

Vergaderjaar 2022–2023

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**Nr. 1160**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2022

Werk is een cruciaal onderdeel in het leven van veel mensen. Het belang van een goede relatie tussen werkgevers en werknemers<sup>1</sup> is daarbij essentieel. In de arbeidsrelatie kunnen problemen ontstaan. Het verbeteren van het voorkomen, bespreken en oplossen van conflicten binnen de arbeidsrelatie is daarom ook de inzet van een aantal adviezen over de arbeidsmarkt de afgelopen jaren. Deze inzet sluit aan bij de grondgedachte dat er effectieve toegang tot het (arbeids)recht moet zijn voor alle burgers. Ook voor de kwetsbare werknemers die daarbij ondersteuning nodig hebben.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onderzoek laten doen naar de effectuering van arbeidsrechten vanuit het perspectief van werknemers. Dit onderzoek is uitgevoerd door I&O Research en Centerdata en bied ik u bijgevoegd aan.

### *Samenvatting van het onderzoek*

Uit het onderzoek blijkt dat 35% van de ondervraagde werknemers een arbeidsconflict of probleem heeft ervaren in de afgelopen 5 jaar.<sup>2</sup> Werknemers met een tijdelijk of ander flexcontract krijgen per saldo vaker te maken met arbeidsrechtelijke conflicten dan werkenden met een vast contract en zzp'ers. Ook is er samenhang tussen het aantal arbeidsrechtelijke conflicten en het (niet) hebben van kennis van de eigen arbeidsrechten: de groep die het vaakst conflicten meemaakt heeft de minste kennis. De conflicten gaan het vaakst over loon, werktijden en contracten. Voor vier van de vijf werkenden is het redelijk tot heel belangrijk om het

<sup>1</sup> In het rapport is onderzoek gedaan naar werkenden, inclusief zzp'ers, maar gezien de focus en de leesbaarheid is gekozen voor de term werknemers.

<sup>2</sup> Uit algemene onderzoeken over geschilbeslechting kwam een ongeveer vergelijkbaar percentage van een kwart van de ondervraagden die recente problemen op of met het werk ervaarden, WODC, Geschilbeslechtingsdelta 2019, p. 65.

conflict op te lossen. 83% van hen onderneemt actie om het probleem op te lossen, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met hun werkgever, op zoek te gaan naar informatie, of ook professionele ondersteuning te zoeken en een formele procedure te starten. Redenen om geen actie te ondernemen komen – hoewel het conflict daarvoor groot genoeg is – voort uit een bepaald gevoel van onmacht of gebrek aan kennis.

Een ander deel (15%) onderneemt geen actie, waarvan weer een deel (13%) geen actie onderneemt vanwege eventuele consequenties.

Bijna alle werknemers die stappen ondernemen (hierna rechtzoekenden) gaan ook in gesprek met hun werkgever om het ervaren probleem op te lossen. Eveneens een groot deel zoekt zelf of samen met bekenden naar informatie (80%). Vervolgens vinden ongeveer 3 op de 10 rechtzoekenden hun weg naar professionele ondersteuning om informatie te krijgen over rechten en vervolgstappen of om te bemiddelen. Het grootste aandeel van deze werkenden vond hulp bij hun vakbond, en ook niet-leden wisten een vakbond te bereiken. Daarnaast maken rechtzoekenden voor professionele ondersteuning gebruik van rechtsbijstandsverzekeraars, het juridisch loket, advocaat, vertrouwenspersoon en OR/MR. Een op de tien rechtzoekenden komt uit bij een interne of juridische procedure, vooral ook om uit de impasse met de werkgever te komen.

Ongeveer de helft van de ervaren problemen wordt opgelost. Belangrijk voor een goede ervaring in het oplossingsproces van een conflict ligt – naast de uitkomst van het proces – voor de rechtzoekende ook bij een sterke eigen positie en de erkenning van het probleem bij de werkgever.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat veel rechtzoekenden een kennisdiscrepantie ervaren. Rechtzoekenden, zeker flexwerkers en laagbetaalde werknemers, zijn vaak niet goed op de hoogte van hun rechten. Ze vinden dat lastig als er een conflict is, en weten niet altijd waar ze terecht kunnen of ervaren de drempel om een stap te zetten als (te) hoog. Van de werknemers die in gesprek gaan met de werkgever, is het deel dat hier achteraf kritisch over is groter dan de groep die hier een positief effect van zag. In de ogen van deze kritische werkenden is het verschil in informatiepositie te groot, of hecht de werkgever te weinig belang aan (het oplossen van) het probleem. Van de rechtzoekenden die geen professionele ondersteuning zoeken, geven de meesten aan dat het conflict niet ernstig is. 31% Zegt dat dit komt door één of meer van de volgende redenen: geen rechtsbijstandverzekering hebben, lid zijn van een vakbond of de kosten van de procedure zijn te hoog. Flexibele werknemers en werknemers met een laag loon zijn hierin oververtegenwoordigd. Deze werknemers ervaren dus relatief meer (financiële) barrières om een vervolgstap te zetten. Tegelijkertijd ervaart juist ook deze groep vaker problemen met hun werkgever. Bij het starten van een formele procedure zijn er soms aarzelingen vanwege de lengte van de procedure en de kosten. Een reden waarom het zetten van formele stappen niet per definitie leidt tot een grotere tevredenheid is dat de uitkomst niet opweegt tegen de offers die de rechtzoekende heeft moeten maken om tot die uitkomst te komen. Ook het belang van bemiddeling en de-escalatie komt in het onderzoek naar voren.

Ten aanzien van de groep arbeidsmigranten kunnen, gezien de hoogte van de respons onder deze doelgroep, enkel voorzichtige uitspraken gedaan worden. Uit het onderzoek blijkt dat zij vaker arbeidsrechtelijke problemen ervaren en dat het voor hen moeilijker is om hun rechten te effectueren. Dat komt deels doordat er mogelijk grotere gevolgen zijn bij het beschadigen van het contact met de werkgever, deels omdat zij moeilijker hun weg vinden naar de juiste informatie én naar hulp en ondersteuning. Deze

eerste indicatieve resultaten zijn in lijn met de verwachting dat juist deze groep werknemers in grotere mate problemen ervaart.

Allereerst omdat flexibele werknemers in de populatie Oost-Europese arbeidsmigranten vaker voorkomt.<sup>3</sup> En daarbovenop komt dat arbeidsmigranten specifieke problemen hebben die deze drempels verhogen, door bijvoorbeeld een taalbarrière en een beperkt hulpm netwerk in Nederland.

Concluderend geven de onderzoekers aan dat het belangrijk is dat formele stappen passen bij de aard en impact van het conflict. Het verkleinen van de kennisdiscrepantie tussen rechtzoekende en werkgever («beslagen ten ijs» komen) bij het gesprek is in ieder geval belangrijk.

#### *Appreciatie van het onderzoek*

Ik zie op basis van het onderzoek zowel positieve punten als knelpunten in de effectuering van het arbeidsrecht door werknemers. Veel ervaren problemen worden opgelost en veel mensen vinden hun weg in het juridisch systeem wanneer zij dit nodig achten. Dat zijn goede signalen, omdat dit betekent dat voor veel mensen het systeem werkt en dat werkgevers en werknemers er veelal in onderling overleg goed uitkomen.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat er door groepen werknemers ook knelpunten worden ervaren en dat dit juist significant vaker voorkomt bij werknemers in een kwetsbaardere positie, zoals mensen met een flexcontract en mensen met een laag inkomen. Terwijl juist ook deze werknemers kwetsbaarder zijn en mogelijk ook minder zelfredzaam, zij minder eigen financiële middelen en niet altijd kennis van de juiste instanties hebben. Het is daarom verklaarbaar dat zij vaker (financiële) drempels ervaren, omdat zij ook bij het zoeken van professionele ondersteuning en het starten van een procedure onder andere met (hoge) kosten kunnen worden geconfronteerd (bijvoorbeeld het betalen van griffiegeld, een proceskostenveroordeling als ze verliezen, kosten voor advocaten noodzakelijke ondersteuning). Dat daarmee kwetsbare werknemers waarschijnlijk minder snel hun arbeidsrechten effectuëren is problematisch. De effectuering en naleving van het arbeidsrecht, zoals de rechten voor flexibele werknemers, kunnen dan in het gedrang komen. Deze rechten zijn namelijk grotendeels civielrechtelijk. Werknemers moeten zelf in actie komen als werkgevers de regels niet naleven. Dat dit juist de groep kwetsbare werknemers betreft baart mij zorgen en geeft mij extra motivatie om bij te dragen aan verbetering van de effectuering van arbeidsrechten.

Specifiek voor het arbeidsrecht laat dit onderzoek aanknopingspunten zien om de effectuering van arbeidsrechten te verbeteren: laagbetaalde werknemers, flexibele werknemers én arbeidsmigranten. Dit ziet op drie punten waarin de toegang tot het recht verbeterd kan worden: verbetering in de informatievoorziening, verbetering van de toegang tot professionele ondersteuning en laagdrempelige (en goedkopere) geschilbeslechting met mogelijkheden voor bemiddeling en de-escalatie. Deze verbeteringen helpen mensen met een individueel belang, bijvoorbeeld om je loon voldoende en op tijd te krijgen of om de werkgever het belang van het oplossen van het probleem te doen inzien. Tegelijkertijd is dit ook belangrijk vanuit een collectief belang.

Een goede naleving en effectuering van de arbeidsrechtelijke regels heeft ook een normstellende werking voor de arbeidsrechtelijke regels an sich.

<sup>3</sup> SEO e.a. (2022), *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten*, Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Voor een goed werkende arbeidsmarkt is de naleving van regels essentieel.

Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (Aanjaagteam Roemer) voorgesteld een arbeidscommissie in het leven te roepen. Hierbij verwees het Aanjaagteam ook expliciet naar de andere adviezen op dat punt, van de Commissie Regulering van Werk en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) «Eerlijk Werk», voor een publiek loket ter verbetering van de mogelijkheden om de toegang tot het recht en naleving van arbeidswetten te vergroten. Sociale partners erkennen de aandachtspunten bij de toegang tot het recht en naleving van de arbeidswetten en de noodzaak tot verbetering. In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen de aanbevelingen uit het rapport van het Aanjaagteam Roemer uit te voeren, dus tevens op dit terrein. Sociale partners hebben aangekondigd zelf voorstellen te willen doen om de toegang te verbeteren en hebben dat inmiddels gedaan. Daarover vinden momenteel gesprekken plaats. Mijn inzet is om spoedig met voorstellen te komen om op een laagdrempelige manier de toegang tot het recht te verbeteren.

Deze constatering past binnen een algemene trend om doenvermogen van burgers mee te nemen in de beleidsafweging. Ook de plannen die de Minister voor Rechtsbescherming ontwikkelt om de toegang tot het recht in algemene zin voor burgers te verbeteren passen hierin.

Politieke besluitvorming tot oprichting van de arbeidscommissie of alternatieven om de toegang voor het arbeidsrecht te verbeteren, wordt op dit moment voorbereid.

Hiervoor zal ik ook in overleg treden met sociale partners, belanghebbende partijen als het Juridisch Loket, de Raad voor de Rechtspraak, en andere relevante betrokkenen. Bij de voorbereiding op de politieke besluitvorming neem ik dit onderzoek mee.

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