

36 781

Wijziging van de 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 arbeidsongevallen voor uitleners)

Nr. 4

**ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN
NADER RAPPORT¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 mei 2025 en het nader rapport d.d. 30 juni 2025, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 maart 2025, nr. 2025000520, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 mei 2025, nr. W12.2500055/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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).² 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 Regeerprogramma is afgesproken deze aanbevelingen uit te voeren.³ 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 uitleners⁴ en inleners⁵ 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).⁶ 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;⁷*
- ☐ *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.⁸*

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

² 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).

³ *Hoop, lef en trots – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028*, p. 6, en *Regeerprogramma kabinet-Schoof. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord 2024-2028*, p. 24.

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ Voorgesteld artikel 9, derde lid, Arbeidsomstandighedenwet.

⁷ Voorgesteld artikel 9, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet.

⁸ Voorgesteld artikel 23a, eerste lid, Arbeidsomstandighedenwet.

arbeid.⁹ 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”,¹⁰ waarbij inlener en uitlener samen verantwoordelijk zijn, ieder vanuit zijn eigen rol, voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden.¹¹ De maatregelen zouden zo moeten leiden tot een structureler gesprek tussen inlener en uitlener over de arbeidsomstandigheden.¹²

Ten slotte beogen de maatregelen om het grote aantal ondermeldingen¹³ van arbeidsongevallen tegen te gaan.¹⁴ 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.

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.¹⁵

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.¹⁶ 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

⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.3.

¹⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.2.

¹¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.5, 2.5.2.

¹² Memorie van toelichting, hoofdstuk 6.2.1.

¹³ Van ‘ondermelding’ wordt gesproken als een werkgever niet voldoet aan de verplichting om een meldingsplichtig ongeval (direct) te melden bij de Arbeidsinspectie.

¹⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.2. en 4.1.

¹⁵ 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).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (30 oktober 2020), p. 13-17.

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.

Dit wetsvoorstel maakt zoals de Raad van State opmerkt onderdeel uit van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten in 'Geen tweederangsburgers'.¹⁷ Het Aanjaagteam benadrukt dat het voor de effectiviteit van het pakket van aanbevelingen van belang is dat de aanbevelingen in samenhang worden geïmplementeerd, zodat alle maatregelen tezamen bijdragen aan betere werk - en leefomstandigheden van arbeidsmigranten.

Dit wetsvoorstel richt zich op alle inleners én uitleners. Voor de zogenaamde niet willers is met name het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (wtta) van belang. De wtta beoogt een gelijk speelveld te creëren door uitleners die zich willens en wetens niet aan de wet- en regelgeving houden van de markt te weren en inleners te verplichten alleen arbeidskrachten in te lenen van uitleners die zijn toegelaten. Daarmee blijven de ondernemingen die goed voor hun personeel zorgen behouden en kunnen de arbeidsomstandigheden -samen met dit wetsvoorstel- verbeteren.

Dit wetsvoorstel moet worden gezien in het streven van het kabinet naar nul doden door werk ('zero death') en zo weinig mogelijk arbeidsongevallen en zieken door werk. In het najaar van 2023 heeft het kabinet daarom de 'Arbovisie 2040; de trend gekeerd. Samenwerken aan een gezond en veilig werkend Nederland' uitgebracht¹⁸. Ingezet wordt onder meer op verbetering van de naleving in het MKB van de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) en het belang van veilig werken in ketens in geval van opdrachtgeverschap. In geval van werken in ketenverband en opdrachtgeverschap worden onder andere ter beschikking gestelde werknemers ingezet.

De Arbeidsomstandighedenwet gaat vooral in op wat de inlener als werkgever moet doen om de risico's op de arbeidsplaats te beperken. De verantwoordelijkheid van de uitlener, de werkgever in formele zin, is in mindere mate uitgewerkt (artikel 5, vijfde lid, van de Arbowet en artikel 11 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)). Met dit wetsvoorstel wordt een duidelijke invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid en zorgplicht van de uitlener voor de gezondheid en veiligheid van de ter beschikking gestelde werknemer. Dit door het invoeren van een meldplicht door de uitlener en een vergewisplicht na een arbeidsongeval.

De inzet op een dubbele meldplicht komt mede voort uit de ondermelding van de bestaande meldplicht door de inlener. Ondanks blijvende inzet op extra bekendheid en betere mogelijkheden voor melding, blijft er sprake van ondermelding. De dubbele meldplicht die met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd is er juist op gericht het aantal meldingen te verhogen, waarbij de uitlener ook zelf op de hoogte kan zijn van een arbeidsongeval. De meldplicht voor de uitlener hangt direct samen met de genoemde zorgplicht van de uitlener en kan niet los gezien worden van de vergewisplicht.

Om te zorgen dat in de praktijk de uitlener de zorgplicht voor de ter beschikking te stellen werknemer goed invult en er een regelmatig gesprek is met de inlener over de arbeidsomstandigheden, is de bestaande doorgeleidingsplicht van de RI&E (artikel 11

¹⁷ 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).

¹⁸ Kamerstuk 25 883, nr. 477

Waadi) van belang. De RI&E en het plan van aanpak zijn van belang vanuit preventief oogpunt. Het is ook het begin van het contact tussen de inlener en de uitlener van de ter beschikking te stellen werknemer. Juist dan komen de specifieke risico's voor gezond en veilig werken en de aanpak van de inlener om deze risico's te verminderen in beeld. Dat is ook een moment om te overwegen of de inlener een aanpak heeft waar de uitlener en de ter beschikking te stellen werknemer vertrouwen in hebben.

Is sprake van een arbeidsongeval dan dient er contact te zijn tussen de inlener en uitlener waarbij de uitlener navraag doet welke maatregelen genomen worden zodat weer gezond en veilig gewerkt kan worden door de ter beschikking gestelde werknemers. Is er geen sprake van een dodelijk ongeval, dan krijgt de inlenende werkgever de mogelijkheid via de gedifferentieerde aanpak onderzoek een werkgeversrapportage op te stellen die gecontroleerd wordt door de Arbeidsinspectie. Het verbeterplan of een overzicht van de genomen maatregelen wordt gedeeld met de uitlener. In de praktijk ontstaat zo een groter veiligheidsbewustzijn bij zowel de inlener als de uitlener, waarbij ook het dossier dat door de uitlener moet worden bijgehouden van onder meer de contacten een rol zal spelen. Ook bij de risicogerichte handhaving door de Arbeidsinspectie.

Met dit wetsvoorstel is een eerste belangrijke stap gezet in het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van alle ter beschikking gestelde werknemers, waaronder veel arbeidsmigranten. Zoals opgenomen in de toelichting van het wetsvoorstel vindt na vijf jaar een evaluatie plaats van het wetsvoorstel. Bij deze evaluatie wordt onder meer gekeken naar de ontwikkeling van het aantal arbeidsongevallen in relatie tot de meldingen door uitleners en naar het effect van de vergewisplicht van de uitlener. Dit is ook het moment om te bekijken of aanvullende maatregelen nodig zijn.

De toelichting is op deze punten verduidelijkt en aangevuld.

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.

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 meld- en vergewisplicht voor arbeidsongevallen is onverkort van toepassing op buitenlandse uitleners die arbeidskrachten ter beschikking stellen *aan inleners in Nederland*. Voor deze buitenlandse uitleners gelden dezelfde verplichtingen als bij binnenlandse uitleners. Zo dient na een arbeidsongeval zowel een melding bij de Nederlandse Arbeidsinspectie te worden gedaan als nagegaan te worden welke maatregelen de inlener neemt om te zorgen dat er na een arbeidsongeval weer gezond en veilig gewerkt kan worden door de ter beschikking gestelde werknemer.

De Arbeidsinspectie is voor inspecties *in het buitenland* afhankelijk van buitenlandse toezichthoudende instanties. Via de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority; ELA) kunnen grensoverschrijdende inspecties worden gefaciliteerd. Daarnaast wordt via het Informatiesysteem Interne Markt (Internal Market Information System; IMI) informatie uitgewisseld tussen lidstaten over buitenlandse uitleners. Ook kan via dit systeem administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand worden verleend evenals grensoverschrijdende assistentie en/of inspecties worden aangevraagd.

De Arbeidsinspectie kan boeten opleggen aan buitenlandse uitleners die op de Nederlandse markt actief zijn. In principe verloopt het innen van boeten aan uitleners die in het buitenland gevestigd zijn hetzelfde als bij nationale vorderingen. Nadat de boetebesikking is verzonden, zorgt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) dat de boete wordt betaald.

Wanneer er niet of niet volledig wordt betaald, bekijkt de Arbeidsinspectie of op basis van de Europese Handhavingsrichtlijn de lidstaat waar de buitenlandse uitlener is gevestigd verzocht kan worden om een administratieve sanctie of boete te innen. Het moet in dit geval gaan om arbeidswetten en om een opgelegde administratieve sanctie of boete waartegen geen bezwaar of beroep meer mogelijk is.

Bij arbeidswetten gaat het om alle wetten die betrekking hebben op Arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden zoals in de Europese detacheringsrichtlijn is bepaald. De te innen boete komt de lidstaat ten goede die het verzoek uitvoert.

De toelichting is op dit punt aangevuld.

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,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel