

No. W12.25.00055/III

's-Gravenhage, 14 mei 2025

Bij Kabinetsmissive van 11 maart 2025, no.2025000520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de wet Arbeidsomstandighedenwet in verband met de invoering van een meld- en vergewisplicht bij arbeidsongevallen voor degene die een werknemer ter beschikking heeft gesteld aan een werkgever voor het verrichten van arbeid (Wet invoering meld- en vergewisplicht voor arbeidsongevallen voor uitleners), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en beoogt een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van werknemers die ter beschikking worden gesteld, vooral van arbeidsmigranten. Het regelt daartoe onder meer een meld- en vergewisplicht voor uitleners bij meldingsplichtige arbeidsongevallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van in het bijzonder arbeidsmigranten die ter beschikking worden gesteld. De voorgestelde maatregelen betreffen in de kern het aanleveren en uitwisselen van informatie en wijzigen de in de Arbeidsomstandighedenwet neergelegde verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitlener en inlener voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden niet. Wel kunnen zij bijdragen aan het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van uitleners.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op aanvullende maatregelen die eraan kunnen bijdragen dat het beoogde effect van dit voorstel in de praktijk wordt gerealiseerd en versterkt. Voorts adviseert de Afdeling om in te gaan op het toezicht op en de handhaving bij in het buitenland gevestigde uitleners.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is opgesteld tegen de achtergrond van het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (hierna: het rapport).¹ Uit het rapport blijkt dat arbeidsmigranten die ter beschikking zijn gesteld, een kwetsbare groep werknemers zijn die relatief vaak bij arbeidsongevallen betrokken zijn. Zij hebben gemiddeld genomen ongunstigere arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden dan andere werkenden in Nederland.

In het rapport zijn aanbevelingen gedaan om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan, onder andere het aanscherpen van de regelgeving over arbeidsomstandigheden. In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 en het

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).

Regeerprogramma is afgesproken deze aanbevelingen uit te voeren.² Dit gebeurt stapsgewijs. De aanbeveling voor een meldplicht voor uitzendbureaus bij arbeidsongevallen wordt met dit voorstel nader uitgewerkt.

2. Inhoud en doelen van het wetsvoorstel

Het voorstel introduceert in de Arbeidsomstandighedenwet een aantal nieuwe verplichtingen voor uitleners³ en inleners⁴ van ter beschikking gestelde werknemers. Dat zijn onder meer:

- een verplichting voor de uitlener om arbeidsongevallen waarbij een werknemer betrokken is die door hem ter beschikking wordt gesteld, te melden aan de Arbeidsinspectie (de meldplicht).⁵ Met het oog daarop krijgt de inlener, die al verplicht is om een arbeidsongeval te melden bij de Arbeidsinspectie, een nieuwe verplichting om het arbeidsongeval ook te melden aan de uitlener;⁶
- een vergewisplicht voor de uitlener om na het arbeidsongeval met een door hem ter beschikking gestelde werknemer na te gaan of de inlener de nodige maatregelen neemt of zal nemen zodat er weer veilig kan worden gewerkt.⁷

Volgens de toelichting is het doel van deze maatregelen om de arbeidsomstandigheden te verbeteren van degenen die ter beschikking worden gesteld voor het verrichten van arbeid.⁸ De maatregelen zijn erop gericht om de verantwoordelijkheid van de uitlener voor zijn ter beschikking gestelde werknemer uit te breiden. Elders in de toelichting wordt gesproken van “nieuwe verantwoordelijkheden”,⁹ waarbij inlener en uitlener samen verantwoordelijk zijn, ieder vanuit zijn eigen rol, voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.¹⁰ De maatregelen zouden zo moeten leiden tot een structureel gesprek tussen inlener en uitlener over de arbeidsomstandigheden.¹¹

Ten slotte beogen de maatregelen om het grote aantal ondermeldingen¹² van arbeidsongevallen tegen te gaan.¹³ Door het uitbreiden van de meldplicht zal het aantal meldingen naar verwachting stijgen. Dit draagt ook bij aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden, aldus de toelichting.

² *Hoop, lef en trots – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028*, p. 6, en *Regeerprogramma kabinet-Schoof. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord 2024-2028*, p. 24.

³ De uitlener is de rechtspersoon of onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt. Dit zijn vooral uitzendbureaus, maar ook andere ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen aan een derde.

⁴ De inlener is het bedrijf waar een ter beschikking gestelde werknemer het werk verricht nadat een overeenkomst met de uitlener is afgesloten. De inlener is de werkgever in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet (zie artikel 1, eerste lid).

⁵ Voorgesteld artikel 9, derde lid, Arbeidsomstandighedenwet.

⁶ Voorgesteld artikel 9, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet.

⁷ Voorgesteld artikel 23a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet.

⁸ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.3.

⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.2.

¹⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.5, 2.5.2.

¹¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 6.2.1.

¹² Van ‘ondermelding’ wordt gesproken als een werkgever niet voldoet aan de verplichting om een meldingsplichtig ongeval (direct) te melden bij de Arbeidsinspectie.

¹³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.2. en 4.1.

3. Probleemaanpak

De Afdeling onderschrijft het belang van het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van werknemers die ter beschikking worden gesteld, van met name arbeidsmigranten. Wetgeving kan daaraan bijdragen. Het is wel de vraag hoe in de praktijk het beoogde effect van de voorgestelde maatregelen kan worden gerealiseerd en versterkt. Zij merkt in dit verband het volgende op.

In het stelsel van de Arbeidsomstandighedenwet is het wettelijke uitgangspunt dat alleen de inlener, als de materiële werkgever, zorgdraagt, en daarmee verantwoordelijk is, voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.¹⁴

De Afdeling merkt op dat dit voorstel dit wettelijke uitgangspunt in stand houdt. Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat de uitlener verplichtingen opgelegd krijgt die in de kern het aanleveren en uitwisselen van informatie betreffen. Voorstelbaar is dat uitleners zich daardoor meer bewust worden van het belang van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden en dat in voorkomende gevallen een gesprek tussen uitlener en inlener over de arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemer zal plaatsvinden, zoals het voorstel beoogt.

Wel wijst de Afdeling erop dat bij de onderhavige problematiek veelal sprake is van bepaalde uitleners en inleners die telkens de randen van de wet- en regelgeving opzoeken of daar zelfs overheen gaan.¹⁵ De vraag is in hoeverre de nieuwe verplichtingen die de uitlener niet juridisch verantwoordelijk maken voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden, kunnen bewerkstelligen dat deze uitleners zich daarvoor wel meer verantwoordelijk gaan voelen. De nieuwe meldplicht voor inleners roept, gelet op het huidige grote aantal ondermeldingen, een vergelijkbare vraag op.

Tegen die achtergrond is het nog meer van belang dat in de praktijk wordt bevorderd dat de hier voorgestelde maatregelen zullen leiden tot meer betrokkenheid van de uitlener en daarmee tot veiliger arbeidsomstandigheden. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre aanvullende maatregelen zijn of worden overwogen om het beoogde effect in de praktijk te realiseren en te versterken. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Toezicht en handhaving

De Arbeidsinspectie is belast met het toezicht op de naleving van de voorgestelde verplichtingen voor uitleners en inleners en de handhaving daarvan. Als uitleners en inleners deze nieuwe verplichtingen niet nakomen, kunnen zij hiervoor een bestuurlijke boete opgelegd krijgen.

¹⁴ Artikel 3, eerste lid, juncto, artikel 1, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet. Dit uitgangspunt geldt al sinds de Veiligheidswet 1934. Zie Kamerstukken II 1976/77, 14497, nr. 3, p. 19-20 (memorie van toelichting bij de Arbeidsomstandighedenwet).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020), p. 13-17.

De Afdeling wijst erop dat een deel van de uitleners die op de Nederlands arbeidsmarkt actief zijn buiten Nederland is gevestigd. De toelichting gaat niet in op de vraag in hoeverre adequaat toezicht op de naleving van de nieuwe verplichtingen door in het buitenland gevestigde uitleners mogelijk is. Ook wordt niet duidelijk of effectieve handhaving bij niet-naleving van deze verplichtingen door buitenlandse uitleners mogelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het toezicht op en de handhaving bij in het buitenland gevestigde uitleners.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,