmigranten die liever rechtstreeks en vast bij de inlener in dienst zouden treden in dat streven belemmerd kunnen worden doordat ze dan niet langer kunnen blijven wonen in de door het uitzendbureau geregelde huisvesting.

Een inlener vertelde dat dit het bij de krappe woningmarkt voor arbeidsmigranten een stuk lastiger maakt om de overstap te maken van het uitzendbureau naar zijn bedrijf. Enkele arbeidsmigranten die hij inhuurt willen daarom vooralsnog niet bij hem in dienst komen. Twee andere inleenkrachten, een stel, hielp hij een woning te vinden waarna ze bij hem in vaste dienst kwamen.

5.4.3 Inleners willen wel/geen verantwoordelijkheid nemen

Verschillende respondenten vonden dat de kern van de problematiek rond de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitzender en inlener zit. Inleners zouden ‘voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten’ en de verantwoordelijkheid voor alles waarvoor ze niet juridisch aansprakelijk kunnen worden gehouden bij het de uitzenders neerleggen.

‘In die driehoeksverhouding tussen een opdrachtgever als inlener en de uitzendorganisatie die daartussen staat en die werknemer, zijn een aantal verantwoordelijkheden gewoon niet goed gelokaliseerd. We hebben het zo geregeld dat dat uitzendbureau formeel en rechtspositioneel gezien de werkgever is. Prima, dat klopt ook [...], maar dat leidt er ook toe dat die inlener zijn handen aftrekt van de verantwoordelijkheid voor alle andere aspecten van dat leven van die arbeidsmigrant [...] tot en met zaken die normaal in een bedrijf des personeelszaken zijn, daar vallen deze mensen volkomen buiten.’

De perceptie dat inleners geen verantwoordelijkheid (willen) nemen voor arbeidsmigranten, werd niet gedeeld door de geïnterviewde inleners en hun brancheorganisaties. Verschillende inleners vertelden dat ze niet willen en kunnen zorgen voor huisvesting en andere zaken die door uitzendbureaus geregeld worden, maar dat ze de uitzendbureaus waarmee ze samenwerken wel bevragen over de huisvesting en de arbeidsvoorwaarden van de arbeidsmigranten, loonstroken controleren, enzovoort. Er zijn ook inleners die zelf een flexcoördinator hebben aangesteld. De flexcoördinator van een distributiecentrum vertelde regelmatig met een groepje arbeidsmigranten om de tafel te gaan zitten om hun meningen, wensen en behoeften te peilen. Respondenten van brancheorganisaties voor de vleessector en de land- en tuinbouw zeiden hun

⁶⁷ Rapportage Inspectie SZW: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29544, nr. 1080.

leden al vóórdat het Aanjaagteam met zijn aanbevelingen kwam, te hebben aangeraden om zelf eens op woonlocaties te gaan kijken:

‘Misschien denken ze: mijn uitzendbureau is gecertificeerd, dus prima. Maar wij adviseren wel: ga ook eens op de woonplek kijken. Als je alleen kijkt of er een certificaat is, en verder niet, dan ben je niet voldoende bewust bezig. Vaak zijn het goedwillende bedrijven, maar ze hebben het druk en bij de kleinere bedrijven hebben ze geen aparte personeelsfunctionaris.’

Toch lijkt er ook bij wat grotere bedrijven wel een neiging te bestaan om niet verder te kijken dan naar certificaten:

‘Onze bureaus... als ik op zo’n park kom dan letten we daar ook wel op, dan praten we daar wel over. Maar zij zijn al bij de ABU aangesloten, dus ik neem aan dat die ook instanties hebben die daar controleren en dan ook wijzen op gebreken of wat dan ook.’

Uit de verhalen van respondenten uit de uitzendbranche bleek bovendien dat uitzendbureaus gedwongen worden om op prijs te concurreren en dat de winstmarges zeker in sectoren als de vleesindustrie en de land- en tuinbouw laag zijn.⁶⁸ Volgens een respondent van een private handhavingsinstantie bedingen inleners soms zulke lage tarieven dat de cao feitelijk niet meer na te leven is:

‘Uitzendbureaus zijn in de kern dienstverleners [...] en daarmee gaan ze eigenlijk gewoon te ver. Dat begint nu wel minder te worden, maar je kunt eigenlijk wel zeggen: als jij bij die inlener [...] mensen wegzet, dan kun je bijna de klok erop gelijkzetten dat je de cao niet kunt naleven, die tarieven zijn zo slecht. Dan lijkt het op basis van volume wel een interessante klant, maar eigenlijk zou je gewoon moeten weigeren. Maar dat durven ze niet, want dan gaat een ander het doen.’

5.4.4 Arbeidsmigranten worden wel/niet in het uitzendregime gehouden

Volgens de geïnterviewde werkgevers is er al een tendens naar meer duurzame arbeidsrelaties: minder contracten met uitzendbeding en oproepcontracten, meer contracten voor bepaalde of zelfs onbepaalde tijd bij uitzendbureaus, en arbeidsmigranten zouden ook vaker de mogelijkheid geboden krijgen om bij inleners in dienst te komen.

De druk van de markt is een belangrijke factor. Er is volop werk, het aanbod wordt krappere, en uitzenders willen goede werknemers vasthouden; die zouden daarom na een aantal tijdelijke contracten vaker een vast contract aangeboden krijgen. Voor uitzendbureaus die onder de werkingssfeer van de cao voor de vleessector vallen, gold overigens al dat ze niet met uitzendbedingen kunnen werken. Ook de Wab (hogere ww-premie voor werknemers met flexibel contract) werd als factor genoemd. Diezelfde Wab leidt echter ook tot het uitwijken naar A1 constructies. Respondenten uit de uitzendbranche vertelden dat uitzendbureaus sinds de invoering van de Wab veel verzoeken krijgen van opdrachtgevers, met name uit de land- en tuinbouw, om arbeidskrachten via A1 constructies te laten werken (zie ook tekstkader 2).

Het volgende voorbeeld, van een uitzender die actief is in de agrarische sector, illustreert dat tijdelijke contracten kunnen worden gebruikt als selectie-instrument, en ook dat een vast contract toch nog jarenlang op zich kan laten wachten:

‘Wij werken met fase A contracten, dus mensen komen hier naartoe, krijgen een fase A contract voor vier weken en dat wordt gewoon automatisch verlengd, in feite is dat een contract voor 52 weken, en daarna krijgen ze een fase B contract. Gedurende drie jaar kunnen ze maximaal zes

⁶⁸ Ook in een in opdracht van het ministerie van SWZ verricht onderzoek naar driehoeksrelaties maakten alle geïnterviewden melding van een toenemende concurrentie op prijs. De marge van uitzenders zou de afgelopen decennia sterk zijn gedaald (De Beleidsonderzoekers 2020, p. 66).

detacheringscontracten krijgen en dan krijgen de goede medewerkers een vast contract. [...] Wij zijn ook voornemens om meer fase C contracten te geven voor de mensen die dat ook echt verdienen.'

Werkgevers benadrukken verder dat arbeidsmigranten zelf vaak geen vast contract willen; flexibiliteit heeft ook voordelen voor hen:

'Veel mensen willen helemaal geen vast contract, die zeggen: ik ben flexibel en dat bevalt me wel, ik vind het fijn om er even twee, drie maanden uit te zijn.'

Op de vraag of er wel eens arbeidsmigranten zijn die vragen of ze bij het bedrijf zelf in dienst kunnen komen, antwoordt een inlener: 'Nauwelijks. Dat heeft ook te maken met de vrijheid die ze nu hebben; ze zien ook wel van als ik dan een contract krijg, krijg ik een bijna vast rooster, een aantal vaste vakantiedagen. Er zijn maar weinig mensen die dat willen.'

Tekstkader 5.2: Substitutie van duurdere door goedkopere arbeidsvormen

Verschillende respondenten brachten de substitutie van duurdere door goedkopere arbeidsvormen, met name A1-constructies, ter sprake. De Wab helpt om uitzendkrachten een vast contract te geven, maar leidt ook tot verzoeken van opdrachtgevers aan uitzendbureaus om arbeidskrachten via in andere lidstaten gevestigde (uitzend)ondernemingen te laten werken.⁶⁹ De Detacheringsrichtlijn maakt het mogelijk dat gedetacheerde werknemers twee jaar sociaal verzekerd blijven in de lidstaat waar de werkgever normaal gesproken actief is; de sociale premies zijn dan in dat land verschuldigd (en zijn veelal lager dan de Nederlandse). Bij een kort verblijf in Nederland is ook de loonbelasting in dat land verschuldigd. Voor de opdrachtgevers heeft A1-verloning als voordeel dat het inhuurtarief lager is. Daarnaast kan een ruimer arbeidsaanbod worden aangeboden doordat de Detacheringsrichtlijn ook detachering van derdelanders in dienst bij een in een andere lidstaat gevestigde onderneming toestaat.

De brancheorganisaties van de uitzendsector wijzen A1 af, maar zeggen het hun leden niet te kunnen verbieden, omdat de ACM dat niet toe zou staan. De ABU heeft de afwijzing van A1 en *contracting* wel in de preambule van zijn Fair Employment Code Arbeidsmigranten opgenomen: 'De ABU beoogt met deze code bij te dragen aan meer zekerheid voor de arbeidsmigrant, het verhogen van de kwaliteitsstandaard van dienstverlening, eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld in de branche. Het gebruik van A1-verloning en *contracting* staat op gespannen voet met deze doelen. Daarom wijst de ABU het gebruik van deze vormen af.'⁷⁰

LTO Nederland en Glastuinbouw Nederland raden het gebruik van A1-verloning niet aan en wijzen hun leden op de risico's.⁷¹ Zij signaleren dat die leden soms van hun bank of boekhoudkantoor het advies krijgen om door middel van A1-verloning op hun arbeidskosten te besparen en dan al snel geneigd zijn om dat te doen. Ook worden leden benaderd door intermediairs die A1-constructies aanbieden. Risico's zijn volgens een respondent uit de sector 'dat mensen op een oneigenlijke manier naar Nederland worden gehaald, ook van buiten de EU, dat de betreffende bureaus niet NEN-gecertificeerd zijn, dat er premies worden ingehouden maar niet afgedragen. Mensen krijgen dan niet waar ze recht op hebben en in het kader van de ketenaansprakelijkheid kunnen de inleners daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Het kan ook tot negatieve publiciteit en tot verlies van retail keurmerken leiden.'

De brancheorganisaties van de uitzendsector zijn tegen het gebruik van A1-verloning, maar volgens een van de door ons geïnterviewde uitzenders hebben verschillende grotere uitzenders een aparte onderneming in een andere lidstaat opgezet om toch met A1-constructies te kunnen werken.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld 'Drie rijbanen en de A1', abu.nl, 28 augustus 2020.

⁷⁰ Zie de ABU-Fair Employment Code Arbeidsmigranten; deze is te vinden op abu.nl/app/uploads/2021/01/ABU-Fair-Employment-Code-en-charter.pdf.

⁷¹ 'A-1 verloning: niet zonder gevaren', 16 augustus 2022, werkgeverslijn.nl, laatste update: 16 augustus 2022.

Zowel vanuit de land- en tuinbouw als de uitzendbranche wordt gepleit voor tewerkstellingsvergunningen voor derdelanders, in plaats van de A1-constructies.⁷²

5.4.5 Malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt

Waar alle betrokken actoren het wel over eens zijn, is dat malafide uitzendbureaus moeten worden aangepakt, om een eerlijk speelveld binnen de sector te creëren en eerlijk(er) werk voor arbeidsmigranten te kunnen waarborgen. Daarom is er binnen de uitzendbranche ook steun voor de door het Aanjaagteam aanbevolen verplichte certificering van uitzendbureaus.⁷³ Ook alle andere door ons geïnterviewde actoren onderschreven deze aanbeveling, waarbij sommigen wel aantekenden dat de bestaande (SNA) normen te licht zijn. In de cao's voor de vleessector en de land- en tuinbouw (en de lidmaatschapseisen van brancheverenigingen) stond overigens al dat de aangesloten bedrijven alleen met gecertificeerde uitzendbureaus samenwerken.

'SNA is qua scoop goed en je zou eigenlijk willen, dat is ook één van de adviezen van Roemer, dat die norm aan iedereen wordt opgelegd. Het is nu een private afspraak maar wat mij betreft mag die ook verplicht worden, want dat helpt ons allemaal.'

'Verplichte certificering is prima, dan bouw je in ieder geval enige zekerheid in. Maar je moet ook op kunnen treden als je merkt dat een uitzendbureau niet aan de normen voldoet.'

5.4.6 Toezicht en handhaving zijn cruciaal

Waar alle betrokken actoren het ook over eens zijn, is dat de aanpak van malafiditeit staat of valt met toezicht en handhaving. Respondenten uit de uitzendsector verwoordden het als volgt:

'Als je niet controleert heeft het geen enkel nut. Er zijn nu veertien, vijftienduizend uitzendbureaus actief, daarvan zijn er vijfduizend gecertificeerd, die andere tienduizend [...] regelen alles zelf, maar niemand controleert dat. Als er iets aan de hand is moeten altijd de usual suspects opdraven bij de minister, en dat is het gereguleerde deel. [...] Het lijkt me prima als die andere tienduizend ook wat moeten doen, maar dan moet je het wel controleren.'

'Handhaving is echt key. Als je dat niet serieus opplust, dan kan je nog zoveel regels maken, maar als je ze nu al niet kunt handhaven, wat heeft het dan voor zin. [...] Ik zou als ik het volgende kabinet was één kabinetsperiode disproportioneel veel extra investeren in handhaving, zodat er een shock effect [...] door de markt gaat [...].'

Tegelijkertijd bestond bij verschillende respondenten wel zorg over de omvang van de certificeringsoperatie, of er voldoende capabele en integere inspecteurs te vinden zullen zijn als alle bestaande niet-gecertificeerde uitzendbureaus certificering gaan aanvragen:

'Waar de SNA nu per jaar vijfduizend inspecties uitvoert, ga je naar een systeem waarin zestien-duizend uitzendbureaus geïnspecteerd moeten worden, door private instellingen. Het systeem staat of valt met de kwaliteit van de inspecteurs. [...] Het oordeel van de inspecteurs wordt bepalend voor het voortbestaan van het bedrijf. Dus de druk op de inspecteurs wordt enorm groot. Hoe borg je de veiligheid en de integriteit van de inspecteurs, dat vind ik wel een belangrijk aandachtspunt. Het wordt nu naar de private markt geschoven, maar waar zit dan de verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie, waar kunnen bedrijven op vertrouwen?'

⁷² 'LTO Lobby', lto.nl, 20 april 2022; 'Drie rijbanen en de A1', abu.nl, 28 augustus 2020.

⁷³ Zie bijvoorbeeld ABU 2020; zie ook de *position papers* voor een rondetafelgesprek over uitzendbureaus met Kamerleden, tweedekamer.nl, 28 juni 2021.

Deze zorgen kwamen ook naar voren in de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel waarin een certificeringsplicht wordt geregeld.⁷⁴

5.4.7 Meningen over (andere) aanbevelingen van het Aanjaagteam

De aanbevelingen van het Aanjaagteam over regulering van de uitzendbranche en uitbreiding van de handhavingscapaciteit kunnen op brede steun rekenen. Hoe dachten respondenten over andere aanbevelingen met betrekking tot arbeidsverhoudingen?

Verscheidende respondenten vonden het vooral ook goed dat het Aanjaagteam aanbeval om inleners meer verantwoordelijk te maken, wat ook aansluit bij de roep om meer handhaving.

Over een waarborgsom voor uitzendbureaus waren de meningen, ook binnen de uitzendsector, verdeeld. Voor kleine ondernemingen zou een waarborgsom van 100.000 euro moeilijk op te brengen zijn, terwijl 'de grootste boef' zo'n som moeiteloos op tafel zou leggen, aldus een sceptische respondent.

Ook over het ontkoppelen van arbeids- en huurcontract bestond geen consensus. De meeste respondenten vonden het belangrijker dat de huisvesting goed geregeld is, met betrouwbare keurmerken of certificaten. Ze wezen erop – het Aanjaagteam deed dat zelf overigens ook – dat de krapte op de woningmarkt het voor arbeidsmigranten erg lastig maakt om zelf woonruimte te vinden. Een andere kanttekening was dat het niet meer direct kunnen verrekenen van de huur met het loon nadelen kan hebben:

'Ik begrijp de achterliggende gedachte, maar [...] zeker in de shortstay markt kan het zomaar van de ene dag op de andere dag naar een andere locatie toe gaan en als je als huisvester zeker wil zijn van je inkomen, moet je dan gaan werken met voorschotten of borgen. [...] Ik weet niet of de arbeidsmigrant daar zelf op zit te wachten.'

Respondenten bij gemeenten en land- en tuinbouworganisaties hadden de indruk dat het in de agrarische sector juist beter werkt als de werkgever de huisvesting regelt:

'We zien als gemeente eigenlijk het tegenovergestelde. Het gaat goed bij agrarische bedrijven, uitzonderingen daargelaten, en ook bij een aantal uitzendbureaus die zelf voor de huisvesting zorgen. [...] Waar het niet goed gaat, zijn juist de plekken waar die scheiding er wel is. [...] De huisvester verdient alleen aan het verhuren van bedden, het interesseert hem niet wie er in die bedden liggen. Waar het niet gescheiden is, wil die werkgever dat wel graag weten [...], hij wil weten of die mensen de volgende dag weer op het werk komen.'

'Het loskoppelen van huisvesting en arbeid, daar zit ook een andere kant aan. Want de werkgever is er veel aan gelegen om zich te onderscheiden van andere werkgevers door goede huisvesting. Natuurlijk zijn er werkgevers die misbruik van de afhankelijkheid van arbeidsmigranten maken, maar gooi niet het kind met het badwater weg. De vraag is ook of een werknemer erbij gebaat is als hij bij een pandjesbaas moet gaan huren. Daar is het risico op uitbuiting wellicht groter.'

Bij een inkomensgarantie voor de eerste twee maanden bestonden met name aan werkgeverskant bedenkingen:

'In dat laaggeschoolde werk krijg je ook, ik noem het maar even, de pubers vanuit Europa op bezoek. In Polen kan het gebeuren dat er lichtvaardig wordt besloten: we gaan drie maanden in Nederland veel geld verdienen. [...] Dus ik zou niet graag de garantie willen geven dat iedereen

⁷⁴ De consultatie vond plaats in de zomer van 2022. De reacties zijn te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

die komt twee maanden okay is, want je kent die gasten niet en dan zit je er twee maanden aan vast.'

'Het idee is hoe dan ook goed. Bij de ABU hebben we ook gekeken van kunnen we daar invulling aan geven in onze code [...]. Maar dat had heel veel haken en ogen, ook ACM-technisch: wat mag wel, wat mag niet, waarom een arbeidsmigrant wel en een Nederlander niet. [...] Tegelijkertijd zijn er ook veel arbeidsmigranten die bewust hiernaartoe komen om [...] voor een plukseizoen van drie weken hier te werken.'

'Wij zien er meer in dat als je mensen hiernaartoe haalt, je ze in ieder geval kan aanbieden dat ze voor een bepaalde periode werk hebben. Daar zien we meer in dan in een vast minimum inkomen voor de eerste maanden. Want we hebben best wel veel mensen die hiernaartoe komen en na een dag werken denken van ik ga liever ergens anders werken.'

Dit laatste (iets van een werkzekerheidsgarantie geven) gebeurt volgens respondenten uit de uitzendbranche ook al wel; daarbij zou het volgens hen helpen als opdrachtgevers aan uitzenders laten weten dat ze voor langere tijd werk hebben. Overigens is de door het Aanjaagteam aanbevolen inkomensgarantie intussen wel opgenomen in de uitzend-cao en de vlees-cao.

Onze vakbondsrespondenten misten in het eindrapport van het Aanjaagteam aanbevelingen om het gebruik van uitzendcontracten helemaal aan banden te leggen. Een respondent uit de uitzendsector zag wel mogelijkheden om in de uitzend-cao af te spreken dat na zes maanden onderbreking de telling niet opnieuw begint (waarmee uitzendkrachten eindeloos in het uitzendregime kunnen worden gehouden). Voor zover ons bekend heeft dit nog niet tot concrete voorstellen geleid.

Tekstkader 5.3: Voorbeelden van good practices

Het is voor vakbonden lastig om leden te werven – en behouden – onder arbeidsmigranten die via uitzendbureaus werken. Eén uitzendbureau is met de FNV overeengekomen dat het uitzendbureau de vakbondscontributie betaalt. Het uitzendbureau doet dit omdat het fatsoenlijk wil opereren in de markt. Arbeidsmigranten krijgen na aankomst een introductie. Aan het eind daarvan komt iemand van de FNV over de vakbond vertellen en kunnen migranten desgewenst lid worden.

De flexcoördinator van een inlener, een distributiecentrum, houdt eens in de zes weken rondetafelgesprekken met arbeidsmigranten, om hun meningen, wensen, behoeften te peilen. 'Ik nodig willekeurig een aantal uitzendkrachten uit, zonder agenda, en vraag: nou vertel maar, waar wil je het over hebben. Het kan over [het inlenende bedrijf] gaan, over het uitzendbureau, over het werk, privé. Dan komen allerlei zaken naar boven waar ze vragen over hebben.' Hij houdt deze gesprekken in het Engels of met iemand erbij die kan tolken.

Een uitzendbureau dat onder meer actief is in de agrarische sector regelde een speciale quarantainelocatie voor arbeidsmigranten die (onder meer na inreis) in quarantaine moesten. Tijdens het hoogseizoen kwamen daar wekelijks 60-90 arbeidsmigranten aan, en tijdens de hoogste coronagolven zaten wel 10% van de arbeidsmigranten in quarantaine. Het uitzendbureau nam drie fte aan medewerkers extra aan om te informeren, boodschappen te bezorgen en na te bellen. Opdrachtgevers waren niet altijd begripvol, omdat uitzendkrachten van andere bureaus niet altijd in quarantaine hoefden. Er zijn daardoor ook wel arbeidsmigranten die dit bureau had geworven naar andere uitzendbureaus vertrokken. Ze kregen weliswaar doorbetaald tijdens quarantaine, maar slechts 90% zoals bij ziekte, en geen overuren en ploegentoeslagen, zodat ze toch minder inkomsten hadden.

Een gemeente vraagt werkgevers om bij aanvragen om huisvesting kenbaar te maken hoe zij het begrip goed werkgeverschap vormgeven. De gemeente vraagt daarbij aandacht voor aspecten als het wegwijs maken in de omgeving en het aanbieden van taal- en andere cursussen, maar ook voor de doorgroei van flexcontracten naar meer duurzame vervolcontracten. Bij initiatieven voor de huisvesting van meer dan 80 arbeidsmigranten wordt de naleving van het goed werkgeverschap

vastgelegd in een anterieure overeenkomst met een boeteclausule. Jaarlijks moet de werkgever een verslag bij de gemeente indienen waarin de maatschappelijke verantwoording wordt beschreven.⁷⁵

5.5 De impact van de coronapandemie

Tijdens de eerste maanden van de coronapandemie werd duidelijk dat arbeidsmigranten, die tijdens de lockdowns vitale processen (distributie, vleesverwerking, oogsten) gaande hielden, een bovengemiddeld risico op besmetting met het coronavirus liepen. Daarmee werden ook bestaande problematische aspecten van de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten (en het juridisch kader rond die arbeidsverhoudingen) breder zichtbaar – en pregnanter, omdat ze arbeidsmigranten extra kwetsbaar maakten voor besmetting. In de interviews met diverse betrokken actoren hebben we gezocht naar antwoorden op de volgende vragen:

- Hoe heeft het juridisch kader tijdens de pandemie gewerkt?
- Arbeidsmigranten zijn vaak niet alleen voor werk maar ook voor huisvesting afhankelijk van hun (uitzend)werkgever; wat voor effecten had dit tijdens de pandemie?
- In hoeverre heeft de pandemie tot veranderingen in de arbeidsverhoudingen van arbeidsmigranten en de driehoeksrelaties waarvan ze deel uitmaken geleid?

5.5.1 Effecten juridisch kader rond uitzendwerk tijdens de pandemie

Zowel de Arbeidsinspectie als vakbonden en ngo's constateerden dat arbeidsmigranten die als uitzendkracht werken, geneigd waren om bij klachten of ziekte door te werken vanwege de aard van hun contract (vaak een contract met uitzendbeding, dat bij ziekte of als het werk stopt automatisch eindigt) en hun afhankelijkheid van het uitzendbureau voor huisvesting en woonwerkvervoer. Ook kwam het voor dat ze door hun werkgevers onder druk werden gezet om door te werken.⁷⁶ De Arbeidsinspectie, ngo's, vakbonden en vertegenwoordigingen van herkomstlanden ontvingen meldingen en klachten hierover, naast klachten van arbeidsmigranten die zich niet veilig voelden op het werk omdat collega's met klachten doorwerkten – en dat ook konden omdat er door de (uitzend- of inlenende) werkgever onvoldoende toezicht werd gehouden op naleving van de RIVM-richtlijnen.⁷⁷ Het volgende voorbeeld illustreert dat ook uitzendbureaus die de richtlijnen wél volgden daar last van hadden:

Een uitzendbureau dat zijn best deed om alle richtlijnen en adviezen te volgen, vond het lastig dat sommige andere bureaus het minder nauw namen. De uitzendkrachten van verschillende bureaus werkten wel samen op dezelfde werkvloer, waardoor het besmettingsrisico voor iedereen werd verhoogd. Alhoewel het uitzendbureau arbeidsmigranten die in quarantaine moesten doorbetaalde, vertrok een aantal toch naar andere bureaus, waar ze niet in quarantaine hoefden. Wat ook niet hielp, was dat de Nederlandse overheid slechts 'dringende adviezen' gaf, geen dwingende regels met handhaving. Het was aan arbeidsmigranten die in eigen land anders gewend waren, moeilijk uit te leggen dat die adviezen wel gevolgd moesten worden. 'En wij waren de boosdoeners', aldus de respondent van het uitzendbureau.

Het juridisch kader rond uitzendwerk voorzag (en voorziet) niet in een situatie die zich tijdens de pandemie heel vaak voordeed: veel arbeidsmigranten moesten in quarantaine zonder ziek

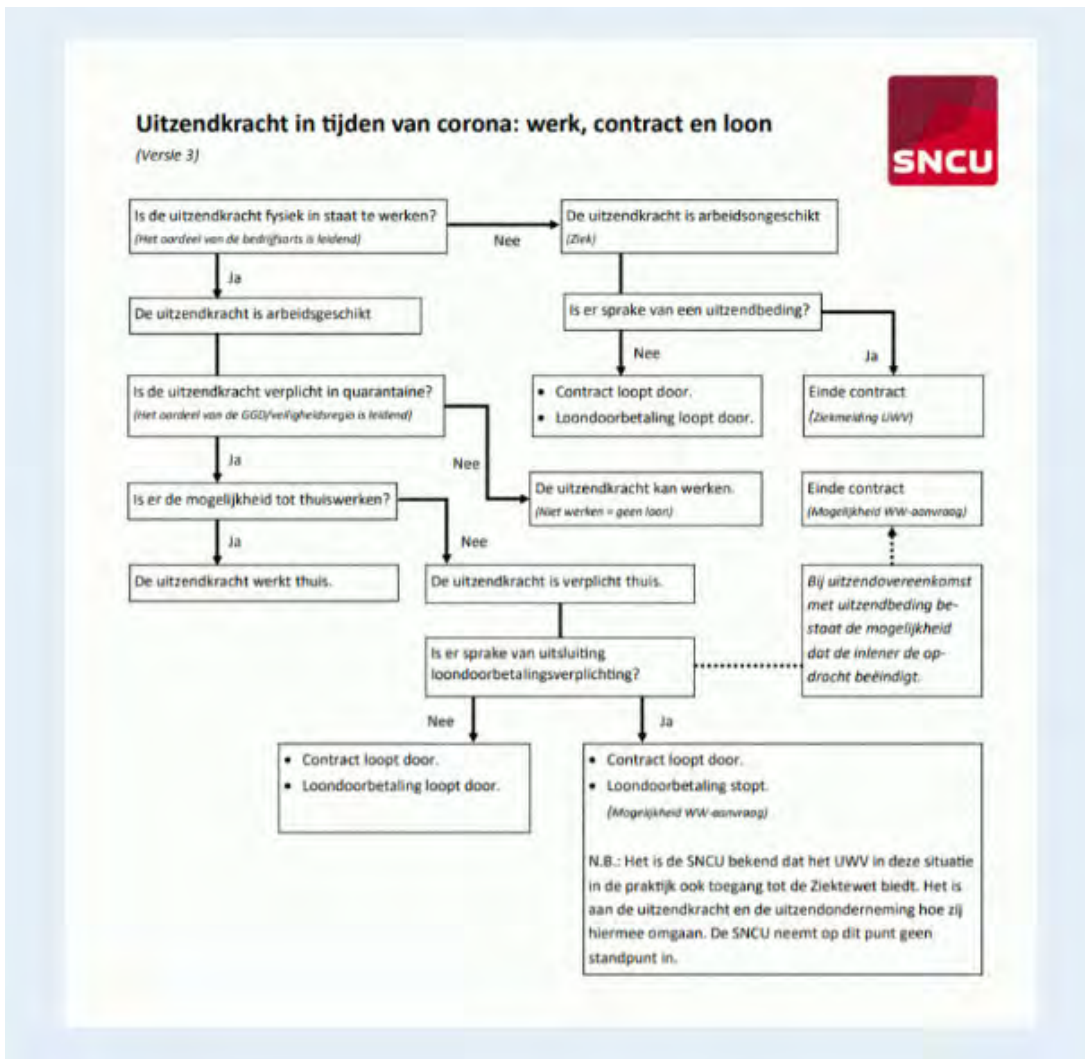
⁷⁵ Beleid huisvesting arbeidsmigranten 2021, Gemeenteblad van de gemeente Peel en Maas, nr. 145194, 10 mei 2021.

⁷⁶ Inspectie SZW 2021a, p. 21; Inspectie SZW 2021b, p. 27 e.v.; 'Werknemers slachterij Van Rooi: wij moesten werken met coronaklachten', nos.nl, 2 augustus 2020.

⁷⁷ Zie ook hoofdstuk 7, over de uitkomsten van de enquête onder Poolse en Roemeense arbeidsmigranten.

te zijn, bijvoorbeeld vanwege een zieke of besmette huisgenoot of na inreis.⁷⁸ De hoofdregel in het arbeidsrecht schrijft voor dat de werkgever het loon doorbetaalt als er niet wordt gewerkt, tenzij de oorzaak daarvan in redelijkheid voor rekening van de werknemer behoort te komen (bijvoorbeeld als de werknemer is afgereisd naar een gebied waarvoor een negatief reisadvies geldt en daarom na terugkeer in quarantaine moet). Voor uitzendwerknemers ligt het ingewikkelder: het hangt van hun contract af (of er sprake is van een uitzendbeding en/of uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting) of de werkgever verplicht is tot loondoorbetaling. De SNCU publiceerde op zijn website een 'stroomschema' waarmee kon worden bepaald of er tijdens quarantaine een loondoorbetalingsverplichting bestond (zie afbeelding 1).

Afbeelding 5.1: SNCU stroomschema loondoorbetalingsverplichting tijdens quarantaine



Bron: sncu.nl/corona/stroomschema

⁷⁸ Bij ziekte geldt dat een contract met uitzendbeding eindigt; het uitzendbureau dient de werknemer dan aan te melden bij het UWV voor een Ziektewetuitkering. Het UWV zou ook in situaties van verplichte quarantaine waarin de loonbetaling stopte omdat de loondoorbetalingsverplichting was uitgesloten, in de praktijk soms toegang tot de Ziektewet hebben geboden.

Bij FairWork en andere ngo's, ambassades van herkomstlanden en de helpdesk van SNCU melden zich arbeidsmigranten die niet doorbetaald werden tijdens quarantaine of die wilden weten waar ze recht op hadden:

'De meeste vragen gaan over situaties dat iemand op het werk of iemand in het huis waar ze wonen ziek is of corona heeft, en dan moeten ze thuisblijven terwijl ze zelf niet ziek zijn. Dan hebben ze vragen over hoe dat geregeld is, hoe het zit met doorbetaling van hun loon. [...] Het is nog steeds niet helemaal duidelijk wanneer de werkgever wel verplicht is om door te betalen en wanneer niet. Waar ligt het risico, bij de werkgever of bij de werknemer, dat kan per situatie verschillen.'

Brancheorganisaties van de uitzendbranche en inlenende bedrijfstakken kregen vragen en klachten van werkgevers die zich afvroegen of ze verplicht waren tot loondoorbetaling of die het onredelijk vonden dat ze dat verplicht waren als een werknemer in quarantaine moest vanwege zieke huisgenoten. De NBBU vermeldde bij de veel gestelde vragen op zijn website:

*'Gedurende de quarantaine geldt het volgende: Indien er sprake is van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding of wanneer de loondoorbetalingsverplichting is uitgesloten en de werknemer geen arbeid heeft verricht hoeft de werkgever het loon niet door te betalen. Echter is er nog geen specifieke jurisprudentie over quarantaine door omstandigheden van epidemiologische aard.'*⁷⁹

Kamerleden vroegen begin juni 2020 naar aanleiding van uitbraken in de vleesindustrie om een financiële voorziening voor (onder meer) arbeidsmigranten die 'vanwege RIVM-richtlijnen thuis moeten blijven, ook als zij zelf geen klachten hebben'. Werkgevers zouden eventueel verplicht moeten worden tot loondoorbetaling.⁸⁰ De desbetreffende motie werd aangehouden in afwachting van een juridisch advies dat het kabinet inwon over de vraag of deze mensen onder de Ziektewet vielen.⁸¹

De brancheorganisaties van de uitzendsector hadden in maart 2020 een oproep aan hun leden gedaan om rekening te houden met de kwetsbare positie van arbeidsmigranten. Ze adviseerden hun leden ook om geen huisvestingskosten in rekening te brengen aan arbeidsmigranten die na inreis eerst een aantal dagen in quarantaine moesten.

*'NBBU roept op tot medemenselijkheid ten tijde van het coronavirus, voor arbeidsmigranten in het bijzonder. NBBU vraagt zijn leden om in deze tijden zoveel als mogelijk rekening te houden met de situatie en de kwetsbare positie van deze groep. Zeker voor de arbeidsmigranten die nu geen opdracht meer hebben. Wij realiseren ons dat de situatie voor velen ingewikkeld is of nog gaat worden. Wellicht ten overvloede vragen wij u met klem om elkaar en anderen in deze bijzondere tijd te helpen en bij te staan als het gaat om huisvesting en zorgverzekering voor arbeidsmigranten.'*⁸²

Veel (uitzend)werkgevers zullen inderdaad hebben doorbetaald. Dat gold in ieder geval voor de door ons geïnterviewde uitzenders – de meesten van hen werkten ook niet met contracten met uitzendbeding. Daarbij werden soms ook oplossingen gehanteerd die meer op pragmatisme dan op medemenselijkheid berustten. Ngo FairWork constateerde dat quarantainedagen soms als vakantiedagen werden geregistreerd, of dat arbeidsmigranten werden doorbetaald of voor een Ziektewetuitkering aangemeld alsof ze ziek waren. Uitzendbureaus schenen voor deze oplossingen te kiezen om problemen met de inhouding van de huisvestingskosten te voorkomen.

⁷⁹ 'Veelgestelde vragen en antwoorden over het coronavirus', nbpu.nl, 18 november 2021.

⁸⁰ Handelingen II, 2019/20, nr. 79, item 10.

⁸¹ Kamerstukken II, 2019/20, 25295, nr. 401.

⁸² 'NBBU roept op tot medemenselijkheid ten tijde van het coronavirus, voor arbeidsmigranten in het bijzonder', 20 maart 2020, www.nbpu.nl/nl/nieuws/nbpu-roept-op-tot-medemenselijkheid-ten-tijde-van-het-coronavirus-voor-arbeidsmigranten-het.

Voor de arbeidsmigranten gingen deze oplossingen ten koste van de opbouw van vakantie- of Ziektewetaanspraken.

De meeste uitzenders lijken ook geen huisvestingskosten in rekening te hebben gebracht aan arbeidsmigranten die na inreis in quarantaine moesten, maar een aantal uitzendbureaus deed dat wel – ook hierover kwamen klachten binnen bij onder meer FairWork.

Bovendien waren er wel degelijk arbeidsmigranten die hun werk kwijtraakten doordat ze ziek werden of in quarantaine moesten. Het wettelijk kader rond uitzendcontracten maakt het mogelijk dat het contract in zo'n situatie eindigt. Daarmee zijn arbeidsmigranten in feite afhankelijk van hoe hun uitzendbureau hiermee omgaat.

Er waren ook zeldzame gevallen van arbeidsmigranten die na aankomst in Nederland besmet bleken te zijn en langer in quarantaine c.q. isolatie moesten. Behalve dat zij niet aan het werk konden (en dus nog geen inkomsten hadden), konden zij – als niet-ingezetenen die nog geen loonbelasting betaalden – ook nog geen zorgverzekering afsluiten. Daarnaast is het zo dat indien een arbeidsmigrant van wie het contract eindigt geen ander werk vindt en geen aanspraak heeft op een uitkering, de zorgverzekering wordt beëindigd.

5.5.2 Effecten afhankelijkheid van (uitzend)werkgever voor huisvesting tijdens de pandemie

In de media werd bericht over arbeidsmigranten die op straat belandden doordat hun uitzendwerkgever geen werk meer voor hen had. Uit onze interviews bleek dat het tijdens de pandemie ook voordelen had dat uitzendbureaus behalve werk ook huisvesting kunnen regelen. Dakloos geworden arbeidsmigranten konden vaak vrij makkelijk aan werk en daarmee huisvesting worden geholpen. Het hielp dat uitzendbureaus volop werk voor arbeidsmigranten hadden. Respondenten uit de uitzendbranche vertelden over een 'herplaatsingsoperatie' tijdens de eerste coronagolf.

'In bepaalde sectoren viel het werk weg, andere sectoren hadden juist extra werk. Uitzendbureaus die extra mensen nodig hadden zochten contact met andere uitzendbureaus: hebben jullie mensen over, wij kunnen ze gebruiken in de logistiek en de food.'

Een grote uitzender vertelde als 'opvangpunt' te hebben gefungeerd:

'Wij hebben tientallen, misschien wel honderd mensen opgehaald en opgevangen die ineens op straat kwamen te staan, op verzoek van ambassades, gemeentes, politie, maar ook bijvoorbeeld de FNV. We hebben gezegd: ok, we regelen huisvesting en als het kan ook nog werk voor je. Maar in ieder geval dat de mensen een dak boven het hoofd hadden.'

Uit de interviews bij gemeenten bleek enerzijds dat er tijdens de pandemie wel degelijk (meer) arbeidsmigranten op straat belandden. Anderzijds konden ze inderdaad een beroep doen op uitzendbureaus (en huisvesters) om deze mensen weer aan huisvesting en werk te helpen. Uit de interviews bij ngo's bleek hetzelfde: ze konden arbeidsmigranten vaak vrij makkelijk weer aan werk (en huisvesting) helpen door vacatures voor ze uit te printen. In de land- en tuinbouw en de distributie was steeds wel werk te vinden en het was voor de arbeidsmigranten aantrekkelijk dat dan meteen ook de huisvesting weer was geregeld.

De ervaring van gemeenten en ngo's was echter ook dat sommige arbeidsmigranten toch weer op straat belandden. Dat had meestal met verslavings- of psychische problematiek te maken. Een respondent van een ngo had de indruk dat arbeidsmigranten die in de problemen kwamen, zelf op goed geluk hiernaartoe waren gekomen omdat ze in hun herkomstland al in de problemen zaten. Andere respondenten weten het aan de manier van werven van (sommige)

uitzendbureaus dat arbeidsmigranten hier op straat belandden. Een gemeente die enkele tientallen op straat belande arbeidsmigranten ander werk hielp te vinden, zag de meesten van hen na korte tijd weer terug op straat:

‘Toen bleken het mensen te zijn die in eigen land al een probleem hadden, een alcoholprobleem of een psychisch probleem, en die door een uitzendbureau dat alleen maar op zoek is naar handjes, naar Nederland waren gestuurd, en in Nederland ging het vervolgens na een of twee weken mis. [...] Die uitzendbureaus [...] weten dat de mensen die ze aannemen een probleem hebben. Maar ze krijgen betaald naar het aantal mensen dat ze leveren.’

5.5.3 Verdeling verantwoordelijkheden tussen uitzender en inlener tijdens de pandemie

Heeft coronapandemie tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen uitzendwerkgever en inlener geleid?

Zeker in de eerste maanden van de pandemie zochten brancheorganisaties van de uitzendsector en inlenende sectoren vaker contact met elkaar. Datzelfde gold voor individuele uitzendbureaus en hun opdrachtgevers.

De rijksoverheid publiceerde (pas) begin juni 2020 een *infographic* met ‘tips voor goed werkgeverschap’ voor werkgevers en inleners van arbeidsmigranten.⁸³ Brancheorganisaties en grotere (uitzend)werkgevers waren al in maart begonnen met het uitwerken van de generieke RIVM-richtlijnen in op hun bedrijf of bedrijfstak toegesneden protocollen. Brancheorganisatie COV stelde een modelprotocol voor de vleessector op. Voor de agrarische sector maakte kennisinstituut Stigas samen met de sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties een protocol, met richtlijnen voor veilig werken, reizen en wonen en voor de handhaving van het protocol.⁸⁴ De brancheorganisaties voor de uitzendsector stelden samen met de vakbonden het ‘Protocol samen veilig doorwerken voor de uitzendbranche’ op. De ABU maakte daarnaast een ‘Corona veiligheidsprotocol arbeidsmigranten’, met richtlijnen specifiek van belang voor arbeidsmigranten en hun uitzend- en inleenwerkgevers en huisvesters. Grotere werkgevers maakten hun eigen protocollen.

Het protocol voor de vleessector was er het snelst. Voor slachterijen was zo’n protocol extra belangrijk omdat ook toezichthouder NVWA de omstandigheden op de werkvloer als veilig voor de eigen medewerkers moest beoordelen. Het protocol riep de bedrijven in de sector op om de coronamaatregelen helder en in alle relevante talen met medewerkers te communiceren, om dagelijks met de uitzendbureaus te overleggen over de werking en naleving van de maatregelen en ook om de woonruimtes van de ingehuurd arbeidsmigranten te bezoeken en zelf de leefomstandigheden ter plekke te beoordelen. Ook moest worden gezorgd voor een *up to date* overzicht van de adresgegevens van alle medewerkers.

‘In onze optiek blijft het de verantwoordelijkheid van de werkgever om die registratie te doen, maar we hebben wel gezegd [...] op het moment dat er een uitbraak is op je bedrijf moet je binnen één of twee uur die lijst kunnen leveren, en die moet wel kloppen. Dus dat moet je in jouw protocol opnemen, in jouw afspraken met jouw dienstverleners, dat zij kunnen borgen dat op het moment dat jij dat nodig hebt, zij dat kunnen uitdraaien en dat het klopt.’

De brancheorganisaties van de uitzendsector en inlenende sectoren hielden vrij intensief contact met elkaar over de werking van de protocollen en de uitleg van de RIVM-richtlijnen. De indruk bij de brancheorganisaties was dat er tijdens coronapandemie ook op bedrijfsniveau meer

⁸³ ‘Arbeidsmigranten in de coronacrisis - informatie voor werkgevers’, rijksoverheid.nl, 2 juni 2020.

⁸⁴ Stigas is een stichting die werd opgericht en wordt bestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties in de land- en tuinbouw.

afstemming tussen inleners en uitzenders plaatsvond, zeker na de uitbraken bij enkele vleesbedrijven, die veel aandacht in de media kregen en tot tijdelijke bedrijfssluitingen leidden:

‘Daarna heb ik wel gehoord van meer voorbeelden waarbij inleners en uitzenders elkaar vaker opzochten om met elkaar uit te zoeken van waar ligt de verantwoordelijkheidsdeling exact. [...] Ik heb het idee dat dat eigenlijk logischerwijs goed gebeurd is, want dat is een wederzijds belang, om dat voor de arbeidsmigrant te regelen, maar ook natuurlijk [...] om met elkaar af te dekken hoe dat geregeld is. Niemand wil besmettingen, niemand wil brandhaarden, niemand wil zieke mensen [...]. En niemand wil, mocht er toch een uitbraak komen, niemand wil gedoe met media.’

Ook uit onze interviews met inleners en uitzenders bleek dat er meer overleg en afstemming plaatsvond over hoe besmettingen op en buiten de werkvloer te voorkomen. Dat was ook in beider belang.

Een voorbeeld uit een interview bij een vleesbedrijf:

‘We gaan steekproefsgewijs samen met hun huisvestingcontroles doen. Ze moeten gewoon een certificaat hebben, anders hebben ze ook een probleem. Op het moment dat zij een positieve collega hebben, die hier gisteren gewerkt heeft, moeten ze dat ook bij ons melden, dus wij houden ook nog de registraties van de uitzendkrachten bij.’

Een voorbeeld uit een interview bij een distributiecentrum:

I: Hoe wordt met de uitzendbureaus afgestemd over wie de verantwoordelijkheid neemt voor wat?

R: Op de locatie zelf zijn wij verantwoordelijk voor wat er allemaal gebeurt, dat wil het bureau ook graag van ons weten, net zoals wij andersom vragen van hoe heb je dat met het vervoer geregeld, zijn jouw chauffeurs op de hoogte, draagt iedereen een mondkapje, hoe houd je daar toezicht op, hoe is het op het park geregeld. Dat soort dingen, daar praat je dan over met elkaar, wij controleren hun daar niet op, we vragen wel om daar samen in op te trekken zodat we ook geen onderscheid hebben tussen onze eigen medewerkers en de uitzendkrachten.’

I: Worden medewerkers die in quarantaine moeten doorbetaald?

R: Ja, daar hebben we ook duidelijke afspraken over gemaakt. Normaal is er een wachtdag, in tijden van quarantaine hebben ze gezegd die laten we ook vervallen.’

Een voorbeeld uit een interview met een grote uitzender die zelf coronaprotocolen had gemaakt voor werk, wonen en vervoer:

I: Zijn die ook met inleners afgestemd? Zijn jullie daar ook op de werkvloer gaan kijken?

R: We hebben een checklist gemaakt met de inleners [...] en die hebben de inleners en wijzelf allebei ondertekend. [...] Het ene bedrijf was daar sneller mee [met het uitleggen van de coronaregels die op de werkvloer gelden] dan het andere. Maar wij hebben geen enkel bedrijf meegemaakt waar wij waarschuwingen aan moesten geven van: dit gaat niet goed, het moet nu veranderd worden, en anders stoppen wij ermee – wat wel in ons protocol stond: als we de veiligheid van onze medewerkers niet kunnen waarborgen dan stoppen we ermee.’

De uitzender uit het laatste voorbeeld hanteerde geen wachtdag voor de loondoorbetaling tijdens quarantaine. De kosten daarvan kwamen wel geheel voor rekening van het uitzendbureau; dat werd door beide partijen als een kwestie van bedrijfsrisico gezien.

Uit de volgende voorbeelden blijkt dat er niet bij alle bedrijven even uitgebreid werd afgestemd. Het eerste voorbeeld is van een uitzender:

‘R: Elk bedrijf heeft toch weer zijn eigen regeltjes en die worden door de inlener zelf gecommuniceerd met medewerkers, want het kan zijn dat ze met meerdere uitzendbureaus te maken hebben.’

I: Oké, en bent u dan goed op de hoogte van wat iedereen doet of hoe?

R: Nee, nee. Dat is toch de verantwoordelijkheid van de klant. Want ik kan alleen maar zeggen wat wij als regels hebben, dat gaat naar de klant, wat de klant vervolgens ermee doet is aan hem.

I: Merkt u ook dat de klanten [...] wat meer vragen gaan stellen over de huisvesting, hoe het daar is geregeld?)

R: Heb ik niks van gemerkt. [...] Ik denk ook wel dat het gebaseerd is op de langdurige relatie die wij hebben met onze klanten en die weten gewoon dat we dat goed georganiseerd hebben.'

Het volgende voorbeeld laat zien dat in ieder geval deze inlener liever zou volstaan met naar certificeringen te vragen. Op de vraag of hij op woonlocaties is gaan kijken of daar vragen over heeft gesteld, antwoordde de respondent van wel, maar hij voegde daaraan toe:

'Ik vind op een gegeven moment mag je er ook vanuit gaan, als je dat soort keurmerken hebt ... Natuurlijk moet je hen ook wel eens controleren en ik vind het ook belangrijk dat je weet waarover je praat, maar ...'

De modelprotocollen en de maatregelen die in de bedrijven zijn genomen om besmettingen te voorkomen lijken vrij goed te hebben gewerkt. Het was ook duidelijk in het belang van zowel uitzend- als inleenwerkgevers om uitbraken te voorkomen. Van meer structurele effecten van de pandemie op de arbeidsverhoudingen lijkt nauwelijks sprake. In de vleessector, die erg in de schijnwerpers kwam te staan, worden onder druk van politiek en regering wel stappen genomen om meer arbeidsmigranten in eigen dienst te nemen. Bedrijven die zijn aangesloten bij brancheorganisatie COV hebben zich gecommitteerd aan het streven om arbeidsmigranten na twee jaar zelf in dienst te nemen – echter wel met een aantal randvoorwaarden, waaronder eigen huisvesting hebben in de omgeving van het bedrijf.⁸⁵ Hiertoe werd in de zomer van 2021 na diverse gesprekken met de ministers van LNV en SZW, vakbonden en de Dierenbescherming over de positie van werknemers in de vleessector besloten. Verschillende respondenten signaleerden ook in andere sectoren een zekere tendens naar meer 'duurzame' arbeidsrelaties. Die tendens lijkt echter vooral veroorzaakt te worden door een krappere wordend aanbod en door wetgeving die flexibele arbeid duurder heeft gemaakt.

5.6 Opvolging aanbevelingen Aanjaagteam

In hoeverre zijn de aanbevelingen van het Aanjaagteam voor de langere termijn (voor regulering van de uitzendsector en garanties voor eerlijk werk) opgevolgd? Het kabinet-Rutte III omarmde in zijn reactie alle aanbevelingen, maar gaf ook aan dat het een aantal verdergaande hervormingen niet meer zelf meer doorvoeren; het volgende kabinet zou in overleg met sociale partners en de betrokken partijen met de wetgeving en invoering daarvan aan de slag gaan. In december 2022 was de stand van zaken als volgt.

5.6.1 Regulering uitzendsector

De minister van SZW stuurde begin juli 2022 een brief naar de Kamer met informatie over de hoofdlijnen van het stelsel van verplichte certificering, zoals het kabinet dat voorstelt.⁸⁶ Het kabinet wil de certificeringsplicht laten gelden voor alle ondernemingen die in Nederland aan terbeschikkingstelling van arbeid als bedoeld in de Waadi doen en voor alle situaties waarin in Nederland arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld, ook als dit door buitenlandse uitleners gebeurt. Een certificerende instelling – een nieuw op te richten zelfstandig bestuurs-

⁸⁵ 'Eerste stappen naar duurzame arbeid in de vleessector gezet', cov.nl, 5 augustus 2022.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 92.

orgaan⁸⁷ – zal verantwoordelijk worden voor het uitgeven van certificaten; private inspectie-instellingen zullen periodiek bij uitleners controleren of ze voldoen aan de certificeringseisen. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal toezicht houden op de naleving van de certificeringsplicht door uitleners en inleners. Het normenkader zal bestaan uit de bestaande SNA-normen, aangevuld met een aantal aanvullende verplichtingen voor uitleners, waaronder betaling van het juiste loon op grond van de loonverhoudingsnorm; een verklaring omtrent het gedrag (VOG); een bankgarantie; en het aanbieden van gecertificeerde huisvesting. Voor buitenlandse ondernemingen zullen zoveel mogelijk gelijkwaardige normen van toepassing zijn. Op 14 juli startte de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel voor het certificeringsstelsel; de consultatie liep tot en met 25 augustus 2022 en leverde 46 reacties op.⁸⁸ In november 2022 informeerde de minister de Kamer nader over het tijdsplan van invoering van het stelsel. Het streven is om het stelsel in 2024 in werking te laten treden. De handhavingmogelijkheden kunnen echter pas in werking treden als alle uitleners in staat zijn gesteld om een certificaat te verkrijgen. Dat zal vanaf 1 januari het geval kunnen zijn.⁸⁹ In december 2022 is het wetsvoorstel naar de Raad van State gestuurd voor advies.⁹⁰

In een commissiedebat werd gevraagd naar het publiek-private karakter van het certificeringsstelsel: zou het niet beter zijn om de uitvoering van het stelsel volledig publiek te beleggen?⁹¹ De minister noemde in haar antwoord verschillende redenen om niet voor een publiek vergoedingenstelsel te kiezen: ‘Het kabinet hecht grote waarde aan een rol voor sociale partners in het stelsel. [...] Daarnaast is er in de markt waardevolle expertise en deskundigheid die de werking van het stelsel ten goede komt. Tot slot zorgt het kabinet met het certificeringsstelsel voor draagvlak.’⁹²

In het kabinetsvoorstel worden een bankgarantie en een VOG vereisten voor certificering. Volgens de minister is het niet mogelijk om, zoals Kamerlid Piri (PvdA) tijdens een commissiedebat had gevraagd, alvast via een AMvB voor uitzendbureaus actief in specifieke risicosectoren, zoals vlees, distributie, bouw en land- en tuinbouw, een waarborgsom en een VOG voor bestuursleden in te voeren.⁹³ Artikel 12 van de Waadi biedt een grondslag om bij AMvB eisen te stellen aan sectoren of segmenten van de arbeidsmarkt ten aanzien van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, maar de minister is na onderzoek van het ministerie ‘tot de conclusie gekomen dat dit artikel geen reële route biedt om versneld eisen te stellen.’⁹⁴ De minister lijkt overigens van mening dat een bankgarantie een andere term is voor een waarborgsom: ‘De aanvrager van een certificaat dient tevens een bankgarantie te overleggen. De Tweede Kamer [...] en het Aanjaagteam gebruikten voor deze verplichting de term waarborgsom.’⁹⁵

Een verplichting tot het gebruik van de g-rekening door alle gecertificeerde uitzendondernemingen en inleners is volgens de minister niet uitvoerbaar voor banken en de Belastingdienst: ‘Met de huidige stand van de techniek kan het aantal g-rekeningen niet (op grote schaal)

⁸⁷ Deze taak wordt dus niet, zoals het Aanjaagteam adviseerde, bij de Kamer van Koophandel belegd.

⁸⁸ De reacties op de internetconsultatie zijn te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 98.

⁹⁰ ‘Ministerraad akkoord met wetsvoorstel verplichte certificering voor uitzendbureaus’, rijksoverheid.nl, 9 december 2022.

⁹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 29544, nr. 1157.

⁹² Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 98, p. 6.

⁹³ Een motie hiertoe (Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 83) werd door de minister ontraden, en werd verworpen.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 81.

⁹⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 92.

stijgen.⁹⁶ Het kabinet wil het gebruik van de g-rekening wel stimuleren, door enerzijds een vrijwaringsregeling voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid bij storting op de g-rekening en anderzijds door vereenvoudiging van de fiscale inlenersaansprakelijkheid.

Het kabinet heeft de voor- en nadelen van invoering van een bestuursrechtelijk bestuursverbod voor malafide uitleners (om te voorkomen dat ze na liquidatie van hun onderneming een nieuw uitzendbureau starten) onderzocht. Voordeel van een bestuursrechtelijk bestuursverbod (ten opzichte van het bestaande civielrechtelijke bestuursverbod) is dat een bestuursorgaan het kan opleggen zonder voorafgaande toestemming van een rechter. De Arbeidsinspectie vindt echter dat een dergelijk ingrijpend besluit juist wel door een rechter en niet door een bestuursorgaan moet worden genomen. Het kabinet is daarom op zoek gegaan naar alternatieve maatregelen en is uitgekomen bij het beboeten van feitelijk leidinggevendenden. Dat zou voor de Arbeidsinspectie een nuttig – alhoewel ook complex – handhavingsinstrument kunnen zijn. De bevoegdheid tot boeteoplegging is al in een aantal wetten geregeld, maar nog niet in alle arbeidswetten. De minister wil het mogelijk maken om dit instrument breder in te zetten.⁹⁷ Daarnaast is het de bedoeling dat de Wet Bibob van toepassing wordt verklaard bij het verlenen en intrekken van certificaten. De eis van een financiële zekerheidsstelling zal ook helpen om ‘vluchtig ondernemerschap’ tegen te gaan.⁹⁸

In verschillende reacties op de internetconsultatie over het conceptwetsvoorstel werden zorgen geuit over de omvang van de certificeringsoperatie. In veel reacties werd om uitzonderingen op de certificeringsplicht gevraagd.⁹⁹ In andere reacties werd juist gewaarschuwd voor het ‘waterbedeffect’ dat kan optreden als uitleners zich anders gaan registreren of als er een verschuiving plaatsvindt naar *contracting*, A1-constructies (uitleners die via het buitenland gaan werken) of naar registratie van uitzendkrachten als zzp’ers – of andere constructies die kunnen worden bedacht om aan de certificeringsplicht en de ermee gepaard gaande administratieve en financiële lasten te ontkomen. Ook waren er reacties die ingingen op het normenkader, waarin bijvoorbeeld werd gesteld dat gemeenten moeten worden betrokken bij de uitwerking ervan, of waarin werd gepleit voor het opnemen van normen gericht op bescherming van de gezondheid van arbeidsmigranten.¹⁰⁰

5.6.2 Garanderen eerlijk werk

De nieuwe uitzend-cao die najaar 2021 is afgesloten, bevat twee verbeteringen specifiek voor arbeidsmigranten:

- Een inkomensgarantie voor arbeidsmigranten die voor het eerst in Nederland komen werken: zij hebben gedurende de eerste twee maanden ten minste recht op een bedrag ter hoogte van het voltijdsminimum (jeugd)loon, ongeacht de contractduur en het aantal gewerkte uren.¹⁰¹
- Als de uitzendovereenkomst eindigt, heeft de arbeidsmigrant de mogelijkheid om nog vier weken in de van de uitzendonderneming gehuurde huisvesting te blijven, waarbij de huurprijs maximaal gelijk blijft aan de huurprijs tijdens het dienstverband en de uitzend-

⁹⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 81.

⁹⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 96; zie ook nrs. 80, 92.

⁹⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 96; Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 13. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

⁹⁹ Zie ook: ‘Stormloop op uitzonderingen certificeringsplicht’, flexnieuws.nl, 31 augustus 2022.

¹⁰⁰ De reacties op het conceptwetsvoorstel zijn te vinden op: www.internetconsultatie.nl/wijzigingwaadi.

¹⁰¹ CAO voor Uitzendkrachten 2021-2023, art. 39.

onderneming bij het innemen van de huur en het beëindigen van het verblijf in de huisvesting rekening met bijzondere persoonlijke omstandigheden van de uitzendkracht.¹⁰²

Het duurde overigens bijna een jaar voordat de uitzend-cao algemeen verbindend werd verklaard.¹⁰³ Het had ermee te maken dat de uitzendwerkgevers eerder in 2021, toen ze geen akkoord met FNV, CNV en de Unie konden bereiken, via een akkoord met alleen de LBV de bestaande cao hadden verlengd. Het toetsingskader algemeenverbindendverklaring staat in zo'n geval niet toe dat één cao algemeen verbindend wordt verklaard.¹⁰⁴ Kamerleden vroegen de minister in juli 2022 om dan maar via art. 12, lid 1 en 2 van de Waadi het verbod huisuitzetting bij einde werkcontract voor de gehele uitzendsector te doen gelden.¹⁰⁵ Een motie hiertoe werd op verzoek van de minister tot na de zomer aangehouden: 'Dan kunnen we opnieuw met elkaar kijken of het ons snel genoeg gaat en of het goed genoeg is.'¹⁰⁶

In de in mei 2022 afgesloten cao voor de vleessector zijn dezelfde verbeteringen als in de uitzend-cao (inkomensgarantie en huisvestingsgarantie) opgenomen.¹⁰⁷ Daarnaast is in deze cao afgesproken dat 'opdrachtgevers in de vleessector per 1 januari 2023 de verplichting hebben om (internationale) medewerkers die langer dan vijf jaar op het bedrijf in een productiefunctie werkzaam zijn (al dan niet via verschillende bureaus), duurzaam in Nederland verblijven en in de directe omgeving eigen huisvesting hebben, een arbeidsovereenkomst aan te bieden tegen tenminste gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden', waarbij de periode tot 1 januari 2023 zou worden gebruikt om gevolgen en belemmeringen en de voorwaarden nodig voor een soepele implementatie te onderzoeken.¹⁰⁸

Deze afspraak is volgens brancheorganisatie COV een 'vangnet' voor het streven van de leden van de COV om medewerkers die langer dan twee jaar via een uitzendbureau op een bedrijf werkzaam zijn in eigen dienst te nemen (mits die medewerkers duurzaam in Nederland verblijven en in de directe omgeving eigen huisvesting hebben). De COV en haar leden hebben zich in de zomer van 2021 hierop vastgelegd in enkele door de ministers van SZW en LNV georganiseerde overleggen, waaraan ook de vakbonden deelnamen. De ministers gaven hiermee gevolg aan een Kamermotie waarin de regering werd opgeroepen om in navolging van Duitsland (zie tekstkader 4) vaste contracten als norm te stellen voor de vleesindustrie; ook zou de regering een plan van aanpak moeten maken voor een betere naleving van zowel de regelgeving met betrekking tot dierenwelzijn als die ten aanzien van beloning, veiligheid en huisvesting van medewerkers in de sector.¹⁰⁹ Uit peilingen onder de leden van de COV bleek dat in het eerste jaar 219 uitzendkrachten in eigen dienst waren genomen. Voor snellere stappen is volgens de COV vereist dat lokale en regionale overheden actief meewerken aan initiatieven om geschikte huisvesting in de omgeving van de bedrijven te realiseren.¹¹⁰ De minister van SZW liet de Kamer in november 2022 weten dat zij en haar ambtsgenoot opnieuw in gesprek wilden met de sector over meer concrete stappen richting een zo groot mogelijk aandeel medewerkers in eigen dienst.¹¹¹

¹⁰² CAO voor Uitzendkrachten 2021-2023, art. 36, lid 5.

¹⁰³ Stcrt 2022, 18667.

¹⁰⁴ 'Uitzenders rekken cao met hulp minivakbond LBV', FD, 20 mei 2021.

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 84.

¹⁰⁶ Handelingen II, 2021/22, nr. 100, item 34, p. 5.

¹⁰⁷ CAO voor de vleessector 2022-2024, art. 34b.

¹⁰⁸ CAO voor de vleessector 2022-2024, art. 34c.

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 28286, nr. 1161.

¹¹⁰ 'Eerste stappen naar duurzame arbeid in de vleessector gezet', cov.nl, 2 augustus 2022.

¹¹¹ Kamerstukken II, 28286, 29861, nr. 1269.

De ministers van SZW en LNV hadden de sector ook opgeroepen om vakbonden toegang te verlenen tot de kantines van de bedrijven – iets waar de bonden al vijftien jaar om vragen – maar hiervoor zou de COV geen mandaat hebben gekregen van haar leden. De meeste bedrijven in de sector ontzeggen vakbonden de toegang tot de werkvloer, alhoewel dit vakbondsrecht in door Nederland geratificeerde ILO-verdragen is vastgelegd. Daarom pleiten de vakbonden nu voor een wettelijke regeling van de toegang tot de werkvloer.¹¹² De Kamer nam begin juli 2022, waarschijnlijk met de vleessector in gedachten, een motie aan die de regering oproep om ‘in kaart te brengen in hoeverre in cao's afspraken worden gemaakt over toegang tot de werkvloer, in gesprek te gaan met werkgevers en sociale partners, dit probleem actief aan te kaarten, en de Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling te informeren.’¹¹³ In november 2022 was het ministerie van SZW nog aan het inventariseren welke cao's afspraken over toegang tot de werkvloer bevatten. De minister liet weten ondertussen ook over dit onderwerp in gesprek te blijven met werkgevers en bonden.¹¹⁴

Tekstkader 5.4: Verbod op driehoeksrelaties in Duitse vleesindustrie

De Duitse regering besloot al in mei 2020 tot een ‘Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft’. Het plan omvatte tien punten, waaronder een verbod op het inzetten van extern personeel in de kernactiviteiten van de vleesindustrie (slachten, uitsnijden en vleesverwerking).¹¹⁵ Twee maanden later al was een wetsvoorstel gereed. In december 2020 werd het wetsvoorstel aangenomen en op 1 januari 2021 trad de wet in werking.¹¹⁶ Sinds 1 januari 2021 mogen vleesbedrijven geen gebruik meer maken van *Werkverträge* (aanneming van werk). Sinds 1 april 2021 is ook het inhuren van uitzendkrachten voor slacht- en uitsnijwerkzaamheden niet meer toegestaan. Alleen voor het opvangen van seizoenspieken in de vleesverwerking geldt een tijdelijke uitzonderingsregeling, die op 1 april 2024 afloopt.

De directe aanleiding voor het verbod waren een aantal grote COVID-19 uitbraken (met honderden besmettingen per bedrijf) in vleesbedrijven in verschillende deelstaten en meldingen van niet-naleving van de afstands- en hygiënevoorschriften in vleesbedrijven. Delen van de vleesindustrie lagen echter al veel langer onder vuur vanwege de arbeids- en huisvestingsomstandigheden (onveilige en oneerlijke praktijken, geen bedrijfsgezondheidszorg, overbezette woonruimtes, woekerhuren) van het personeel, dat grotendeels uit arbeidsmigranten bestaat. Het gebrek aan bescherming van deze arbeidskrachten werd toegeschreven aan het wijdverbreide gebruik van driehoeksrelaties (met name *Werkverträge*) in de vleesindustrie, dat neer zou komen op ‘een systeem van georganiseerde onverantwoordelijkheid’.¹¹⁷ In 2017 was al een wet aangenomen die de rechten van werknemers in specifiek de vleesindustrie moest waarborgen, onder meer door de bedrijven in de sector aansprakelijk te maken voor de betaling van sociale-zekerheidspremies voor werknemers die via aannemers en onderaannemers in hun bedrijf werken.¹¹⁸ De regering concludeerde uit de meldingen van overtredingen en uitbraken in de eerste maanden van de pandemie dat verder ingrijpen nodig was. De wet uit 2017 werd daartoe uitgebreid met een verbod op driehoeksrelaties.

In Nederland pleitten de vakbonden voor een soortgelijk verbod voor de Nederlandse vleesindustrie: ‘[O]ok bij ons kan een vaste baan opgelegd worden vanuit de Arbwet. [...] Dat kan in een paar

¹¹² Boonstra 2022; zie ook: ‘Nederland keldert in vakbondsindex door opmars “gele bonden”’, FD, 20 juli 2021.

¹¹³ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 87.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 28286, 29861, nr. 1269.

¹¹⁵ ‘Mehr Arbeitsschutz und Hygiene in der Fleischwirtschaft: Bundeskabinett beschließt Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft’, bmas.de, 20 mei 2020.

¹¹⁶ Arbeitsschutzkontrollgesetz, G.v. 22.12.2020 BGBl. I S. 3334.

¹¹⁷ Zie bijvoorbeeld Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170, p. 21199 e.v.; zie ook Wagner 2017.

¹¹⁸ Gesetz zur Sicherung van Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft, G. v. 17.7.2017 BGBl. I S. 2541, 2572.

maanden geregeld zijn, als de politieke wil er maar is.¹¹⁹ Toenmalig minister van SZW Koolmees, gevraagd of hij zich door Duitsland wilde laten inspireren, zei niet voor 'sectorale dingen' te zijn. Generieke regelingen hadden zijn voorkeur, daarom wilde hij eerst de 'discussie naar aanleiding van Borstlap' beëindigen.¹²⁰ Zijn opvolger Van Gennip ging wel in overleg met de vleessector over de arbeidsrelaties in de sector.

Dat de coronapandemie in Duitsland een sterkere katalysator voor ingrijpen in de arbeidsrelaties in de vleessector is gebleken dan in Nederland, is te verklaren doordat de sector in Duitsland zwaarder en al veel langer onder vuur lag. Bovendien was er al een specifiek op de vleessector gerichte wet, die 'alleen maar' hoefde te worden uitgebreid.

Volgens juristen nam de Duitse wetgever met deze wet een risico; zij betwijfelden dat een algeheel verbod op uitzendarbeid in de sector de toetsing aan de Duitse Grondwet en Europees recht (Uitzendrichtlijn, vrij verkeer van diensten) zou doorstaan.¹²¹ Het Duitse Constitutionele Hof verwierp echter – weliswaar op formele gronden – de *Verfassungsbeschwerden* van een vleesverwerker en een aantal uitzendondernemingen.¹²²

De Duitse wet wordt in 2023 geëvalueerd. *Faire Mobilität* maakte een jaar na de invoering een voorlopige balans op. Die viel redelijk positief uit. De vleesbedrijven hebben werknemers van de vroegere onderaannemers in eigen dienst genomen en zijn daarbij in het algemeen correct te werk gegaan. Ze blijven echter op die vroegere onderaannemers aangewezen voor de werving van nieuwe werknemers – het personeelsverloop is hoog gebleven – en het dienstenpakket van de arbeidsbemiddelaars lijkt ook 'on-site management' te omvatten.¹²³

In de Nederlandse vleessector werken volgens een recent onderzoek in opdracht van de ministeries van SZW en LNV bijna 14.000 arbeidsmigranten. De meesten van hen (ruim twee derde) werken via een uitzendbureau in de sector. Van alle uitzendwerknemers in de sector is 80 procent arbeidsmigrant; van alle werknemers in directe dienst 20 tot 25 procent. Een kleiner (moeilijk te schatten) aantal is gedetacheerd vanuit een buitenlandse werkgever.¹²⁴

Het Aanjaagteam adviseerde ook om zo nodig – voor het geval dat inleners ook na invoering van het stelsel van verplichte certificering op de kostprijs blijven drukken – een minimum inhuurprijs voor uitzendkrachten in te voeren. Hiervoor zou eventueel een wettelijke grondslag moeten worden gecreëerd. Op deze aanbeveling wordt geen actie ondernomen nu het certificeringstelsel eraan komt en dit hopelijk de gewenste effecten zal hebben.¹²⁵

Om arbeidsmigranten een betere toegang tot het recht te geven, beval het Aanjaagteam aan om een arbeids(geschillen)commissie in te stellen. De Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2021 meldde dat over een commissie 'breder dan alleen voor arbeidsmigranten' wordt gedacht; de sociale partners vonden een arbeidscommissie, in de vorm zoals door het Aanjaagteam voorgesteld.¹²⁶ De Jaarrapportage 2022 meldde dat de mogelijkheid voor 'een Arbeidscommissie die op laagdrempelige wijze toegang biedt aan bepaalde groepen werknemers en bindende uitspraken doet tussen werknemers en werkgevers, waarbij de mogelijkheid van beroep op de

¹¹⁹ 'Geef arbeidsmigranten in vleessector vaste baan', fnv.nl, 7 mei 2021.

¹²⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 68.

¹²¹ Boemke e.a. 2020.

¹²² BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 01. Juni 2022 - 1 BvR 2888/20 -, Rn. 1-31, www.bverfg.de/e/rk20220601_1bvr288820.html.

¹²³ *Faire Mobilität 2022*; zie ook Schulten & Specht 2021.

¹²⁴ Heyma & Luiten 2022.

¹²⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 16. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

¹²⁶ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2021, p. 52-53. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 77.

gewone rechter niet wordt uitgesloten', in overleg met sociale partners en relevante (juridische) organisaties nader wordt uitgewerkt.¹²⁷

5.7 Conclusie en discussie

5.7.1 Een slepende kwestie

De Nederlandse wetgever heeft lang gewacht met ingrijpen om arbeidsmigranten te beschermen tegen malafide werkgevers. Discussies daarover begonnen al rond 2005. De problemen (misstanden rond arbeidsmigranten) waren bekend, de oplossingen (ingrepen die nodig zouden zijn) eigenlijk ook. Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten kon in zijn aanbevelingen voor de langere termijn teruggrijpen op een reeks bestaande rapporten en adviezen. Dankzij de coronapandemie konden enkele knopen worden doorgehakt. Er komt een stelsel van verplichte certificering voor uitzendbureaus met een combinatie van private en publieke handhaving. Dat stelsel moet in 2025 operationeel zijn.

Waarom discussies vele jaren hebben aangesleept, en waarom de opvolging van de aanbevelingen van het Aanjaagteam na de snelle omarming ervan door het kabinet toch nog een paar jaar in beslag neemt, heeft verschillende oorzaken. Wetgevingstrajecten duren meestal lang. De materie is complex. De lange periode met een demissionaire regering zal ook niet hebben geholpen. Voor het stelsel van verplichte certificering moet bovendien een nieuw zelfstandig bestuursorgaan worden opgetuigd en moeten veel nieuwe inspecteurs worden geworven en opgeleid. Maar er is de afgelopen jaren ook heel veel met de sociale partners en andere relevante actoren overlegd, en onderzoek naar de technische of juridische haalbaarheid van maatregelen in opdracht gegeven. Bij vergelijking met dossiers op het gebied van het vreemdelingenbeleid valt op dat als het gaat om maatregelen die de rechten van migranten inperken, nog wel eens wordt besloten om de grenzen van de jurisprudentie of hogere wetgeving op te zoeken. Nu het gaat om maatregelen die arbeidsmigranten moeten beschermen tegen misstanden, lijkt de neiging sterker om eerst alles juridisch af te dekken. In Duitsland werd wel snel nieuwe wetgeving ingevoerd, waarbij de wetgever volgens sommige juridische experts de grenzen van het Europese recht en de eigen Grondwet opzocht (zie tekstkader 4).

5.7.2 Wie moet in actie komen

De overheid is aan zet, concludeerden zowel de WRR als de commissie-Borstlap met betrekking tot de regulering van werk.¹²⁸ Wat opvalt in de discussies over de aanpak van misstanden rond arbeidsmigranten is dat er enerzijds een neiging – bij zowel kabinet als Kamerleden – om te kijken naar de sociale partners en private partijen. Met name werkgevers zouden hun verantwoordelijkheid moeten nemen en niet op wetgeving moeten wachten.

'Ik hoorde [...] iedereen zeggen: alsjeblieft, Kamer, implementeer de aanbevelingen van de heer Roemer. En dan vraag ik me toch het volgende af. Volgens mij is er in Nederland geen wet die verbiedt om mensen vast in dienst te nemen of om te zorgen voor fatsoenlijke huisvesting. Ik mis dus toch een beetje dat gevoel van eigen verantwoordelijkheid, ook ziet wat er in de sector gebeurt.'

'Naast regulering door de overheid hebben werkgevers, uitleners en inleners zelf een duidelijke verantwoordelijkheid om arbeidskrachten goed te behandelen. Het kabinet ondersteunt de oproep van de ABU, VNO-NCW en MKB Nederland [...] om zo snel mogelijk het advies van het

¹²⁷ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 44. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

¹²⁸ WRR 2020; In wat voor land willen wij werken (Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk), bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 29544, nr. 970.

*Aanjaagteam zelf op te pakken en niet te wachten op wetgeving. Het gaat er uiteindelijk om dat werkgevers, uitleners en inleners hun verantwoordelijkheid nemen. Dat is niet alleen een wettelijke, maar vooral een morele verantwoordelijkheid.*¹²⁹

Werkgevers die vooral op zoek zijn naar mogelijkheden om hun arbeidskosten te reduceren, zullen echter weinig gevoelig zijn voor een appel op hun morele verantwoordelijkheid. De meeste malafide uitzendbureaus zullen ook niet aangesloten zijn bij een brancheorganisatie. Overheidsregulering is nodig om een eerlijk speelveld te creëren. Een proactieve handhaving is bovendien nodig omdat de obstakels voor arbeidsmigranten om zelf hun rechten te mobiliseren erg groot zijn.

Eenzijds wordt dus naar de sociale partners en private partijen gekeken. Anderzijds is er een neiging – bij in ieder geval een deel van de Tweede Kamer – om naar Europa te kijken: het vrij verkeer van werknemers en/of diensten zou nader moeten worden gereguleerd. De discussie over de Europese vrijverkeersregels keert steeds terug. De reactie van deskundigen op het gebied van Europees recht op voorstellen om vrij verkeer te beperken is telkens: ga niet morrelen aan het vrij verkeer, gebruik de mogelijkheden die je als nationale wetgever wél hebt om misstanden aan te pakken. Dat was ook het antwoord van de Afdeling voorlichting van de Raad van State op de vraag van Tweede Kamer naar eventuele mogelijkheden die het Unierecht biedt om op nationaal niveau additionele regels te stellen op het terrein van arbeidsmigratie binnen de Europese Unie.¹³⁰ Een en ander neemt niet weg dat met name de Europese regels omtrent het vrij verkeer van diensten misbruikt kunnen worden om op arbeidskosten te besparen en arbeidskrachten van buiten de EU in te zetten en dat het bestrijden van misbruik op papier wel mogelijk is, maar in de praktijk – ook na de herziening van de Detacheringsrichtlijn – erg lastig. Een ontwikkeling die in dit verband meer aandacht verdient, is dat het vrij verkeer van diensten steeds meer wordt gebruikt om derdelanders in Nederland werkzaamheden te laten uitvoeren als gedetacheerde werknemers. Het aantal derdelanders dat via deze weg op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt toegelaten, is aanzienlijk groter dan het aantal derdelanders dat rechtstreeks wordt toegelaten met een in Nederland afgegeven werkvergunning.¹³¹ Het is aannemelijk dat deze gedetacheerde derdelanders extra kwetsbaar zijn voor misstanden en uitbuiting.

5.7.3 De markt dicteert

Verschillende respondenten wezen op de marktverhoudingen die in een aantal sectoren tot een voortdurende zoektocht naar goedkope arbeid leiden. ‘De keten knijpt elkaar uit en ergens onderin staat dan een meneer of mevrouw die tomaten te plukken of die koe uit te benen,’ aldus een van deze respondenten. De prijsdruk in de keten, vanuit uiteindelijk de supermarkten en andere nationale en internationale afnemers en ‘de consument’, bemoeilijkt investeringen in betere, eerlijke arbeidsvoorwaarden. In dit verband is het interessant dat de Europese Richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorziening (Richtlijn (EU) 2019/663) ‘beoogt om landbouwers, landbouworganisaties en andere leveranciers van landbouwproducten en levensmiddelen te beschermen tegen grotere en machtige afnemers. In de landbouw- en voedselvoorzieningsketen komen vaak aanzienlijke onevenwichtigheden in de onderhandelingspositie tussen leveranciers en afnemers van landbouw- en voedingsproducten voor.’¹³²

¹²⁹ Minister Van Gennip van SZW, in een brief aan de Kamer d.d. 30 juni 2022. Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 81, p. 2.

¹³⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 35359, nr. 23.

¹³¹ Kramer e.a. 2022, p. 1446; zie ook Mussche & Lens 2019 over België.

¹³² ‘Europese Commissie brengt verslag uit over de stand van zaken van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorziening’, ecer.minbuza.nl, 1 november 2021; zie ook Schrijvershof & Heystee 2022.

Nederland heeft deze richtlijn in maart 2021 geïmplementeerd in de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen.¹³³ De richtlijn en de Nederlandse wet beogen boeren en andere leveranciers van voedingsmiddelen te beschermen. Het is een gemiste kans dat daarbij niet aan de bescherming van (het inkomen van) de werknemers in de keten is gedacht. Dit aspect verdient zeker meer aandacht bij de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn inzake duurzaamheidsrapportage door ondernemingen (Richtlijn (EU) 2022/2464) en in het besluitvormingsproces over een Europese richtlijn betreffende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.¹³⁴ De regering heeft aangegeven dit Europese wetgevingstrajecten te willen gebruiken om de aanbeveling van het Aanjaagteam over eerlijk werk en goed werkgeverschap in jaarverslagen van in- en uitleners over te nemen.¹³⁵

Ook interessant in dit verband is de rol van banken en boekhouders als ‘migratie-adviseurs’, die werkgevers adviseren over mogelijkheden om hun (arbeids)kosten te drukken. De rol van deze private actoren werd in ons onderzoek door een enkele respondent belicht (zie ook tekstkader 2), maar verdient meer aandacht.

5.7.4 Heroriëntatie: naar een breed welvaartsperspectief

Tot slot terug naar het citaat waarmee dit hoofdstuk opende. De inspecteur-generaal Nederlandse Arbeidsinspectie kaartte in zijn reflectie een belangrijke vraag aan: welke bedrijvigheid en economische activiteit dragen bij aan hoogwaardige, duurzame arbeid en een duurzame en inclusieve arbeidsmarkt en zouden we niet vooral die activiteiten moeten stimuleren? In dezelfde trant betoogden onlangs hoogleraar arbeidsverhoudingen De Beer en voorzitter Kremer van de Adviesraad Migratie dat we ons de vraag zouden moeten stellen wat voor soort economie we over tien, twintig jaar in Nederland willen hebben. ‘De conclusie kan dan zijn dat we bepaalde bedrijfsactiviteiten in Nederland helemaal niet meer willen’, aldus De Beer. Kremer wees op de dominantie van het marktdenken: ‘Nederland kan niet zonder arbeidsmigranten, daar is geen twijfel over mogelijk, maar er is in de politiek en onder beleidsmakers noch in de maatschappij en onder sociale partners voldoende discussie over welk werk we hier wél willen en welk niet. We hebben dat helemaal overgelaten aan de werkgevers: zij bepalen wie naar Nederland mogen komen.’¹³⁶

Op basis van ons onderzoek kunnen we deze constatering bevestigen. Kenmerkend voor de inzet van ‘mobiele EU-burgers’ in de sectoren waarop ons onderzoek zich richtte, is dat hun mobiliteit in sterke mate door werkgevers wordt gestuurd en georganiseerd. In de discussies tussen kabinet en Kamer gaat het zelden over de ‘keuze’ om logistiek land nummer één, grootste vleesexporteur van Europa en op één na grootste exporteur van landbouwgoederen van de wereld te willen zijn. Dat deze posities en de bijbehorende productieprocessen, maar ook de 24/7 bestelcultuur, afhankelijk zijn van de inzet van grote aantallen arbeidsmigranten en gepaard gaan met maatschappelijke kosten, wordt onvoldoende benoemd – in ieder geval tot voor kort. De Kamer nam in juli 2022 een motie aan waarin de regering werd gevraagd om gehoor te geven aan pleidooien van de WRR en de Adviesraad Migratie om brede welvaart centraal te stellen in het beleid rond arbeidsmigratie en om ‘criteria te ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid’.¹³⁷ In augustus 2022

¹³³ Stb. 2021, 178.

¹³⁴ COM/2022/71 final: Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937.

¹³⁵ Jaarrapportage arbeidsmigranten 2022, p. 14. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 29861, nr. 99.

¹³⁶ ‘De nieuwe sociale kwestie. De horigen van de lage-loneneconomie’, De Groene, 6 juli 2022.

¹³⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 29861, nr. 89.

heeft het kabinet de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 ingesteld met als taak om advies uit te brengen over 'scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot tenminste 2050 tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.'¹³⁸ Ons advies is om alvast te beginnen met het invoeren van een verplichte effectrapportage voor nieuwe bedrijvigheid, zoals ook door het Aanjaagteam is geadviseerd (zie ook hoofdstuk 6). In de besluitvorming over vergunningaanvragen voor bijvoorbeeld distributiecentra worden de huisvestingsvraag en andere maatschappelijke effecten als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten nu vaak niet meegewogen. Een aantal gemeenten en provincies maakt hier al wel beleid op (zie ook hoofdstuk 6 in dit rapport), maar het zou goed zijn als een 'bredewelvaartstoets' onderdeel wordt van het vestigingsbeleid in alle gemeenten en provincies.¹³⁹

Literatuur

ABU (2020). Veertien voorstellen voor meer kwaliteit in de uitzendbranche, www.abu.nl.

ABU/NBBU (2021). Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers, www.abu.nl.

Boemke, B., Düwell, F.J., Greiner, S., Hamann, W., Kalb, H.-J., Kock, M., Mengel, A., Motz, G., Schüren, P., Thüsing, G., & Wank, R. (2020). Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Fleischwirtschaft Arbeitsschutzkontrollgesetz: Der falsche Weg zum richtigen Ziel. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Heft 17.

Bondt, H. de, & Grijpstra, D. (2008). *Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Boonstra, K. (2022). ILO-vakbondsrechten voor arbeidsmigranten. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 14(3), 3–8.

Chkalova, K., Goudswaard, A., Sanders, J., & Smits, W. (red.). (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering*. Den Haag: CBS.

CPB (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt* (CPB Policy Brief 2016/14). Den Haag: CPB.

De Beleidsonderzoekers (2020). *Driehoeksrelaties. De relatie met de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz)*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

Faire Mobilität (2022). *Ein wirksamer Schritt. Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischindustrie – eine erste Bilanz*. Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.

Heyma, A., Heel, P.D. van, Jansen, N., Meij, M., Stolp, T., Zaal, I., & Zwetsloot, J. (2020). *De positie van uitzendwerknemers. Ontwikkelingen 1998-2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

¹³⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 171

¹³⁹ Zie ook 'Brabantse Aanpak Arbeidsmigratie', Lezing Tesseltje de Lange, Veghel, 10 november 2021, hier te downloaden: www.ru.nl/runomi/research/migrant-workers-frontline/news-updates/.

- Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., & Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten: Een onderzoek naar de werk- en woonsituatie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., & Luiten, W. (2022). *Aantal werkenden in de slachthuizen en overige vleessector. Kwantitatieve verkenning van de sector*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Inspectie SZW (2021a). *Rapport arbeidsmigranten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2021b). *Het werk in coronatijd: waarnemingen en ervaringen van de Inspectie SZW tijdens de pandemie*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kösters, L., & Smits, W. (2015). Tijdelijk werk: Nederland in Europees perspectief. In K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders, & W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering* (pp. 128–150).
- Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese detachering van derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 18, 1442–1450.
- Mussche, N., & Lens, D. (2019). The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime-Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *Journal of Common Market Studies*, 57(6), 1247–1261.
- Schrijvershof, D.W.L.A., & Heystee, T. (2022). Verduurzaming van landbouw- en voedselvoorzieningsketen en inkoopmacht van retailers: een ongelukkig huwelijk. Biedt het mededingingsrecht uitkomst? *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 82(3), 120–129.
- Schulten, T., & Specht, J. (2021). Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz. Grundlegender Wandel in der Fleischindustrie? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 71 (51-52).
- SER (2014). *Arbeidsmigratie* (Advies 14/09). Den Haag: SER.
- SER (2019). *Diversiteit arbeidsrelaties en arbeidsomstandigheden* (Verkenning 19/17). Den Haag: SER.
- SNA (2022). *Jaarverslag 2021*. Tilburg: Stichting Normering Arbeid.
- Strockmeijer, A. (2020). *De arbeidsmarktpositie verklaart - Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland* (Dissertatie Amsterdam UvA).
- Strockmeijer, A., de Beer, P., & Dagevos, J. (2017). Mobiliteit binnen de perken: Zeer geringe positieverbetering van werknemers uit Oost-Europa bij een langer werkverleden. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 33(4).
- Strockmeijer, A., de Beer, P., & Dagevos, J. (2020). Zonder Polen?: Krapte en personeelsstrategieën in de glastuinbouw. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 36(1).
- Wagner, I. (2017). *Changing Regulations, Changing Practices? The Case of the German Meat Industry*. Oslo: Institute for Social Research.
- Walz, G.P., Frouws, B., & Grijpstra, D.H. (2010). *Grenzen stellen: Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Zuidam, M., & Grijpstra, D.H. (2004). *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*. Leiden: Research voor Beleid.