

Algemene toelichting

De Nadere regeling kinderarbeid (NRK) wordt aangepast in verband met de modernisering van de regelgeving voor kinderarbeid.

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Regioplan onderzoek verricht naar de mogelijkheden om binnen de geldende internationale kaders de wet- en regelgeving voor kinderarbeid te moderniseren¹.

In de reactie van de demissionair minister van SZW op dit onderzoek van 13 april 2023² is uiteengezet op welke punten de Nadere regeling kinderarbeid naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoek worden gemoderniseerd. Deze modernisering van de NRK houdt rekening met de positieve aspecten van een bijbaan/vakantiebaan. Tegelijkertijd leidt deze modernisering niet tot een verslechtering van de (arbeids)omstandigheden van het kind waaronder ook de rusttijd en tijd voor sociale activiteiten en huiswerk.

Huidige situatie

De Arbeidstijdenwet (ATW) verbiedt in het eerste lid van artikel 3:2 arbeid door kinderen, dat wil zeggen, kinderen tot 16 jaar (artikel 1:2, eerste lid, ATW). Op grond van het tweede lid worden bepaalde typen arbeid van lichte aard onder voorwaarden toegestaan, dat wil zeggen, arbeid die niet te zwaar is, die geen gevaar oplevert en niet schadelijk is voor de gezondheid. En deze werkzaamheden het volgen van onderwijs niet in de weg staan. Vanaf 12 jaar mag arbeid worden verricht in het kader van een alternatieve sanctie, vanaf 13 jaar niet-industriële (hulp)arbeid van lichte aard, vanaf 14 jaar arbeid van lichte aard naast of in samenhang met het onderwijs en vanaf 15 jaar het bezorgen van ochtendkranten. De Nadere regeling kinderarbeid (Nrk), gebaseerd op het derde lid van artikel 3:2 Arbeidstijdenwet, geeft nadere regels voor de toegestane arbeid voor kinderen tot 16 jaar.

De Nadere regeling kinderarbeid geeft niet alleen aan onder welke voorwaarden lichte arbeid mag worden verricht, maar ook, in artikel 1:1, tweede lid, welke werkzaamheden in ieder geval geen arbeid van lichte aard zijn.

Geen arbeid van lichte aard is alle arbeid waar met maatregelen blootstelling aan psychosociale arbeidsbelasting (PSA) niet kan worden voorkomen of beperkt. In de toelichting van de NRK is opgenomen dat PSA de factoren seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk in de arbeidssituatie bevat die stress teweegbrengen. Stress is een toestand die als negatief ervaren lichamelijke, psychische of sociale gevolgen heeft.

Samenhangende wetgeving

Op grond van artikel 24, derde lid, van de Alcoholwet is het verboden in een slijtlokaliteit of horecalokaliteit, gedurende de tijd dat daarin dranken worden verstrekt, personen jonger dan 16 jaar dienst te laten doen. Een uitzondering is opgenomen in artikel 24, vijfde lid, van de Alcoholwet voor kinderen jonger dan 16 jaar die in het kader van een beroepsopleiding of onderwijs alcohol verstrekken. Een horecalokaliteit zoals bedoeld in artikel 1 van de Alcoholwet is een van een afsluitbare toegang voorziene lokaliteit, onderdeel uitmakend van een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, in ieder geval bestemd voor het verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 25883, nr. 459.

² Kamerstukken II 2022/23, 25883, nr. 459.

Wijzigingen

1. Meer ruimte voor werk op niet-schooldagen en in niet-schoolweken

Op een niet-schooldag en in een niet-schoolweek mogen 13- en 14-jarigen tot 20.00 uur in plaats van tot 19.00 uur werken en mogen ze op zondag werken. Kinderen van 15 jaar mogen op grond van de Nadere regeling kinderarbeid in een niet-schoolweek al tot 21.00 uur werken en onder voorwaarden op zondag. Zij mogen nu ook op een niet-schooldag tot 20.00 uur werken.

Deze wijzigingen bieden het kind iets meer mogelijkheid om een bijbaantje en/of vakantiewerk te doen. Tegelijkertijd wordt met deze wijzigingen rekening gehouden met het belang van rusttijd en de sociale ontwikkeling en tijd voor schoolwerk van het kind.

Door uit te gaan van een niet-schooldag (onder meer ook een studiedag) en een niet-schoolweek is het aantal dagen dat tot 20.00 uur gewerkt mag worden beperkt. Daarnaast wordt een aantal voorwaarden aan de wijziging gekoppeld. Naast dat instemming nodig is van de ondernemingsraad en als deze er niet is de personeelsvertegenwoordiging, dienen ouders of verzorgers aantoonbaar toestemming te geven. De werkgever dient deze toestemming in de administratie op te nemen. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan bij een controle navraag doen naar de toestemming van de ouders of verzorgers.

Deze voorwaarden gelden ook voor het werk op zondag. De rusttijd blijft gelijk doordat bij werken op zondag de zaterdag ervoor vrij moet zijn. Hierdoor is in het weekend ook bij werk op zondag tijd voor huiswerk en sociale activiteiten. Er mag maar een beperkt aantal zondagen gewerkt worden zoals dat ook voor jeugdigen en volwassenen geldt op grond van de Arbeidstijdenwet.

2. Verbod op werken in een horecalokaliteit voor kinderen onder de 16 jaar

Waar alcohol wordt genuttigd, ontstaan, zo blijkt uit onderzoek³ eerder situaties van agressief, intimiderend en zelfs gewelddadig gedrag, naast de werkdruk en fysieke belasting die bij dit werk komt kijken. Dat is een vorm van onacceptabele arbeidsrisico's in de zin van de Nadere regeling kinderarbeid. Bovendien geeft werken in die context ook makkelijker toegang tot alcoholhoudende dranken waarmee de drempel tot het nuttigen van alcohol afneemt.

De Arbeidsinspectie kan geen toezicht houden op artikel 24, lid 3, van de Alcoholwet. In de praktijk handhaaft de Arbeidsinspectie op grond van de bestaande wet – en regelgeving voor kinderarbeid.⁴ Op grond van hiervan is niet altijd eenduidig vast te stellen of sprake is van een gevaarlijke situatie en dus verboden arbeid door kinderen. Is nu alleen bepalend of alcoholhoudende dranken op tafel staan, of als het op de menukaart staat? En waar is het voor een kind dan wel toegestaan om te werken in de horeca? Voor een goed handhaafbare Arbeidstijdenwetgeving is wenselijk dat in de NRK regels worden opgenomen zodat de Arbeidsinspectie een duidelijkere basis heeft waardoor de Arbeidsinspectie op een eenduidige en daardoor ook effectieve wijze toezicht kan houden en handhaven. Daarbij gaat het in afwijking van de Alcoholwet om een verbod voor 13-15-jarigen om te werken in een horecalokaliteit gedurende de tijd dat alcoholhoudende dranken kunnen of worden geschonken. Een kind mag dan wel werkzaamheden doen in een andere ruimte dan de ruimte waarin de alcoholhoudende dranken worden of kunnen worden geschonken.

³ Agressie, geweld en grensoverschrijdend gedrag zijn arbeidsrisico's in de horeca volgens de Arbeidsinspectie.

⁴ Artikel 3:2 2^e lid onder b en artikel 1;1, 2^e lid NRK

Daarbij mag er geen contact met klanten zijn om risico's te voorkomen. Dit kan in de horeca bijvoorbeeld zijn als afwasser of om te helpen in de keuken waarbij de ruimte waar alcoholhoudende dranken worden of kunnen worden geschonken niet wordt betreden.⁵

Wordt bij de handhaving tijdens het onderzoek naar de registratie van de werkgever geconstateerd dat een kind toch in de ruimte werkzaam was terwijl er alcoholhoudende dranken werden of konden worden geschonken, dan is dat verboden kinderarbeid.

Voor de handhaving van het verbod wordt voor een horecalokaliteit aangesloten bij de eerdergenoemde definitie daarvan in artikel 1 van de Alcoholwet. Een horecalokaliteit is daarbij inclusief een aangrenzend terras waarvoor door de gemeente een Alcoholwetvergunning is verleend. Voor evenementen kan een ontheffing worden verleend onder de Alcoholwet, maar ook dan mogen daar geen kinderen werken, evenmin als in cafetaria's/snackbars of sportkantines achter de bar of voor het doen van vrijwilligerswerk als daar ook alcohol geschonken wordt of kan worden.⁶

Dit bekent ook dat andere werkplekken waar mogelijk alcoholhoudende dranken kunnen of worden geschonken, bijvoorbeeld in de retail, niet onder dit verbod in de NRK vallen. Denk daarbij onder andere aan een kapper of winkel. Daarvoor blijft de handhaving op grond van artikel 24, lid 3, van de Alcoholwet door de gemeente leidend. Wanneer er geen vergunning is terwijl die er wel had moeten zijn, is het aan de gemeente om te handhaven op de overtreding volgens de Alcoholwet, ook als het gaat om de kinderen tot en met 15 jaar die daar werken.

Een overtreding van het verbod in de NRK is direct beboetbaar door de Nederlandse Arbeidsinspectie. In deze wijziging van de NRK zijn de regels voor de handhaving van de Arbeidsinspectie opgenomen.

Gelet op het belang van het voorkomen van risico's voor kinderen, effectieve handhaving en de duidelijkheid daarover voor werkgevers, worden de effecten van het opnemen van dit verbod in de NRK onder onacceptabele risico's proportioneel geacht. De NRK wordt daarmee dus iets strenger dan de Alcoholwet (artikel 24, lid 3), hetgeen ook tot uiting kan komen in een verschil in handhaving. In het belang van de veiligheid voor kinderen wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid in de Arbeidstijdenwet om deze strengere grens te trekken.

Communicatie

De genoemde wijzigingen in de NRK worden via communicatie onder de aandacht gebracht van kinderen, ouders en werkgevers.

Effecten van de wijzigingen in de NRK

Voor 13-15-jarigen is onder strikte voorwaarden iets meer mogelijk bij een bijbaan en/of vakantiebaan op niet-schooldagen, tijdens vakantieweken en op zondag. Hiermee wordt aangesloten bij de wensen van kinderen, ouders en werkgevers, waarbij ook door deze partijen en de Arbeidsinspectie werd aangegeven dat zeker rekening gehouden moet worden met de bescherming van het kind.⁷ Aanvullende voorwaarde is dat er aantoonbare toestemming is van de

⁶ Het werken op zeeschepen valt niet onder het verbod.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 25883, nr. 459.

ouders/voogd. Voor ouders en kinderen is dit een moment om het gesprek over werk in relatie tot de tijd sociale activiteiten en huiswerk. Voor de werkgever betekent het een extra administratieve handeling om de aantoonbare toestemming van de ouders/voogd te krijgen en in de administratie op te nemen. Gelet op dat de werkgever de ouders/voogd al dient te informeren over onder meer de werkzaamheden van het kind (artikel 3:4 Arbeidstijdenwet) is deze extra administratieve last beperkt. Het is mogelijk om deze kinderen ook op andere tijden in te zetten, hetgeen de personeelsplanning van de werkgever ten goede komt. De beperkte extra administratieve last voor de werkgever wordt mede rekening houdend met de risico's voor kinderen, dan ook proportioneel geacht.

Het opnemen van het verbod voor 13 tot en met 15-jarigen om te werken in een horecalocaliteit waar alcoholhoudende dranken kunnen of worden geschonken⁸, geeft een betere basis voor de handhaving en maakt deze effectiever. Hiermee ontstaat ook meer duidelijkheid voor werkgevers over het werken van kinderen in de horeca. Het verbod geldt niet voor kinderen tot 16 jaar die werken in het kader van een formele vmbo-opleiding (Artikel 24, lid 5 van de Alcoholwet). Om het voor kinderen mogelijk te blijven maken om in de horeca te werken en voor de werkgever ook in de planning mogelijkheden te geven, is en blijft het wel toegestaan voor kinderen van 13 tot en met 15 jaar om gedurende de tijd dat er alcoholhoudende dranken kunnen of worden geschonken in een andere ruimte te werken mits er geen contact kan zijn met klanten die alcoholhoudende dranken kunnen drinken of hebben gedronken.

Inwerkingtreding

De genoemde wijzigingen in de NRK treden in werking een maand na publicatie in de Staatscourant zodat werkgevers en kinderen tijd hebben om zich voor te bereiden op deze wijzigingen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In artikel I, onderdeel A, wordt in een nieuw onderdeel d van artikel 1:1, derde lid, een bepaling opgenomen die verbiedt dat kinderen tot 16 jaar arbeid dan wel vrijwilligerswerk verrichten in een ruimte gedurende de tijd dat daar alcoholhoudende dranken kunnen of worden geschonken. Dit om risico's te voorkomen en voor een betere basis en eenduidigheid van de handhaving. In dit artikel wordt voor een horecalocaliteit aangesloten bij artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet. Er is een uitzondering gemaakt voor werkzaamheden die worden verricht in een andere ruimte dan waar de alcoholhoudende dranken kunnen of worden geschonken. Daarnaast is het werken van kinderen tot 16 jaar in het kader van de opleiding dan wel het onderwijs dat gevolgd wordt uitgezonderd.

Artikel I, onderdeel B, onder 1

Artikel I, onderdeel B, onder 1, wijzigt artikel 4:1, eerste lid, onderdeel a, waarin een verruiming van de arbeidsmogelijkheden van 13-14-jarigen voor het werken op zondag is geregeld indien de werkgever overeenstemming heeft bereikt met het medezeggenschapsorgaan of bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers en de ouders of verzorgers daarmee voor dat geval

⁸ Dit in afwijking van de Alcoholwet waar dit verboden is gedurende de tijden dat er alcohol wordt verstrekt.

aantoonbaar instemmen mag het kind tussen de 13-14 jaar op zondag arbeid verrichten. Bij werken op zondag moet de zaterdag ervoor vrij zijn en het aantal zondagen dat gewerkt mag worden is ten minste vijf zondagen in zestien weken. Artikel I, onderdeel B, onder 2

In artikel I, onderdeel B, onder 2, wordt een verruiming geregeld van arbeidsmogelijkheden van kinderen van 13-14 jaar. Op een niet-schooldag en in een schoolweek mogen 13-14- jarigen tot 20.00 uur in plaats van tot 19.00 uur werken. Deze wijziging biedt het kind iets meer mogelijkheden om een bijbaantje en/of vakantiewerk te aanvaarden die tot 20.00 duurt indien de werkgever daartoe overeenstemming heeft bereikt met het medezeggenschapsorgaan of bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers. Een in de aanhef bedoeld kind verricht in de omstandigheden bedoeld in de laatste zin, uitsluitend arbeid indien de ouders of verzorgers daarmee voor dat geval aantoonbaar instemmen.

Artikel I, onderdeel C

In dit artikel worden de arbeidsmogelijkheden ook uitgebreid voor kinderen van 15 jaar in de situatie dat het kind een onafgebroken rusttijd heeft van ten minste 12 uren in elke periode van 24 aangesloten uren, waarin de periode tussen 20:00 en 07:00 begrepen is, indien de werkgever daartoe overeenstemming heeft bereikt met het medezeggenschapsorgaan of bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers. Een in de aanhef bedoeld kind verricht in de omstandigheden bedoeld in de laatste zin, uitsluitend arbeid indien de ouders of verzorgers daarmee voor dat geval aantoonbaar instemmen.

Artikel I, onderdeel D, onderdeel 1

In dit artikel worden de arbeidsmogelijkheden van een kind van 13 of 14 jaar tijdens een vakantieweek op zondag mogelijk gemaakt. Er mag alleen op zondag arbeid verricht worden voor zover dat uit de aard van de arbeid voortvloeit en het tegendeel is bedongen. Indien de bedrijfsomstandigheden het noodzakelijk maken, kan op zondag arbeid verricht worden indien er overeenstemming is bereikt met het medezeggenschapsorgaan of bij het ontbreken daarvan, met belanghebbende werknemers. In een dergelijk geval hoeft het verrichten van arbeid op zondag niet uit de aard van de arbeid voort te vloeien en hoeft het tegendeel van het verbod om op zondag te werken niet te zijn bedongen. Ouders of verzorgers moeten aantoonbaar instemmen met het feit dat hun kind op zondag arbeid verricht. Bij werken op zondag moet de zaterdag ervoor vrij zijn en het aantal zondagen dat gewerkt mag worden is ten minste vijf zondagen in zestien weken.

Artikel I, onderdeel D, onderdeel 2

In dit artikel worden de arbeidsmogelijkheden van kinderen van 13 of 14 jaar onder omstandigheden uitgebreid. Kinderen mogen met een onafgebroken rusttijd van ten minste 14 uren in elke periode van 24 aaneengesloten uren, waarin de periode tussen 20:00 en 7:00 begrepen is, indien de werkgever daartoe toestemming heeft bereikt met het medezeggenschapsorgaan of bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers. Ouders of verzorgers moeten aantoonbaar instemmen met het feit dat hun kind tot later op de avond arbeid verricht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip