



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Sectorale zelfregulering als instrument tegen uitbuiting

*De uitzendsector in Nederland en het Verenigd Koninkrijk vergeleken*

Been, W.; de Beer, P.

**DOI**

[10.5117/2020.036.001.004](https://doi.org/10.5117/2020.036.001.004)

**Publication date**

2020

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken

**License**

Other

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Been, W., & de Beer, P. (2020). Sectorale zelfregulering als instrument tegen uitbuiting: De uitzendsector in Nederland en het Verenigd Koninkrijk vergeleken. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 36(1), 41-58. <https://doi.org/10.5117/2020.036.001.004>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## ARTIKELEN

# Sectorale zelfregulering als instrument tegen uitbuiting

## De uitzendsector in Nederland en het Verenigd Koninkrijk vergeleken\*

Wike Been & Paul de Beer\*\*

*De toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU in 2004 en 2007 heeft geleid tot een omvangrijke stroom van arbeidsmigranten vanuit Midden- en Oost-Europa naar West-Europa. Deze migratiestroom heeft in de ontvangende landen zorgen gewekt over uitbuiting, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing van gevestigde werkenden. Veel Oost-Europeanen werken in Nederland en het Verenigd Koninkrijk (VK) via uitzendbureaus. In dit artikel onderzoeken we op welke wijze de werkgeversorganisaties en de vakbonden in de uitzendsector in beide landen via zelfregulering proberen om misstanden ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten te voorkomen. We verklaren de verschillen vanuit de systemen van arbeidsverhoudingen in het VK en in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van analyse van relevante (beleids)documenten en interviews met stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, vakbonden en de overheid. In Nederland is er een hogere mate van sectorale zelfregulering. In het VK is de rol van de vakbonden aanzienlijk kleiner. Daarnaast wordt in Nederland uitbuiting en verdringing als een arbeidsmarktprobleem gezien, en in het VK als een criminaliteitsprobleem. Deze combinatie van factoren zorgt ervoor dat problemen in Nederland in potentie beter aangepakt kunnen worden dan in het VK. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat dit momenteel ook het geval is, aangezien de pakkans in beide landen als laag wordt bestempeld.*

### Inleiding

Met de toetreding van in totaal tien landen tot de Europese Unie (EU) in 2004 en 2007 nam de intra-Europese arbeidsmigratie een grote vlucht. De grote loonverschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten waren een belangrijke drijvende kracht daarachter. Zelfs de laagste lonen in veel van de oude lidstaten

\* Verantwoording: de casestudies waarop dit artikel zich baseert zijn uitgevoerd in het kader van het Re.Cri.Re-onderzoek, gefinancierd door het Horizon 2020-programma van de Europese Commissie (referentienummer: 649436).

\*\* Wike Been is werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam/AIAS-HSI/Faculteit der Rechtsgeleerdheid; e-mailadres: w.m.been@uva.nl. Paul de Beer is werkzaam bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies-Hugo Sinzheimer Instituut (AIAS-HSI), Universiteit van Amsterdam.

waren immers hoger dan de doorsneelonen in de nieuwe lidstaten (Jones, 2014; McDowell, Batnitzky & Dyer, 2008; Sporton, 2013). Werkenden uit de nieuwe lidstaten konden door al dan niet tijdelijk te gaan werken in een van de oude lidstaten een hoger loon verdienen dan in hun eigen land. Voor de werkgevers in de oude lidstaten die verlegen zaten om (goedkope) arbeidskrachten betekende dit een nieuwe bron van arbeidspotentieel. Met de toegenomen arbeidsmigratie nam echter ook het risico op uitbuiting, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing op de arbeidsmarkten van de oude lidstaten toe. Deze problemen spelen vooral aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt (Krings, 2009; Lillie & Greer, 2007; Menz, 2010; Skupnik, 2014). In eerste instantie konden de oude lidstaten deze risico's beheersen door inperking van de arbeidsmigratie gedurende een overgangperiode van maximaal zeven jaar. Na afloop van deze periode dienden zij echter de arbeidsmarkt volledig open te stellen voor arbeidsmigranten en waren zij aangewezen op arbeidsmarktregulering om mogelijke negatieve effecten van arbeidsmigratie op hun arbeidsmarkt tegen te gaan. Deze regulering van de arbeidsmarkt kan door de overheid tot stand worden gebracht door middel van wet- en regelgeving, maar een andere mogelijkheid is zelfregulering door werkgeversorganisaties, al dan niet in samenwerking met vakbonden op sectoraal niveau.

De uitzendsector is een belangrijke bron van werkgelegenheid voor arbeidsmigranten, vooral in landen waar uitzendarbeid sowieso al een gangbare manier was voor werkgevers om flexibiliteit te realiseren, zoals in het VK en in Nederland (Kalleberg, 2001; Kalleberg, Reynolds, & Marsden, 2003; Voss et al., 2013). Naar schatting werkt rond de 33% van de Midden- en Oost-Europese (MOE) arbeidsmigranten in Nederland via een uitzendbureau, met voor Poolse arbeidsmigranten percentages oplopend tot 60% (Engbersen, Ilies, Leerkes, Snel, & Van der Meij, 2011). In het VK wordt het aandeel tussen de 40% en 50% geschat (Green, Atfield, Adam, & Staniewicz, 2013). De uitzendsector vormt dan ook een belangrijk aandachtspunt voor arbeidsmarktregulering om uitbuiting van arbeidsmigranten, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing tegen te gaan.

Zelfregulering van de uitzendsector is allerm minst vanzelfsprekend. Immers, de sector is er juist bij uitstek op gericht om een flexibele arbeidsmarkt te creëren. Regulering wordt vaak als belemmering van deze flexibiliteit gezien. Tegelijkertijd zijn juist in deze sector uitbuiting van MOE-arbeidsmigranten en schijnconstructies om de arbeidsvoorwaarden te ontduiken geconstateerd in de jaren na de uitbreiding van de EU (Håkansson et al., 2009; Krings, 2009; Lillie & Greer, 2007; McGauran, De Haan, Scheele, & Winsemius, 2016; zie ook kader). Dit vergroot de wenselijkheid om in de sector naleving van de (minimum)arbeidsvoorwaarden, zoals die in wetgeving of in collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomsten (cao's) zijn vastgelegd, zeker te stellen. De wijze en de mate van zelfregulering van eenzelfde sector lopen tussen landen echter sterk uiteen (Hassel, Steen-Knudsen, & Wagner, 2015). De mate waarin vakbonden en werkgeversorganisaties zelfregulering wenselijk achten, dan wel in staat zijn hun wensen ten aanzien daarvan te realiseren, hangt af van het systeem van arbeidsverhoudingen waarbinnen ze opereren. Dit artikel heeft tot doel te onderzoeken of de wijze en mate van zelfregulering van de uitzendsector door vakbonden en werkgevers-

organisaties in het VK en Nederland verschillen en hoe eventuele verschillen te begrijpen zijn.

Met zelfregulering bedoelen we in dit artikel dat de minimum (arbeids)voorwaarden in een sector door de sectorale actoren zelf worden vastgesteld en niet door de overheid. Dit sluit overigens niet uit dat er wettelijke minimumnormen gelden, die echter minder strikt zijn dan de sectorale normen. Zelfregulering kan zowel tot stand komen door afspraken tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties, als eenzijdig door de werkgevers. Het bekendste voorbeeld van de eerste mogelijkheid zijn cao-afspraken; een voorbeeld van het tweede zijn voorwaarden die brancheorganisaties stellen aan hun leden. Aan zelfregulering ligt vaak wetgeving ten grondslag die de sociale partners in staat stelt om de minimumvoorwaarden op te leggen aan alle actoren in een sector. Denk aan de algemeenverbindendverklaring van cao's. Bij zelfregulering kan nog onderscheid worden gemaakt tussen het vaststellen van de regels als zodanig en de handhaving daarvan via monitoring en sanctionering. Beide zijn de verantwoordelijkheid van de sectorale actoren.

In dit artikel beantwoorden we twee vragen: *hoe verschilt de (mate van) zelfregulering van de uitzendsector tussen Nederland en het VK in het licht van de toegenomen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa? En: hoe kunnen we die verschillen begrijpen tegen de achtergrond van het systeem van arbeidsverhoudingen in beide landen?* We beginnen met een theoretisch overzicht van het systeem van arbeidsverhoudingen in beide landen en de gevolgen daarvan voor de opstelling van werkgevers(organisaties) en vakbonden ten aanzien van zelfregulering. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop we gegevens hebben verzameld en deze hebben geanalyseerd. Daarna bespreken we de resultaten door de aard en de achtergronden van de zelfregulering in de uitzendsector in het VK en Nederland met elkaar te vergelijken.

### **Misstanden in de uitzendsector rondom arbeidsmigranten: wat en waarom?**

Dat de angst voor uitbuiting, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing door de komst van grote groepen arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten niet geheel ongegrond is, blijkt uit diverse rapporten over de situatie in Nederland en het VK. Deze laten zien dat arbeidsmigranten over het geheel weinig tot geen werkzekerheid wordt geboden, dat ze extreme vormen van flexibiliteit moeten accepteren en vaak niet betaald worden voor overwerk of reistijd gedurende de werkdag (Maroukis, 2015; McGauran et al., 2016). Deze rapporten stellen tevens vast dat in de uitzendsector arbeidsmigranten extra kwetsbaar zijn. Uitzendbureaus regelen vaak niet alleen werk voor hen, maar ook huisvesting, een zorgverzekering, en vervoer van en naar werk. Dit houdt het risico in dat de uitzendkrachten te afhankelijk worden van het uitzendbureau en daarmee kwetsbaar zijn voor onderbetaling en uitbuiting. In een afhankelijkheidsrelatie trekt men immers minder snel aan de bel (Maroukis, 2015; McGauran et al., 2016).

De misstanden die in de uitzendsector worden geconstateerd ten aanzien van MOE-arbeidsmigranten zijn divers. In een rapport over de Nederlandse situatie

worden de volgende misstanden gerapporteerd: loondiscriminatie, betaling onder het cao-loon, contractfraude en misleiding, werkenden permanent op tijdelijke contracten aangesteld houden, onterechte en verplichte inhoudingen op het loon voor gezondheidszorg, eten en huisvesting, intimidatie als men een klacht indient over werkomstandigheden, seksuele intimidatie, slechte huisvesting en geen toegang tot rechtsgang' (McGauran et al., 2016, pp. 16-17). In het VK zijn problemen van vergelijkbare aard geconstateerd. Ze zijn door de vakbeweging in kaart gebracht in een uitgebreid rapport over kwetsbare werkenden, waaronder MOE-arbeidsmigranten in de uitzendsector. Gesignaleerde problemen zijn: *'workers being asked to complete health and safety forms that they didn't understand (which employment agencies then signed on their behalf), agencies refusing to pay workers for work they had completed, workers being denied breaks during 12-hour shifts and workers experiencing unlawful deductions from minimum wage pay for costs including the renewal of security badges and health and safety training. In extreme cases we heard from migrant workers who had paid hundreds of pounds in bonds to employment agencies, had had their passports confiscated, and been paid significantly below the national minimum wage'* (TUC, 2009, p. 127). Onder deze misstanden vallen in beide landen ook de casussen van malafide uitzendbureaus die door middel van 'complexe administratieve constructies' arbeidsmigranten extreem lage lonen betalen (Håkansson et al., 2009; Krings, 2009; Lillie & Greer, 2007; McGauran et al., 2016).

Wat zijn nu de onderliggende oorzaken? Uit de interviews gehouden in het kader van dit onderzoek kwamen diverse redenen naar voren. In beide landen wordt het gebrek aan kennis van arbeidsmigranten over hun rechten op de arbeidsmarkt als problematisch gezien. Dit maakt dat arbeidsmigranten minder snel aan de bel zullen trekken. Daarnaast worden genoemd de krappe marges in de sectoren waarin de uitzendbureaus actief zijn: arbeid mag weinig kosten. Doordat inlenende bedrijven van uitzendbureaus vragen om zo goedkoop mogelijk arbeidskrachten te leveren, hebben die de neiging om de grens op te zoeken van wat wettelijk toelaatbaar is en deze regelmatig te overschrijden. Daarnaast zijn er malafide uitzendbureaus die door uitbuiting zoveel mogelijk geld proberen te verdienen en tot slot uitzendbureaus die per ongeluk fouten maken. Dit laatste wordt als redelijk gemakkelijk corrigeerbaar gezien (Been & de Beer, 2018).

## Theoretische achtergrond

### *Het systeem van arbeidsverhoudingen in het VK en Nederland*

Het systeem van arbeidsverhoudingen in het VK en in Nederland verschilt sterk. Het VK kenmerkt zich door een systeem van 'liberaal pluralisme' (Europese Commissie, 2008), waarin de overheid zich zo min mogelijk mengt in de arbeidsverhoudingen en die grotendeels overlaat aan maatschappelijke actoren. Dit betekent dat het bedrijfsleven en de overheid de notie delen dat de

arbeidsmarkt zo weinig mogelijk gereguleerd dient te worden om maximale flexibiliteit te faciliteren (Scott, 2007). Nederland daarentegen wordt gekarakteriseerd als een systeem van ‘sociaal partnerschap’ (Europese Commissie, 2008). In dit systeem wordt de arbeidsmarkt gereguleerd in nauwe samenwerking met de betrokkenen (de sociale partners: vakbonden en werkgeversorganisaties) of door deze betrokkenen zelf. In het VK is deze betrokkenheid op nationaal niveau veel minder vanzelfsprekend, aangezien er alleen ad-hoc-consultatie is (Europese Commissie, 2008) en de sociale dialoog tussen vakbeweging en werkgevers vooral op de werkvloer plaatsvindt (Lillie & Greer, 2007; Voss et al., 2013). Er is relatief weinig sectoraal overleg en er zijn weinig bedrijfstak-cao’s. In Nederland wordt de arbeidsmarkt veel meer op sectoraal niveau gereguleerd door de sociale partners. Zo valt bijna 80% van de werknemers onder een cao, waarvan verreweg het grootste deel onder een (al dan niet algemeen verbindend verklaarde) bedrijfstak-cao (De Beer & Keune, 2017). Kortom, zowel op nationaal als op sectoraal niveau hebben de sociale partners in Nederland meer in te brengen dan in het VK.

#### *Vakbonden, arbeidsmigratie en zelfregulering*

Arbeidsmigratie kan voor (de leden van) vakbonden betekenen dat er (extra) neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden ontstaat in sectoren waar het voor hen toch al moeilijk is om goede arbeidsvoorwaarden te bedingen. Vakbonden staan daarom niet eenduidig positief tegenover ruime regelingen voor arbeidsmigratie, waarbij hun opstelling varieert over de tijd, tussen landen en tussen vakbonden. Factoren die in de literatuur worden genoemd die de houding van vakbonden tegenover arbeidsmigratie beïnvloeden, zijn de economische en de arbeidsmarktsituatie, maatschappelijke trends (publieke opinie, wetgeving, andere sociale actoren), de kenmerken van de arbeidsmigranten en de publieke perceptie van deze kenmerken, en de interne vakbondsdynamiek (Marino, 2012; Marino, Penninx, & Roosblad, 2015; Penninx & Roosblad, 2000). In het geval van MOE-arbeidsmigratie, waarbij de migratie als zodanig niet te reguleren is, kan regulering van de arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten voor vakbonden een goede manier zijn om verslechtering van arbeidsvoorwaarden en verdringing tegen te gaan (Krings, 2009; Lillie & Greer, 2007). Het is daarom te verwachten dat vakbonden primair zullen inzetten op regulering.

Vakbonden zijn echter niet altijd in staat om de arbeidsvoorwaarden via samenwerking met werkgeversorganisaties zelf te reguleren. In het VK noch in Nederland is hun positie heel sterk, met een organisatiegraad van 23,7% respectievelijk 17,3% (OECD, 2017). Puur op basis van ledenaantallen is het daarom niet te verwachten dat de vakbonden in het VK en in Nederland werkgevers kunnen dwingen om hieraan mee te werken. Echter, in Nederland hebben de vakbonden ook inspraak op nationaal niveau in tripartiet overleg met de werkgevers en de overheid, waardoor zij een sterkere positie hebben dan louter op basis van ledenaantallen is te verwachten. Daarom verwachten we dat de vakbonden in Nederland beter in staat zijn om (wettelijke) regulering van de arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten te realiseren dan in het VK, waar ze deze inspraak missen. Dit betekent niet dat vakbonden in het VK geen enkele mogelijkheid hebben om zich te laten horen: dit kan ook via de organisatie van arbeidsmigranten zelf. Vakbonden die minder in nationale instituties zijn ingebed,

kunnen deze steun goed gebruiken om voet aan de grond te krijgen (Marino, 2012). Dit zou betekenen dat Britse vakbonden meer dan de Nederlandse proberen om arbeidsmigranten te organiseren, omdat de Nederlandse vakbonden door hun invloed in 'de polder' minder afhankelijk zijn van hun ledental onder arbeidsmigranten.

#### *Werkgeversorganisaties, arbeidsmigratie en zelfregulering*

Werkgevers(organisaties) en vakbonden zitten niet vanzelfsprekend op een lijn ten aanzien van arbeidsmigratie. Voor werkgevers zijn arbeidsmigranten een potentiële bron van goedkope, tijdelijke en flexibele arbeidskrachten (Engbersen et al., 2011; Hassel et al., 2015). Daarom zijn werkgeversorganisaties in geheel Europa doorgaans voorstander van het vrij verkeer van werknemers (Afonso, 2011; Donnelly, 2015). Ze zijn echter minder eenstemmig over de regulering van arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten. In sommige landen vinden vakbonden een partner in de werkgeversorganisaties en lukt het om de sectoren waar veel arbeidsmigranten werken gezamenlijk te reguleren en/of gezamenlijk te lobbyen bij de overheid voor regulering, terwijl in andere landen werkgeversorganisaties liever zo weinig mogelijk regulering zien (Afonso, 2011; Pedersini & Pallini, 2010).

In de literatuur wordt dit verschil verklaard uit de afweging die werkgeversorganisaties maken tussen de belangen van verschillende (type) leden in combinatie met hun relatie met vakbonden en overheid (Afonso, 2011; Lillie & Greer, 2007). Ten eerste is een gebruikelijke veronderstelling dat werkgeverorganisaties opkomen voor het belang van hun leden en daarom voor minimale regulering van arbeidsmigratie zijn om loonkosten te kunnen drukken (Krings, 2009). De belangen van leden kunnen echter sterk verschillen. Terwijl sommige werkgevers via arbeidsmigratie toegang krijgen tot goedkope en flexibele arbeid, kan dit voor bedrijven die geen gebruik maken van arbeidsmigranten extra concurrentie betekenen, resulterend in lagere prijzen voor hun product of minder omzet. Dit zien we vooral terug bij het midden- en kleinbedrijf (MKB). Hierdoor zijn sommige leden van werkgeversorganisaties voor regulering van de arbeidsvoorwaarden om een gelijk speelveld te creëren, terwijl andere tegen zijn (Afonso, 2011). De positie van de werkgeversorganisatie hangt dan af van de verhoudingen in het ledenbestand.

Ten tweede laten Lillie en Greer (2007) zien dat werkgeversorganisaties, in tegenstelling tot sommige individuele werkgevers, meer nationaal georiënteerd zijn als gevolg van de interactie met de overheid en de vakbonden. Sterke vakbonden kunnen er dan voor zorgen dat werkgeversorganisaties eerder met regulering van arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten instemmen (Afonso, 2011; Lillie & Greer, 2007). Ook willen voorkomen dat de overheid ingrijpt, kan hiertoe bijdragen (Afonso, 2011). Het is dus te verwachten dat het standpunt van werkgeversorganisaties zal afhangen van de interne dynamiek, maar ook van de houding van de nationale overheid ten aanzien van arbeidsmarktregulering en de positie van de vakbonden.

## Data en methodologie

Dit onderzoek is gebaseerd op twee casestudies in de uitzendsector: de eerste in het VK en de tweede in Nederland (zie ook: Been & De Beer, 2018). Beide zijn door de auteurs uitgevoerd als onderdeel van een Europees onderzoek naar veranderingen in sociale identiteit ten tijde van crisis ([www.recrir.eu](http://www.recrir.eu)). Als eerste stap zijn voor beide landen overheidsdocumenten met betrekking tot regulering van de uitzendsector geanalyseerd. Vervolgens is er in Nederland een rondetafelgesprek georganiseerd met actoren in de uitzendsector, welke input heeft opgeleverd voor de interviewvragenlijsten. Daarna zijn in beide landen in 2017 semigestructureerde interviews gehouden met relevante actoren. Het ging hierbij onder meer om vertegenwoordigers van ministeries, nationale en sectorale inspectieorganisaties, vakbonden en werkgeversorganisaties (zie bijlage voor een volledig overzicht). Bij alle interviews spraken we met de mensen die in hun organisatie verantwoordelijk zijn voor het arbeidsmigrantendossier. In het VK bleek het gedurende de looptijd van het onderzoek helaas niet mogelijk om een vertegenwoordiger van het verantwoordelijke ministerie (Department for Business, Energy and Industrial Strategy) te interviewen vanwege de drukte rond Brexit. In plaats daarvan zijn vier expertinterviews gehouden. Bij sommige interviews werden meerdere personen van eenzelfde organisatie gezamenlijk geïnterviewd, met een maximum van vier personen. In totaal zijn er in Nederland 15 interviews gehouden en in het VK acht (interviews met meerdere personen tellen mee als één interview).

De interviews werden afgenomen door een van beide auteurs, in het Nederlands, respectievelijk Engels. Onderwerpen die aan de orde kwamen waren onder meer: (1) de rol van de organisatie in de regulering van de sector; (2) de betekenis van de toegenomen MOE-arbeidsmigratie voor de organisatie en de sector; (3) de waargenomen problemen als gevolg van de MOE-arbeidsmigratie; (4) het standpunt ten aanzien van de regulering van arbeidsomstandigheden en -voorwaarden van arbeidsmigranten in de sector; (5) de lobby, onderhandeling en resulterende beleidsformulering; en (6) de aanleiding voor het formuleren van beleid. De interviews duurden elk 45 tot 60 minuten en werden face-to-face afgenomen op de kantoren van de geïnterviewden. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, waarna ze zijn gecodeerd met behulp van MaxQDA.

## Resultaten

### *Zelfregulering van de uitzendsector in Nederland en het VK*

Zelfregulering door de sectorale sociale partners en een centraal vergunningenstelsel door de overheid worden vaak tegenover elkaar gesteld als de twee opties om de uitzendsector te reguleren. In Nederland heeft in 1998 met het in werking treden van de Wet Allocatie Arbeidskrachten en Intermediairs (WAADI) het vergunningenstelsel voor uitzendbureaus plaatsgemaakt voor zelfregulering. In het VK bestaat er een vergunningenstelsel voor een gedeelte van de uitzendsector, namelijk voor uitzendbureaus actief in de agrarische en de schelpdiervisserijsector. De aanleiding hiervoor was een ernstig ongeluk in 2004 (het 'Morecambe Bay accident'). In de nasleep hiervan is een vergunningenstelsel ingevoerd in dit deel



van de uitzendsector en is de nationale 'Gangmasters and Labour Abuse Authority' (GLAA, voorheen de GLA) opgericht (Scott, 2007). De GLAA heeft tot taak vergunningen uit te geven en te handhaven. Later is diverse malen getracht dit vergunningenstelsel uit te breiden naar andere delen van de uitzendsector, maar hier werd nooit een politieke meerderheid voor gevonden. In de rest van de sector is daarmee geen sprake van overheidsregulering. Wel is recent de taak van GLAA uitgebreid met een controlerende functie om criminele activiteiten in de uitzendsector te onderzoeken, gedefinieerd als moderne slavernij gecombineerd met betaling onder het minimumloonniveau. Tabel 1 geeft een overzicht van de zelfregulering van de uitzendsector in Nederland en in het VK.

In het VK vindt zelfregulering van de uitzendsector plaats door de werkgeversorganisatie voor uitzendbureaus, de Recruitment and Employment Confederation (REC). De REC heeft een gedragscode opgesteld waaraan alle leden zich dienen te houden, maar die niet specifiek is gericht op het uitzenden van arbeidsmigranten. Naleving wordt hoofdzakelijk gecontroleerd door middel van een 'kliklijn': iedereen met een klacht over een lid van de REC kan dat melden. Kennis van leden over de gedragscode wordt actueel gehouden door een verplichte toets elke twee jaar. Reden om deze toets in te voeren was de vaststelling dat de belangrijkste oorzaak van overtredingen van de gedragscode was dat leden niet voldoende op de hoogte waren. De REC richt daarnaast een campagne op bedrijven die uitzendkrachten inhuren, waarin het gebruik van bonafide uitzendbureaus centraal staat. De vakbonden spelen geen rol in de zelfregulering van de sector. Wel trachten zij uitzendkrachten te organiseren en staan ze leden bij die misstanden bij de rechter willen aanklaarten. Er is geen aparte cao voor de uitzendsector en daarmee geen sectoraal handavingsorgaan van de sociale partners. Misstanden betreffen dus alleen schending van wettelijke regels en niet van de cao. Handhaving hiervan is de taak van de nationale arbeidsinspectie. In de interviews gaven de respondenten aan dat de arbeidsinspectie voornamelijk reactief werkt op basis van klachten en niet proactief bedrijven controleert.

Het systeem van zelfregulering in Nederland is uitgebreider dan dat in het VK. Zowel de vakbonden als de twee werkgeversorganisaties Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU) spelen een actieve rol. Er gelden twee cao's in de sector<sup>1</sup>, genoemd naar de twee werkgeversorganisaties, waarvan de ABU-cao algemeen verbindend is verklaard en dus ook geldt voor uitzendbureaus die niet zijn aangesloten bij een van beide brancheorganisaties. Om naleving van cao-afspraken te handhaven hebben de sociale partners een sectoraal handavingsorgaan ingesteld: de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU). De SNCU treedt zowel reactief (naar aanleiding van klachten) als proactief op tegen schending van de cao-afspraken (dus een vorm van zelfregulering) en speelt zaken door aan de Inspectie SZW (de nationale arbeidsinspectie) als deze (tevens) in strijd zijn met de arbeidswetgeving. In Nederland kunnen misstanden dus zowel overtreding van wetten als schending van cao-afspraken (of beiden) behelzen. Misstanden omvatten daarmee een breder terrein in Nederland dan in het VK.

In Nederland bestaat tevens een privaat keurmerk voor uitzendbureaus, uitgegeven door de Stichting Normering Arbeid (SNA-keurmerk). Doel van het keurmerk is bedrijven helpen kiezen voor een bonafide uitzendbureau. Het keurmerk wordt

ondersteund door wetgeving, in de zin dat bedrijven niet aansprakelijk worden gesteld voor misstanden in de keten als ze gebruik maken van gecertificeerde uitzendbureaus. Ongeveer 90% van de uitzendkrachten werkt via een uitzendbureau dat SNA-gecertificeerd is (Sociaal Economische Raad, 2014). De vakbonden hebben begin 2017 echter hun vertrouwen in en medewerking aan het keurmerk opgezegd, omdat ze het onvoldoende effectief achten. Het is daarmee dus nog uitsluitend een werkgeversinstrument.

Tot slot zijn in Nederland de vakbonden en werkgeversorganisaties in de cao overeengekomen dat de inlenersvergoeding die volgt uit Europese wetgeving (Temporary Agency Work Directive: 2008/104/EC) geldt vanaf dag één. Dit betekent dat uitzendkrachten vanaf de eerste dag recht hebben op hetzelfde loon als werknemers die in dienst zijn van het inlenende bedrijf en vergelijkbare werkzaamheden verrichten. Dit in tegenstelling tot het VK, waar de inlenersbetaling pas in werking treedt na 12 weken (Maroukis, 2015; Voss et al., 2013).

**Tabel 1** *Zelfregulering van de uitzendsector in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*

|   | <b>Nederland</b>   | <b>Verenigd Koninkrijk</b>   |
|---|--|--|
| <b>Sectorale werkgeversorganisaties</b> | ABU + NBBU   | REC  |
| <b>Cao?</b>                             | Twee cao's: de ABU-cao (algemeen verbindend verklaard) en de NBBU-cao                              | Geen cao voor de uitzendsector   |
| <b>Rol vakbonden</b>                    | Sluiten de cao's af samen met de werkgeversorganisaties en organiseren uitzendkrachten             | Organisatie uitzendkrachten  |
| <b>Sectorale handhaving</b>             | Cao-naleving wordt gecontroleerd door de SNCU, welke door de cao-partners in het leven is geroepen | Geen sectoraal handhavingsorgaan   |
| <b>Keurmerk</b>                         | SNA-keurmerk   | REC-lidmaatschap dient als keurmerk door de gedragscode waaraan leden moeten voldoen |
| <b>Inlenersvergoeding</b>               | In de cao's afgesproken dat deze geldt vanaf dag één   | Geldt na 12 weken  |

#### *Visie en invloed van vakbonden*

In zowel Nederland als het VK stellen vakbonden dat ze voorstander zijn van arbeidsmobiliteit binnen de EU. In lijn met de literatuur signaleren vakbonden in beide landen wel twee belangrijke problemen als gevolg van de intra-EU-arbeidsmigratie: (1) concurrentie tussen arbeidsmigranten en andere werkenden om dezelfde banen; en (2) slechte arbeidsvoorwaarden voor arbeidsmigranten. De kwetsbare arbeidsmarktpositie van MOE-arbeidsmigranten wordt daarbij volgens de vakbonden misbruikt door werkgevers om arbeidskosten te drukken. Volgens de vakbonden is de beste remedie gelijke behandeling van alle werkenden, omdat ze bijdraagt aan betere arbeidsvoorwaarden voor arbeidsmigranten en een gelijk speelveld creëert, zodat arbeidsmigranten geen oneerlijke concurrentie

vormen voor andere groepen. Hiermee wordt ook voorkomen dat arbeidsvoorwaarden onder druk komen te staan en de gevestigde werkenden slechtere voorwaarden moeten accepteren vanwege de concurrentie van arbeidsmigranten. Volgens de vakbonden zouden uiteindelijk ook meer gelijke arbeidsvoorwaarden in de EU als geheel welkom zijn, teneinde de concurrentie op arbeidsvoorwaarden te verminderen. De vakbonden erkennen tegelijkertijd dat gelijke arbeidsvoorwaarden niet altijd in het belang van de MOE-arbeidsmigranten zijn. Immers, met een lager loon en slechtere arbeidsvoorwaarden nemen baankansen toe.

*‘[Onze] belangrijkste motieven zijn: geen verdringing. Maar het is wel een beetje dubbel. Want als het speelveld gelijk is, dan is er natuurlijk weinig aantrekkelijks meer aan om mensen uit het buitenland te halen, behalve voor werkzaamheden die je hier moeilijk ingevuld krijgt’ (Vakbond 2, Nederland).*

Hoewel zowel de Nederlandse als de Britse vakbonden voor regulering van arbeidsvoorwaarden zijn, verschilt hun invloed op nationaal en sectoraal niveau. In het VK geven de vakbonden aan dat ze geen invloed hebben op nationale regulering, met name *‘when there is no Labour government in place.’* Hun strategie is om het onderwerp van kwetsbare werkenden – waartoe ze MOE-arbeidsmigranten rekenen – onder de aandacht van de overheid te brengen, zonder dat ze verwachten dat de overheid hen hierbij een concrete rol geeft. Op sectoraal niveau loopt de invloed van de vakbonden uiteen. In sommige sectoren is het gelukt om een specifieke paragraaf over arbeidsmigranten op te nemen in de cao. Omdat de uitzendsector geen aparte cao kent, is de belangrijkste strategie van de vakbonden om arbeidsmigranten zelf te organiseren door hen tot lidmaatschap te bewegen. De Britse vakbonden zetten hier actief op in door bijvoorbeeld taalcursussen aan te bieden, zodat arbeidsmigranten direct profijt hebben van hun lidmaatschap. Daarnaast informeren de vakbonden arbeidsmigranten over hun rechten. Hun overweging hierbij is dat een gebrek aan kennis hen extra kwetsbaar maakt voor uitbuiting. De vakbonden bieden deze informatie op hun website in diverse talen aan en wijzen arbeidsmigranten op het belang van vakbondslidmaatschap om rechten af te kunnen dwingen. Desalniettemin geven ze aan dat het moeilijk is om arbeidsmigranten te organiseren. Die bevinden zich vaak in een kwetsbare positie, waarbij vakbondslidmaatschap soms de reden is van baanverlies.

*‘Als je geen lid bent van een vakbond, kan het moeilijk zo niet onhaalbaar zijn om je rechten te realiseren, ook al ken je ze. Op onze website zeggen we: word lid van onze vakbond als je problemen hebt, want je gaat onze steun nodig hebben. We laten deze twee dingen hiermee bij elkaar komen. Als mensen niet bij een vakbond zitten, dan is het zeer onwaarschijnlijk dat ze op het werk ooit een klacht zullen indienen.’ (Vakbond 2, VK)*

In tegenstelling tot hun Britse collega’s geven de vakbonden in Nederland aan dat hun belangrijkste inspanningen om de situatie van arbeidsmigranten te verbeteren liggen op het nationale en het sectorale niveau. Op nationaal niveau lobbyen ze voor gelijke arbeidsvoorwaarden. Als uitvloeisel van het sociaal akkoord van 2013 heeft dit geleid tot de Wet Aanpassing Schijnconstructies. Meer recent

hebben vakbonden getracht huisvesting en werkverschaffing te scheiden, omdat volgens hen de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten groter is als het uitzendbureau de huisvesting regelt. De vakbonden hebben daarom gepleit voor een verbod op het inhouden van huisvestingskosten op het loon. De mogelijkheden daartoe zijn inmiddels inderdaad aan banden gelegd.

*'Het moet worden losgekoppeld, zodat als je ontslagen wordt, je gewoon een huurcontract hebt met de woningbouwvereniging en niet met je baas. Dan kan je in ieder geval blijven wonen. Wonen en zorg moeten worden losgekoppeld van werk' (Vakbond 1, Nederland).*

Op sectoraal niveau zijn de vakbonden nauw betrokken bij de (zelf)regulering van arbeidsvoorwaarden. Ze hebben ingezet op gelijke arbeidsvoorwaarden via het opnemen van de inlenersvergoeding vanaf dag één in beide cao's en hebben met succes gepleit voor het opnemen van cao-onderdelen in het SNA-keurmerk in aanvulling op de wettelijke criteria. Doordat vakbonden in Nederland meer invloed hebben op nationaal en sectoraal niveau, zijn ze minder afhankelijk van de organisatie van arbeidsmigranten. Ze proberen hen wel te organiseren, maar geven aan dat dit lastig is in de uitzendsector, vanwege hun onzekere arbeidsmarktpositie. In aanvulling hierop hebben de Nederlandse vakbonden voorlichtingscampagnes opgezet om MOE-arbeidsmigranten te informeren over hun rechten en over de hulp die de vakbond kan bieden als deze geschonden worden. De vakbonden hebben Pools sprekende helpdeskmedewerkers om het gemakkelijker te maken om misstanden te melden.

#### *Visie en invloed van werkgeversorganisaties*

Werkgeversorganisaties zijn doorgaans voorstander van migratie en het vrij verkeer van werknemers. Ze vormen immers een beproefde manier om vacatures te vervullen, vooral in sectoren waar dit moeilijk is. De werkgeversorganisaties in Nederland en het VK vormen hierop geen uitzondering en hebben dan ook tegen een overgangperiode gepleit toen de nieuwe lidstaten zich aansloten bij de EU. In het VK geven de werkgevers echter aan dat het Brexit-referendum deze werkelijkheid heeft achterhaald en dat hun pleidooien voor vrij verkeer van werknemers er niet langer toe doen. Ondanks deze overeenkomsten, denken de werkgeversorganisaties in beide landen anders over de regulering van arbeidsvoorwaarden van MOE-arbeidsmigranten.

In het VK acht de sectorale werkgeversorganisatie REC het niet nodig dat de arbeidsvoorwaarden van migranten en van gevestigde werknemers gelijk zijn. Het belangrijkste argument hiervoor is dat dit in het VK niet wordt gezien als logisch uitgangspunt voor regulering van de arbeidsmarkt, ook niet door de overheid. Omdat een gelijk speelveld niet noodzakelijk wordt geacht, heeft men ook geen behoefte aan een sectorale cao en aan samenwerking met de vakbonden. De arbeidsvoorwaarden worden overgelaten aan het marktmechanisme en aan individuele onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Wel staan ze fatsoenlijk gedrag van werkgevers voor om het imago van de sector te beschermen: daarom heeft de werkgeversorganisatie voor de eigen leden een gedragscode opgesteld. Ook vindt de werkgeversorganisatie het problematisch als uitzendbureaus zich niet aan de arbeidswetgeving houden, omdat dit tot oneerlijke concur-

rentie leidt voor uitzendbureaus die dit wel doen. De uitzendbureaus die de arbeidswetgeving met voeten treden zien zij, evenals de overheid, echter niet als onderdeel van de uitzendsector maar als criminele elementen die de markt verstoren. Ze houden de overheid ervoor verantwoordelijk om deze vorm van criminaliteit aan te pakken en zien hier geen taak voor de sector zelf. De rol van de uitzendsector beperkt zich tot het melden van signalen van uitbuiting aan de nationale arbeidsinspectie.

*‘De ergste praktijken, dat noemen we niet eens uitzendbureaus, we noemen ze ‘gangmasters’ [...] een criminele bende. Arbeidsmigranten die hier komen, die vallen in de verkeerde handen en als ze eenmaal in de verkeerde handen terecht zijn gekomen is het moeilijk om daar weer uit te komen. Dat erkennen we’ (Werkgeversorganisatie, VK).*

Werkgeversorganisaties en overheid zitten op een lijn ten aanzien van malafide uitzendbureaus. Ook de overheid beschouwt deze als criminele elementen en niet als onderdeel van de sector. De bestrijding hiervan is dus geen arbeidsmarktissue, maar een criminaliteitsissue. De overheid heeft dit probleem binnen de bredere discussie over moderne slavernij getrokken, waarmee het officieel buiten de arbeidsmarktregulering valt, in lijn met de dominante visie in het VK dat de arbeidsmarkt zo min mogelijk gereguleerd dient te worden. Uitzondering hierop is, zoals eerder genoemd, het deel van de uitzendsector dat bemiddelt voor de agrarische en de schelpdiervisserijsector. De overheid oefent daarmee niet veel druk uit op de uitzendbureaus om de sector verder te reguleren.

In het VK ziet de werkgeversorganisatie van uitzendbureaus dus alleen een beperkte rol voor zelfregulering voor zover het de eigen leden betreft. Verder is het de taak van de overheid om wetsovertreding te bestrijden als een vorm van criminaliteit.

In Nederland geven zowel de nationale werkgeversorganisatie VNO-NCW als de sectorale werkgeversorganisaties ABU en NBBU aan voorstander te zijn van regulering van arbeidsvoorwaarden om een gelijk speelveld te creëren voor ondernemers. De invloed van het MKB is hierbij doorslaggevend: zij maken vaak zelf geen gebruik van arbeidsmigranten en ongereguleerde arbeidsvoorwaarden zouden voor hen de concurrentie met grotere bedrijven die wel gebruik maken van arbeidsmigranten moeilijker maken. Juist voor het MKB is een gelijk speelveld belangrijk, aldus de Nederlandse werkgeversorganisaties. Daarom vinden ze een algemeen verbindend verklaarde sectorale cao een waardevol instrument en de meest voor de hand liggende manier om een gelijk speelveld te creëren. Om deze reden hebben de werkgeversorganisaties in de uitzendsector na de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU ernaar gestreefd om uitzendbureaus die voornamelijk op deze internationale markt actief waren of vanuit het buitenland opereerden ook onder de sectorale cao's te laten vallen. Omdat werkgeversorganisaties een gelijk speelveld nastreven, is samenwerking met de vakbonden cruciaal: samen sluiten ze de cao's af en hebben ze de sectorale controle op deze cao geregeld via de SNCU. Het is dus niet de kracht van de vakbonden die de werkgeversorganisaties ertoe dwingt om tot een cao te komen, maar een gedeeld belang in het creëren van een gelijk speelveld voor zowel werknemers als uitzendbureaus. Ze zien daarnaast een belangrijke rol voor de nationale arbeidsinspectie

in het creëren van een gelijk speelveld door malafide uitzendbureaus van de markt te weren.

De inzet van de werkgeversorganisaties in de uitzendsector gaat echter verder dan het creëren van een gelijk speelveld met behulp van een sectorale cao. Ook met het SNA-keurmerk proberen zij een bonafide uitzendsector te creëren. De SNA is voortgekomen uit een ‘sterke wens tot zelfregulering binnen de uitzendsector,’ aldus de website van de SNA. Deze uitspraak wordt mede verklaard doordat de Nederlandse overheid als stok achter de deur herinvoering van een vergunningenstelsel heeft, als de sector niet in staat blijkt via zelfregulering malafide praktijken tegen te gaan. De werkgeversorganisaties zijn hier huiverig voor omdat ze ‘de zaken in eigen hand willen houden.’

*‘In het begin gebeurde dit [uitzenden van arbeidsmigranten] gewoon en op een gegeven moment hoorde je de misstanden. Huisvesting, lonen, noem maar op. Voor een brancheorganisatie is het natuurlijk heel belangrijk om daarop te acteren. Certificering is daar een belangrijk punt in. Daar goed mee omgaan. Ook politiek werd er toen heel veel van verwacht. Het certificeren van de sector was natuurlijk ook een uitkomst van dat je ziet dat er misstanden zijn. Dat je ook een visie hebt als organisatie, dat je wilt dat je leden het sowieso goed doen. De andere kant is dat er ook druk komt van de politiek en de vakbonden dat er wat gewijzigd moet worden. Dat je daar samen gehoor aan geeft.’ (Werkgeversorganisatie 2, Nederland)*

Vanuit de vakbonden en werkgeversorganisaties bestaat in Nederland dus veel meer steun voor zelfregulering van de uitzendsector dan in het VK. Zelfregulering omvat zowel cao-afspraken over arbeidsvoorwaarden en de naleving daarvan, als het keurmerk voor uitzendbureaus, al wordt dit laatste inmiddels niet meer door de vakbonden gesteund. Daarnaast zien de sociale partners het als taak van de overheid (de Inspectie SZW) om uitzendbureaus die wettelijke regels overtreden aan te pakken. Anders dan in het VK wordt dit in Nederland wel primair als een arbeidsmarktprobleem gezien.

*Welke problemen blijven bestaan?*

Opvallend is dat ondanks de grote verschillen tussen het VK en Nederland in de wijze van regulering van de uitzendsector, de sociale partners vergelijkbare blijvende problemen signaleren: overtreding van de arbeidswetgeving en daaraan gerelateerd het bestaan van malafide uitzendbureaus. Een moeilijkheid is dat men weliswaar weet dat deze problematiek bestaat – doordat er steeds weer nieuwe zaken aan het licht komen – maar dat men desondanks geen idee heeft van de omvang van de problematiek. Vooral de vakbonden hebben het idee dat slechts het topje van de ijsberg boven water komt, maar noch de sociale partners, noch de overheid hebben hier goed zicht op. Ondanks een sterke wens tot zelfregulering van de sector pleiten sociale partners in beide landen daarom voor een sterkere handhaving van de arbeidswetgeving door de overheid. Dit is met elkaar te rijmen, omdat het in het eerste geval gaat om overtreding van de arbeidswetgeving. De sociale partners zien het als verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen dat bedrijven zich aan de wet houden. Dat het uitzendbureaus zijn die wetten overtreden, doet hier niets aan af.

Een capaciteitsgebrek bij de arbeidsinspectie wordt door alle partijen als een belangrijk obstakel gezien om een bonafide sector te realiseren: de pakkans is simpelweg te klein. Een grotere pakkans is volgens de sociale partners ook belangrijk om te voorkomen dat uitzendbureaus die net binnen de regels blijven de grens naar malafide praktijken overschrijden. Dit is een reëel gevaar, omdat uitzendbureaus vaak arbeidskrachten leveren in sectoren waar de lonen en andere arbeidsvoorwaarden op of net boven het wettelijk minimum liggen. De druk op arbeidsvoorwaarden is daar groot en een grote pakkans kan een belangrijk drukmiddel zijn om zich aan de wettelijke normen te houden.

## Conclusie

De toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU in 2004 en 2007 heeft geleid tot een omvangrijke stroom van arbeidsmigranten van Midden- en Oost-Europa naar West-Europa. Deze migratiestroom heeft in de ontvangende landen geleid tot zorgen over uitbuiting, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing van gevestigde werkenden. Regulering van arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten kan dit tegengaan. Dit kan op nationaal niveau gebeuren door middel van (arbeids)wetgeving, maar ook (aanvullend) op sectoraal niveau door middel van zelfregulering door werkgeversorganisaties en vakbonden. De uitzendsector is in Nederland en het VK een belangrijke werkverschaffer van MOE-arbeidsmigranten. (Zelf)regulering van arbeidsvoorwaarden in deze sector is daarmee een belangrijk instrument om uitbuiting, neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en verdringing tegen te gaan. De mate en wijze van sectorale zelfregulering verschilt echter sterk tussen landen. Dit onderzoek laat zien dat zelfregulering van de uitzendsector in Nederland een veel belangrijker rol speelt dan in het VK. In Nederland zijn er aparte cao's voor uitzendkrachten, waarvan de ABU-cao algemeen verbindend is verklaard. Ook heeft de sector een eigen orgaan opgericht dat toeziet op naleving van de cao: de SNCU. In het VK ontbreekt deze vorm van zelfregulering. De enige vorm van zelfregulering daar is het keurmerk dat de werkgeversorganisatie hanteert voor haar eigen leden. In Nederland bestaat er ook een keurmerk voor uitzendbureaus. Dat werd in eerste instantie door de sociale partners gezamenlijk gedragen, maar wordt niet langer ondersteund door de vakbonden die het te weinig effectief vinden.

Het verschil in de aard en omvang van de zelfregulering van de uitzendsector tussen beide landen kan begrepen worden uit het verschil in arbeidsverhoudingen en de mate waarin overheidsingrijpen in de arbeidsmarkt als wenselijk wordt beschouwd. In Nederland vindt de zelfregulering van de sector plaats tegen de achtergrond van een overheid die dreigt met herinvoering van een vergunningstelsel als de zelfregulering onvoldoende effectief is. In het VK geldt er een vergunningstelsel in een beperkt gedeelte van de uitzendsector, maar is er weinig politieke steun om dit uit te breiden naar andere delen van de uitzendsector. In het verlengde van deze overheidsvisies worden misstanden in de uitzendsector in Nederland gezien als een arbeidsmarktprobleem, terwijl ze in het VK als een criminaliteitsprobleem worden gezien. Terwijl in Nederland arbeidsmarktregulering als oplossing wordt gezien, houdt men in het VK vast aan een

minimale arbeidsmarktregulering en wordt het probleem buiten de invloedssfeer van de sociale partners geplaatst.

De rol van vakbonden in de uitzendsector in beide landen wordt sterk bepaald door het arbeidsverhoudingensysteem. De lage organisatiegraad van uitzendkrachten maakt het lastig voor vakbonden om langs die weg een stem te hebben in de sector. In Nederland worden vakbonden en werkgeversorganisaties intensief betrokken bij de beleidsvorming op nationaal niveau en is arbeidsmarktregulering op sectoraal niveau via cao's gebruikelijk. Hierdoor hebben de vakbonden ook binnen de uitzendsector invloed. In het VK, waar de vakbonden niet stelselmatig betrokken worden in overleg op nationaal niveau, spelen zij een zeer bescheiden rol in regulering van de uitzendsector. De enige vorm van zelfregulering vindt plaats door de werkgeversorganisatie, terwijl vakbonden primair inzetten op de organisatie van uitzendkrachten en arbeidsmigranten om voet aan de grond te krijgen.

Ook de rol en de invloed van werkgeversorganisaties in beide landen hangen samen met het arbeidsverhoudingensysteem. In Nederland willen de werkgeversorganisaties een gelijk speelveld voor uitzendbureaus creëren, zonder concurrentie op arbeidsvoorwaarden, zodat ook uitzendbureaus die geen gebruik maken van arbeidsmigranten volwaardig mee kunnen doen. In het VK wordt het creëren van een gelijk speelveld niet als een van de uitgangspunten van de arbeidsmarkt beschouwd en daarom hebben de werkgeversorganisatie ook geen wens om dit te bewerkstelligen. Vanwege hun voorkeur om een gelijk speelveld te creëren via sectorale regulering hebben de werkgeversorganisaties in Nederland de vakbonden nodig om cao's af te sluiten. De sociale partners vinden elkaar hier in een gedeeld belang. In het VK is hier geen sprake van.

In hoeverre de uitgebreidere zelfregulering in de Nederlandse uitzendsector ook effectiever is dan die in het VK is moeilijk vast te stellen. Immers, niemand weet hoe omvangrijk de misstanden zijn. Ondanks het grote verschil in visie op de gewenste aanpak, valt op dat in beide landen het vergroten van de pakkans door de arbeidsinspectie als belangrijkste verbeterpunt wordt gezien. Ongeacht de (gewenste) mate van zelfregulering van de uitzendsector wordt een belangrijke controlerende taak van de overheid ten aanzien van de wetgeving als essentieel gezien voor het goed functioneren ervan. Klaarblijkelijk worden in deze sector dwingende 'vreemde' ogen als noodzakelijk gezien. Hoewel we niet kunnen vaststellen of het Britse of het Nederlandse systeem effectiever is, kunnen we wel concluderen dat de Nederlandse context meer potentieel biedt om de handhaving effectiever te maken. De samenwerking tussen de SNCU (met ogen en oren in het veld) en de Inspectie SZW biedt hier meer mogelijkheden toe dan in het VK, waar de sector geen eigen controlerend orgaan kent. In aanvulling hierop hanteert de Nederlandse inspectie – voor zover haalbaar gegeven de beperkte opsporingscapaciteit – een reactieve en proactieve handelwijze, terwijl de inspectie in het VK alleen reactief optreedt. Dit vergroot, in ieder geval in theorie, de pakkans in Nederland ten opzichte van het VK. Daarnaast lijkt ook de kans op een verdringingseffect en druk op arbeidsvoorwaarden in Nederland kleiner, aangezien de sectorale afspraak dat de inlenersvergoeding vanaf dag één geldt ervoor zorgt dat de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten (c.q. arbeidsmigranten die werken via een uitzendconstructie) in Nederland in ieder



geval in theorie op hetzelfde niveau liggen als die van werkenden in de inlenende sector.

## **Bijlage**

### *Interviews in Nederland*

- 1 NBBU
- 2 ABU
- 3 SNCU
- 4 SNA
- 5 FNV
- 6 CNV
- 7 LBV
- 8 Inspectie SZW
- 9 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 10 Gemeente Westland
- 11 Randstad
- 12 Otto Workforce
- 13 Fairwork
- 14 VNO-NCW
- 15 WRR

### *Interviews in het VK*

- 1 REC
- 2 GLA
- 3 TUC
- 4 GMB
- 5 Linda Dickens (expert)
- 6 Guglielmo Meardi (expert)
- 7 Thanos Maroukis (expert)
- 8 Melanie Simms (expert)

## **Noot**

- 1 Recent zijn deze twee cao's samengevoegd.

## **Literatuur**

- Afonso, A. (2011). Employer strategies, cross-class coalitions and the free movement of labour in the enlarged European Union. *Socio-Economic Review*, 10, 705-730.  
doi:10.1093/ser/mws008
- Been, W.M., & De Beer, P. (2018). *The regulation of employment conditions of labour migrants in the temporary work agencies sector: The cases of the Netherlands and the UK*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).

- De Beer, P.T., & Keune, M. (2017). Dutch unions in a time of crisis. In S. Lehdorff, H. Dribbusch, & T. Schulten (Eds.), *Rough waters: European trade unions in a time of crisis* (pp. 221-244). Brussel: ETUI.
- Donnely, M.J. (2015). Competition and solidarity: Union members and immigration in Europe. *West European Politics*, 39(4), 688-709. DOI: 10.1080/01402382.2015.1110941
- Engbersen, G., Iliès, M., Leerkes, A., Snel, E., & Van der Meij, R. (2011). *Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Europese Commissie. (2008). *Industrial relations in Europe*. Brussel: Europese Commissie.
- Green, A., Atfield, G., Adam, D., & Staniewicz, T. (2013). *Determinants of the composition of the workforce in low skilled sectors of the UK economy. Lot 2: Qualitative research – Final report*. Warwick: Warwick Institute for Employment Research.
- Håkansson, K., Isidorsson, T., Pond, R., Sol, E., Teissier, C., Unterschütz, J., & Warneck, F. (2009). *Representation of agency workers: The representation of agency workers in Europe at national and local level in France, Netherlands, Sweden, Poland and the UK*. Gothenburg: University of Gothenburg. Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/2077/44375>
- Hassel, A., Steen-Knudsen, J., & Wagner, B. (2015). *Winning the battle or losing the war: The impact of European integration on labour market institutions in Germany and Denmark*. Geraadpleegd op [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2698094](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698094)
- Jones, K. (2014). 'It was a whirlwind. A lot of people made a lot of money': The role of agencies in facilitating migration from Poland into the UK between 2004 and 2008. *Central and Eastern European Migration Review*, 3(2), 105-125.
- Kalleberg, A.L. (2001). Organizing flexibility: The flexible firm in a new century. *British Journal of Industrial Relations*, 39(4), 479-504.
- Kalleberg, A.L., Reynolds, J., & Marsden, P.V. (2003). Externalizing employment: Flexible staffing arrangements in US organizations. *Social Science Research*, 32, 525-552. doi:10.1016/S0049-089X(03)00013-9
- Krings, T. (2009). A race to the bottom? Trade unions, EU enlargement and the free movement of labour. *European Journal of Industrial Relations*, 15(1), 49-69.
- Lillie, N., & Greer, I. (2007). Industrial relations, migration, and neoliberal politics: The case of the European construction sector. *Politics & Society*, 35(4), 551-581. DOI: 10.1177/0032329207308179
- Marino, S. (2012). Trade union inclusion of migrant and ethnic minority workers: Comparing Italy and the Netherlands. *European Journal of Industrial Relations*, 18(1), 5-20. DOI: 10.1177/0959680111429755
- Marino, S., Penninx, R., & Roosblad, J. (2015). Trade unions, immigration and immigrants in Europe revisited: Unions' attitudes and actions under new conditions. *Comparative Migration Studies*, 3(1). DOI 10.1007/s40878-015-0003-x
- Maroukis, T. (2015). *Migration and temporary agency work in the EU welfare, tourist and agricultural sectors*. Bath: University of Bath.
- McDowell, L., Batnitzky, A., & Dyer, S. (2008). Internationalization and the spaces of temporary labour: The global assembly of a local workforce. *British Journal of Industrial Relations*, 46(4), 750-770. doi: 10.1111/j.1467-8543.2008.00686.x
- McGauran, K., De Haan, E., Scheele, F., & Winsemius, F. (2016). *Profiting from dependency: Working conditions of Polish migrant workers in the Netherlands and the role of recruitment agencies*. Amsterdam: Fairwork and Somo (joined publication).
- Menz, G. (2010). Are you being served? Europeanizing and re-regulating the single market in services. *Journal of European Public Policy*, 17(7), 971-987. DOI: 10.1080/13501763.2010.499226
- OECD. (2017). *OECD-Stat*. Geraadpleegd op <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>
- Pedersini, R., & Pallini, M. (2010). *Posted workers in the European Union*. Dublin: Eurofound.
- Penninx, R., & Roosblad, J. (2000). *Trade unions, immigration, and immigrants in Europe, 1960-1993: A comparative study of the attitudes and actions of trade unions in seven West European countries*. Oxford: Berghahn Books.

- Scott, S. (2007). *Temporary migrant workers and the UK's flexible labour market: Shifting policy narratives and regulatory rebalancing*. Geraadpleegd op [http://www.skape.ed.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/9126/Scott.pdf](http://www.skape.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0018/9126/Scott.pdf)
- Skupnik, C. (2014). EU enlargement and the race to the bottom of welfare states. *IZA Journal of Migration*, 3(1), 1-21.
- Sociaal Economische Raad. (2014). *Arbeidsmigratie*. Den Haag: SER.
- Sporton, D. (2013). 'They control my life': The role of local recruitment agencies in East European migration to the UK. *Population, Space and Place*, 19, 443-458. DOI: 10.1002/psp.1732
- TUC. (2009). *Delivering equal treatment for agency workers. BIS consultation on the implementation of the Temporary Agency Worker Directive draft Agency Worker Regulations: TUC response*. London: Trade Union Congress.
- Voss, E., Farvaque, N., Broughton, A., Behling, F., Dota, F., Leonardi, S., & Naedenoen, F. (2013). *The role of temporary agency work and labour market transitions in Europe: Institutional frameworks, empirical evidence, good practice and the impact of social dialogue*. Hamburg: Joint Eurociett/UNI Europe project.