

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

1. Wat is de aanleiding?

Op 1 mei 2020 heeft het kabinet het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld - onder leiding van Emile Roemer - en gevraagd om voorstellen te doen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten structureel te verbeteren. Het aanjaagteam heeft op 30 oktober 2020 een tweede adviesrapport uitgebracht met als titel 'Geen tweederangsburgers'¹ om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Het Aanjaagteam ziet het pakket aan aanbevelingen uit dit rapport als een sluitend systeem van duidelijke regelgeving, met handhaving op elk deel van de keten en controle achteraf. De aanbevelingen zijn gericht op alle lagen van de overheid. Het Aanjaagteam benadrukt dat het voor de effectiviteit van het pakket van aanbevelingen van belang is dat de aanbevelingen in samenhang worden geïmplementeerd.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft in haar tweede advies het uitgangspunt geformuleerd om arbeidsmigranten te behandelen als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving. De regelgeving dient daarop ingericht te worden. Dat vergt meer inzet op bescherming van arbeidsmigranten. Enkele aanbevelingen hebben betrekking op Gezond en Veilig Werken. Het Aanjaagteam adviseert "om een wettelijke verplichting in te voeren voor uitzendbureaus om arbeidsongevallen te melden bij de Arbeidsinspectie. Als gevolg daarvan zal het inlenend bedrijf arbeidsongevallen in de toekomst ook moeten melden aan het uitzendbureau en moet het uitzendbureau vaststellen dat het veilig is om weer aan het werk te gaan bij betreffende inlener."

2. Wie zijn betrokken?

Uitleners: dit omvat alle rechtspersonen en ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Daaronder valt eerst en vooral de gehele uitzendsector, maar ook andere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen aan een andere partij.

Inleners: het bedrijf waar een ter beschikking gestelde werknemer het werk verricht, nadat een overeenkomst met de uitlener is afgesloten. De inlener is werkgever in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet en heeft als zodanig een verantwoordelijkheid naar de ter beschikking gestelde werknemer en is verantwoordelijk voor het melden van het arbeidsongeval.

Ter beschikking gestelde werknemers: De werknemer, zoals bedoeld in artikel 1, van de Arbeidsomstandighedenwet, die aan een inlenende werkgever ter beschikking is gesteld, wordt aangeduid als de ter beschikking gestelde werknemer.

De voorgestelde maatregelen hebben voornamelijk betrekking op EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en diensten, maar niet voornemens zijn zich voor langere tijd in Nederland te vestigen. De focus daarbij ligt op arbeidsmigranten die laag- en ongeschoold werk verrichten. Zij zijn veelal in dienst van een uitzendbureau of andere vormen van ter beschikkingstelling van werknemers. Eén op de vijf geregistreerde slachtoffers van een arbeidsongeval is een ter beschikking gestelde werknemer of zelfstandige.

3. Wat is het probleem?

De huidige regelgeving rondom arbeidsmigratie gaat uit van zelfredzame arbeidsmigranten die hun weg weten te vinden in de Nederlandse samenleving en voor zichzelf kunnen opkomen als dat nodig is. In de praktijk blijkt dit anders te liggen. Arbeidsmigranten blijken in de meeste gevallen niet zelfredzaam te zijn. Ze spreken de Nederlandse taal niet altijd, kennen de Nederlandse regelgeving en instanties niet of nauwelijks en zijn vaak afhankelijk van de werkgever of uitlenende instanties. Deze afhankelijkheid en kwetsbaarheid kan gemakkelijk worden misbruikt, met mistanden en onwenselijke situaties voor onder meer gezond en veilig werken tot gevolg.

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 29861, nr. 53, bijlage nr. 953505, Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020).

Cijfers arbeidsongevallen – ondermelding meldingsplichtige arbeidsongevallen uitzendkrachten
Uitzendwerk is een vorm van flexibele arbeid, net als oproepcontracten, tijdelijke contracten en contracten zonder vaste uren. In 2021 is 17% van de slachtoffers van ongevallen die de Arbeidsinspectie onderzocht uitzendkracht. Dit is meer dan verwacht, aangezien het aandeel uitzendkrachten onder de werkenden ongeveer 7% bedraagt.² De monitor arbeidsongevallen geeft aan dat er vooral onevenredig veel ongevallen met uitzendkrachten, ten opzichte van overige werknemers, plaatsvinden in de sectoren zakelijke dienstverlening, groot- en detailhandel, landbouw en transport en logistiek.³ De meeste slachtoffers van ernstige arbeidsongevallen per 100.000 banen komen uit Midden- en Oost-Europa (gemiddeld 94 slachtoffers per 100.000 banen) Een van de mogelijke verklaringen voor de relatief hoge aantallen slachtoffers onder werknemers uit Midden- en Oost-Europa is dat hun werkzaamheden zich concentreren in sectoren waar relatief veel ongevallen plaatsvinden⁴.

Deze cijfers zijn niet alomvattend en er is volgens de Arbeidsinspectie sprake van circa 50% ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen.⁵ De verwachting is dat het aantal meldingsplichtige arbeidsongevallen in werkelijkheid groter is. Het gaat daarbij over ongevallen waar uitzendkrachten bij betrokken zijn. De Arbeidsinspectie geeft als mogelijke verklaring hiervoor dat er in het geval van een ongeval met een uitzendkracht, twee partijen betrokken zijn (de inlener en uitlener) en dat mogelijk deze ongevallen vaker niet gemeld worden, omdat geen van beide partijen zich hier verantwoordelijk voor voelt.⁶

Onder de huidige wet- en regelgeving heeft de uitlener geen rol met betrekking tot het melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen, zijnde een dodelijk ongeval of een ongeval met blijvend letsel of ziekenhuisopname (artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet). Ook wordt in de huidige wetgeving niet van de uitlener verwacht dat hij na een meldingsplichtig arbeidsongeval nagaat of de nodige maatregelen genomen zijn door de inlener om de veiligheid en gezondheid op de werkplek met het oog op nieuw uit te zenden werknemers te waarborgen. De verplichting om voor zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden te zorgen ligt bij de werkgever waar arbeid wordt verricht (artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet). Dit geldt zowel voor zijn eigen werknemers als voor de ter beschikking gestelde werknemers die onder het gezag van de inlener arbeid verrichten.

Dit wetsvoorstel beoogt uitleners meer te betrekken bij de veiligheid en gezondheid van hun werknemers die ter beschikking worden gesteld aan de inlener door ze meer verantwoordelijkheden te geven. Dit speelt ten aanzien van iedere ter beschikking gestelde werknemer, maar manifesteert zich met name ten aanzien van arbeidsmigranten omdat dit een kwetsbare groep is die over het algemeen onvoldoende zelfredzaam is.

4. Wat is het doel?

Met het wetsvoorstel worden uitlener en inlener, ieder vanuit hun eigen rol, samen verantwoordelijk voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers. Daarmee worden de arbeidsomstandigheden van degene die ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid verbeterd. Daarbij wordt de zorgplicht alsook de verantwoordelijkheid van de uitlener als werkgever volgens artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek jegens de ter beschikking gestelde werknemer aangescherpt. Deze aanscherping wordt vertaald in zowel het zelfstandig melden van een arbeidsongeval, als het zeker weten dat na een arbeidsongeval de werkplek voor de ter beschikking gestelde werknemer (dezelfde werknemer of een andere werknemer van de uitlener) veilig genoeg is om (weer) te kunnen werken. Daarnaast moet de uitlener voor aanvang van de werkzaamheden nagaan of de werknemer deugdelijke voorlichting en onderricht over het te verrichten werk heeft gehad (vergewissen). De verbeterde aandacht van de uitlener voor betere arbeidsomstandigheden zal de ter beschikking gestelde werknemer ten goede komen.

² Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen, 2021, p. 4.

³ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsongevallen, 2022, p. 13.

⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsomstandigheden, 2021, p. 13.

⁵ Jaarverslag Nederlandse Arbeidsinspectie 2021.

⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen, 2021, p. 17.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De overheid heeft de branche waarbij arbeid ter beschikking wordt gesteld als doelgroep al langer op het oog. Zo benoemt de hoofdlijnennota Arbovisie 2040 de positie van verschillende groepen. Daarin staat: "Wat is nodig om de eigen regie van werkende te versterken en de mogelijkheid te hebben om zelf (mede) invulling te geven aan hun veiligheid en gezondheid. [...] Dit ontslaat de werkgever niet van zijn verantwoordelijkheid en zorgplicht."

De aanbevelingen van het Aanjaagteam zijn complementair aan elkaar en vormen een sluitend systeem. Er zijn bestaande verplichtingen die onder andere voortvloeien uit de Arbeidsomstandighedenwet, zoals de RIE- plicht. Echter blijkt uit de huidige praktijk en uit diverse onderzoeken dat dit niet voldoende werkt. De voorgestelde maatregelen leggen de focus op goed werkgeverschap en zoomen daarbij in op diverse facetten (te weten meld- en vergewisplicht) met als doel om de kwetsbare positie van de ter beschikking gestelde werknemer (veelal arbeidsmigrant) te verbeteren.

6. Wat is het beste instrument?

De constructie met betrekking tot de ter beschikking gestelde werknemers ligt complexer dan bij een reguliere werknemer. De ter beschikking gestelde werknemer is op basis van zijn arbeidsovereenkomst in dienst van een werkgever die de werknemer uitleent (uitlener) aan een andere werkgever (inlener). De inlener is op basis van de Arbeidsomstandighedenwet werkgever en moet voor de veiligheid en gezondheid van de ter beschikking gestelde werknemers zorgen, niet de uitlener.

Om meer aandacht te hebben voor arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemers, om de verantwoordelijkheid en de zorgplicht in het kader van goed werkgeverschap van de uitlener als werkgever jegens de ter beschikking gestelde werknemer aan te scherpen en om zo de ondermelding van arbeidsongevallen met betrekking tot onder andere uitzendkrachten tegen te gaan, is aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet wenselijk en noodzakelijk. Om dit te bereiken wordt de Arbeidsomstandighedenwet met een tweetal plichten uitgebreid, die gericht zijn aan zowel de uitlener als de inlener. Het betreft:

1. Meldplicht arbeidsongevallen ook voor de uitlener
2. Vergewisplicht
 - a. voor aanvang van de werkzaamheden van de ter beschikking gestelde werknemer;
 - b. nadat een meldingsplichtig arbeidsongeval heeft plaatsgevonden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Door deze maatregelen zal er meer aandacht zijn voor de arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemer. Ook zal het de verantwoordelijkheid van de uitlener als werkgever in de zin van artikel 610 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek jegens de ter beschikking gestelde werknemer aanscherpen. Deze aanvulling is gericht op het krijgen en behouden van een veilige werkplek en het gezond en veilig kunnen werken.

Het uitgangspunt daarbij is dat bonafide werkgevers de ruimte houden om te ondernemen, werkgevers die de grenzen van de regelgeving opzoeken worden tegengehouden en malafide werkgevers worden tegengewerkt en in het ideale scenario compleet van de markt afgaan. Deze maatregelen zorgen voor een betere marktpositie voor uitleners en inleners die zich willen opstellen als goede werkgever en opdrachtgever.

Dit laat onverlet dat goed werkgeverschap ook aandacht voor onder andere psychosociale arbeidsbelasting (zoals werkdruk, pesten, discriminatie en ongewenste omgangsvormen) omvat. De maatregelen zullen slechte behandeling van werknemers die ter beschikking worden gesteld tegengaan, waaronder de schrijnende situaties bij arbeidsmigranten. Bovendien zullen de maatregelen de ondermelding van ongevallen waarbij ter beschikking gestelde werknemers betrokken zijn tegengaan en reduceren.

Administratieve lasten voor bedrijven. Het voorstel leidt tot incidentele en structurele regeldruk voor uitleners en inleners die ook gekwantificeerd is. Daarbij is uitgegaan van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Bepaalde verplichtingen die dit wetsvoorstel introduceert, zullen leiden tot (nieuwe) verwerkingen van persoonsgegevens. De persoonsgegevens die zullen worden verwerkt, zullen in elk geval de persoonsgegevens van ter beschikking gestelde werknemers zijn, maar kunnen ook de persoonsgegevens van anderen zijn, zoals de gegevens van een contactpersoon of -personen bij een uitlener of inlener. In het voorstel is opgenomen bij welke verplichtingen er sprake zal zijn van de verwerking van persoonsgegevens.