

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR2892/2023-U044

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 17 mei 2023
Betreft Wetsvoorstel invoering meldplicht arbeidsongevallen en vergewisplichten uitleners

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 20 april 2023 is het *Wetsvoorstel invoering meldplicht arbeidsongevallen en vergewisplichten uitleners* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. Het verzoek is om uiterlijk 25 mei 2023 te adviseren. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan.

Context en aanleiding

Onder de huidige wet- en regelgeving moet degene onder wiens gezag arbeid wordt verricht, melding doen van zgn. meldingsplichtige arbeidsongevallen.¹ De uitlener heeft geen rol bij deze meldingen. Ook wordt van de uitlener niet verwacht dat hij na een meldingsplichtig arbeidsongeval nagaat of de inlener de nodige maatregelen heeft genomen om de veiligheid en gezondheid op de werkplek te waarborgen. De verplichting om voor zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden te zorgen ligt namelijk bij de werkgever waar arbeid wordt verricht.² Dit geldt zowel voor zijn eigen werknemers als voor de werknemers die door een uitlener aan hem ter beschikking zijn gesteld. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt uitleners meer verantwoordelijk te maken voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers die zij ter beschikking stellen aan een inlener. Het voorstel volgt daarmee de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020).³ Doel van de grotere verantwoordelijkheid is om gezondheid en veiligheid van ingeleende arbeidskrachten beter te borgen en het aantal arbeidsongevallen onder ingeleende arbeidskrachten te verminderen. Gebleken is namelijk dat bij bijna een kwart van de gemelde arbeidsongevallen het gaat om ter beschikking gestelde arbeidskrachten. Het aandeel uitzendkrachten onder de werkenden is slechts 7%, zodat deze categorie werknemers verhoudingsgewijs veel met arbeidsongevallen te maken heeft. Onevenredig veel van deze ongevallen vinden plaats in de sectoren zakelijke dienstverlening, groot- en detailhandel, landbouw, bouw en transport en logistiek. Het aantal meldingsplichtige arbeidsongevallen van ter beschikking gestelde medewerkers

¹ Dit zijn dodelijke ongevallen of ongevallen met blijvend letsel of ziekenhuisopname (Arbeidsomstandighedenwet, artikel 9, eerste lid).

² Arbeidsomstandighedenwet, artikel 3.

³ Rapport 'Geen Tweederangsburgers' uit 2020, Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 53, bijlage nr. 953505

wordt geschat op 875 ongevallen per jaar (circa 24% van het totaal). Volgens de Arbeidsinspectie is daarbij ook nog sprake van circa 50% ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen, zodat het daadwerkelijke aantal naar verwachting zo'n 1.750 op jaarbasis bedraagt.

Inhoud

Het wetsvoorstel streeft er naar om (1) de aandacht voor arbeidsomstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers te vergroten, (2) 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 (3) de ondermelding van arbeidsongevallen met betrekking tot onder andere uitzendkrachten tegen te gaan. Het kabinet breidt daartoe de Arbeidsomstandighedenwet met twee verplichtingen uit:

1. Een meldplicht arbeidsongevallen: ongevallen moeten door de inlener in het vervolg niet alleen aan de toezichthouder worden gemeld, maar ook aan de uitlener. Ook de uitlener moet arbeidsongevallen van een door hem uitgeleende arbeidskracht gaan melden bij de toezichthouder. Met het voorstel ontstaat dus een dubbele melding.
2. Een vergewisplicht voor de uitlener:
 - a. Voor aanvang van de werkzaamheden van de ter beschikking gestelde werknemer moet de uitlener navraag doen op welke wijze de inlener voorlichting en onderricht aan de werknemer zal verzorgen of heeft verzorgd. Voorlichting en onderricht door de inlener moeten doeltreffend gebeuren en moeten zijn afgestemd op de capaciteiten, de taal, kennis en ervaring van de betrokken werknemers. Dit kan betekenen dat de informatie in één of meerdere vreemde talen moet worden verstrekt. Daarnaast moet de inlener een overzicht geven aan de uitlener van meldingsplichtige arbeidsongevallen die op die locatie in de afgelopen 5 jaar hebben plaatsgevonden.
 - b. Na een meldingsplichtig arbeidsongeval moet de uitlener zich actief ervan vergewissen dat de arbeid op de betreffende arbeidsplaats (weer) veilig en gezond kan worden verricht, alvorens hij weer een werknemer aan de inlener ter beschikking stelt. Als de arbeidsplaats (nog) niet veilig is, mogen daar geen ter beschikking gestelde werknemers van de uitlener werkzaam zijn.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

De toelichting beschrijft nut en noodzaak van de wetswijziging. De beschrijving ervan geeft op onderdelen aanleiding tot opmerkingen.

Probleemanalyse

De kern van het probleem is dat ter beschikking gestelde arbeidskrachten relatief vaak slachtoffer zijn van arbeidsongevallen. De probleemanalyse is grotendeels gebaseerd op onderzoek en bevindingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). Zij maakt duidelijk dat maatregelen noodzakelijk zijn om dit probleem op te lossen. In zoverre geeft de toelichting geen aanleiding tot opmerkingen.

Doel

Het doel van de voorgestelde wijzigingen is om het aantal arbeidsongevallen onder ter beschikking gestelde werknemers terug te dringen. Dit doel sluit aan bij het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt dat ter beschikking gestelde werknemers relatief vaker slachtoffer van een arbeidsongeval zijn dan reguliere werknemers. In zoverre geeft de doelstelling geen aanleiding tot opmerkingen. In één opzicht behoeft zij echter wel verduidelijking. Om te kunnen vaststellen of het beleidsdoel in afdoende mate is behaald, is een concrete norm nodig. Die norm kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de mate waarin het aantal arbeidsongevallen onder de ter beschikking gestelde werknemers is gedaald of op de mate waarin dit aantal ongevallen nog verschilt met het relatieve aantal arbeidsongevallen onder andere categorieën werknemers. Daarnaast is duidelijkheid nodig over de termijn waarbinnen verwacht mag worden dat – met deze wet – het doel is bereikt. Meer duidelijkheid over beide is nodig, omdat de regeldruk voor het bedrijfsleven als gevolg van het voorstel – al direct na invoering – structureel met ruim € 29 miljoen toeneemt. Zonder die duidelijkheid over de mate van doelbereik is het niet mogelijk om de proportionaliteit van deze regeldrukgevolgen te beoordelen. Gezien de omvang van de extra regeldruk verdient het verder aanbeveling om niet pas na 5 jaar te evalueren of de doelen zijn bereikt, maar dat al in een eerder stadium te doen (bijvoorbeeld al na 3 jaar).

1.1 Het college adviseert om met een concrete norm met betrekking tot (de afname van) het aantal arbeidsongevallen onder werknemers die zijn uitgeleend, te verduidelijken wanneer het doel van de wet is bereikt.

Middel

Het voorstel bevat een heldere uiteenzetting van de maatregelen die het bevat, te weten een combinatie van een uitbreiding van de meldingsplicht (voor in- en uitlener) en de introductie van vergewisplichten voor de uitlener. In zoverre geeft het gekozen instrument geen aanleiding tot opmerkingen. Het college merkt echter op dat het voorstel niet onderbouwt waarom dit instrumentarium geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Een dergelijke onderbouwing is met name nodig, omdat er inhoudelijke redenen zijn om vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van de nieuwe verplichtingen:

- Een belangrijke oorzaak van het gesignaleerde probleem is de aanwezigheid van een groep uitleners en inleners die telkens de randen van de wet opzoekt en niet schroomt om over die randen heen te gaan. Zij doen dat omdat het niet naleven van wet- en regelgeving een wezenlijk onderdeel van hun verdienmodel is. De verschillende wettelijke maatregelen die in het verleden zijn genomen, hebben deze groep nooit afgeschrikt. Met het voorliggende voorstel wordt opnieuw gekozen voor aanvullende (administratieve) verplichtingen, maar niet duidelijk is waarom mag worden aangenomen dat deze wel het beoogde effect hebben en de genoemde groep aanzet tot het naleven van de verplichtingen.

- Eén van de problemen bij arbeidsongevallen is dat inleners deze niet melden bij de toezichthouder. De ondermelding wordt geschat op 50%. De vraag rijst waarom inleners wel arbeidsongevallen bij de uitlener zullen melden. De toelichting bij het voorstel biedt hier geen inzicht in.
- Voor het slagen van de maatregelen in dit wetsvoorstel is effectief toezicht op de naleving ervan vereist. De toelichting vermeldt niet wat effectief toezicht bij deze nieuwe wettelijke verplichtingen inhoudt. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of de toezichthouder kan volstaan met risicogerichte controles (en op basis waarvan die risico's worden vastgesteld).

1.2 Het college adviseert het doelbereik van de maatregelen nader te onderbouwen – als dat niet mogelijk is – van de maatregelen af te zien.

2 Minder belastende alternatieven

De toelichting biedt geen inzicht in mogelijke alternatieven die voor uitbreiding van de meldplicht en introductie van de vergewisplichten zijn overwogen. Het minst belastend is als wordt afgezien van deze aanvullende verplichtingen. Dat is aangewezen als de geadviseerde onderbouwing van het doelbereik (zie onder 1.2) niet goed mogelijk is. De toelichting laat echter ook onbesproken het alternatief van een consequent (en strikt) publiek toezicht op de naleving van de (Arbo-)normen door de inlener. Dit alternatief ligt voor de hand omdat de bestaande normen en meldplicht voor de inlener helder zijn. In aanvulling op versterking van het toezicht kunnen voldoende – bij voorkeur laagdrempelige en betrouwbare – mogelijkheden aan arbeidskrachten worden geboden om hun rechten geëffectueerd te krijgen (rechtsbescherming, het werknemersperspectief).⁴ Daarbij kan ook worden gedacht aan de inzet van vertrouwenspersonen, een ombudsman, een actieve rol van de vakbeweging, het inrichten van een meldpunt, de introductie van snelrecht en arbitrage en tenslotte het geven van voorlichting in de taal van de arbeidskrachten.

Dit minder belastend alternatief maakt de administratieve verplichtingen rondom melden door in- en uitlener en vergewissen door de uitlener overbodig. Dit voorkomt een structurele toename van de regeldruk van ruim 29 miljoen.

2.1 Het college adviseert om als minder belastend alternatief te kiezen voor het uitoefenen van een strikt toezicht op de naleving van de bestaande (Arbo-)normen en meldplicht van de inlener gecombineerd met het bieden van laagdrempelige rechtsbescherming aan de werknemers.

Het college constateert verder dat de voorgestelde maatregelen zelf onnodig belastend zijn vormgegeven. De probleemanalyse maakt inzichtelijk dat onevenredig veel ongevallen met uitzendkrachten (ten opzichte van andere werknemers) plaatsvinden in de zakelijke dienstverlening, groot- en detailhandel, landbouw, bouw en transport en logistiek. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk waarom er niet voor is gekozen om de aanvullende verplichtingen te beperken tot deze risicosectoren. Met dit alternatief kan de toename van de regeldruk beperkt blijven tot in- en uitleners in die sectoren waarin de

⁴ Zie ook ons advies over het *Wetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten* (d.d. 11 augustus 2022, kenmerk MvH/RvZ/JT/MK/bs/AT2437/2022-U080, www.atr-regeldruk.nl).

risico's op arbeidsongevallen het grootst zijn. Sectoren waarin het risico veel minder groot is, blijven dan de extra regeldruk bespaard.

2.2 Het college adviseert – indien de keuze blijft voor aanvullende wettelijke verplichtingen - om te volstaan met invoering ervan in de sectoren waarin de risico's op arbeidsongevallen met inleenkrachten het grootste zijn.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

Een belangrijk voorwaarde voor de effectiviteit van maatregelen is dat deze in de dagelijkse praktijk werkbaar zijn. De toelichting bij het voorstel besteedt geen aandacht aan de werkbaarheid van de nieuwe aanvullende verplichtingen. Deze tekortkoming moet juist bij dit voorstel worden weggenomen, omdat het welslagen van de nieuwe maatregelen (om arbeidsongevallen te voorkomen) afhankelijk is van de houding en het gedrag van individuele uitleners en inleners. Blijkens de probleemanalyse vormen juist die houding en het gedrag een belangrijke oorzaak van de ontstane misstanden. Het wegnemen van die oorzaak betekent dat de uitleners en inleners niet alleen de maatregelen moeten begrijpen, maar deze ook moeten (kunnen en willen) uitvoeren.

Een tweede reden voor aandacht voor werkbaarheid is dat één van de verplichtingen, de vergewisplicht, geheel nieuw is. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk wanneer uitleners aan deze verplichting voldoen. Volgens de toelichting is het niet de bedoeling dat uitleners eventuele aanpassingen van de RIE (Risico Inventarisatie en Evaluatie) van de inlener gaan beoordelen, maar niet duidelijk is wat wel van ze wordt verwacht.

De derde reden voor aandacht voor werkbaarheid is dat de aanvullende wettelijke verplichtingen van toepassing zullen zijn op allen die in welke vorm dan ook arbeidskrachten ter beschikking stellen. Het gaat dus dan niet alleen om de werkbaarheid voor de grote uitzendbureaus met hun ondersteunende – deskundige – organisatieonderdelen. Het gaat ook om die van de kleinere uitzenders en detacheerders, waaronder de (digitale) bemiddelingsplatforms. Het verdient aanbeveling om de werkbaarheid door middel van een consultatie van individuele uitzenders en detacheerders via een MKB-panel gesprek inzichtelijk te maken.

3.1 Het college adviseert in de toelichting op de wet de werkbaarheid van de nieuwe verplichtingen te onderbouwen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar grote en kleine uitzenders en detacheerders.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel bevat een raming van de omvang van de regeldruk. De totale incidentele regeldruk wordt geraamd op bijna € 10 miljoen en de structurele regeldruk op ruim € 29 miljoen. Deze berekening geeft geen aanleiding tot opmerkingen, anders dan dat deze kosten bovenop de € 143 miljoen aan extra regeldrukkosten komen die voortvloeien uit het *Wetsvoorstel verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*.

Dictum

Het wetsvoorstel onderbouwt dat er maatregelen nodig zijn om het relatief hoge aantal arbeidsongevallen onder ter beschikking gestelde werknemers te verminderen. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom de uitbreiding van de meldingsplicht voor inleners en uitleners en de introductie van de vergewisplichten voor de uitlener de knelpunten zullen wegnemen. Het college constateert bovendien dat er in ieder geval één minder belastend alternatief is dat bestaat uit striktere handhaving van de huidige wettelijke normen en meldplicht voor inleners, gecombineerd met een daarvoor voldoende geëquiperde publieke toezichthouder en een laagdrempelige rechtsbescherming voor werknemers. Net als in het voorliggende voorstel speelt handhaving en toezicht in dit alternatief een centrale rol, maar het leidt niet tot een toename van de structurele regeldruk met ruim € 29 miljoen. Verder ontbreekt in de toelichting inzicht in de werkbaarheid voor in- en uitleners van de aanvullende wettelijke verplichtingen.

Gezien het voorgaande is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om het aantal arbeidsongevallen onder ter beschikking gestelde werknemers te beperken. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

Voorzitter

Secretaris