

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I Algemene toelichting.....	5
1. Inleiding.....	5
1.1 Wie is de werkgever?.....	5
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel.....	7
2.1 Aanleiding.....	7
2.2 Probleembeschrijving.....	7
2.3 Doelstelling.....	9
2.4 Noodzaak regeling.....	10
2.5 Instrumentkeuze.....	11
2.5.1 Meldplicht arbeidsongevallen.....	11
2.5.2 Vergewisplicht.....	12
2.6 Dossieropbouw.....	14
3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving.....	14
3.1 Vrij verkeer.....	14
3.2. Verwerking van persoonsgegevens.....	17
3.2.1. EVRM.....	17
3.2.2. Grondwet en IVBPR.....	17
3.2.3. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.....	18
3.2.4. AVG.....	18
4. Gevolgen.....	21
4.1 Gevolgen uitleners, inleners en werknemers.....	21
4.2 Verwerking persoonsgegevens.....	22
4.3 Regeldruk.....	23
4.4 Budgettaire gevolgen voor overheid.....	24
4.5 Gevolgen Caribisch Nederland.....	24
5. Uitvoering, toezicht en handhaving.....	25
6. Consultatie, adviezen en toetsing.....	25
6.1 Consultaties.....	26
6.2. Adviezen en toetsing.....	28
6.2.1 Adviescollege Toetsing en Regeldruk.....	28
6.2.2 Autoriteit Persoonsgegevens.....	29

6.2.3 Nederlandse Arbeidsinspectie.....	30
6.2.4 Reactie Nederlandse Arbeidsinspectie herzien conceptwetsvoorstel.....	32
7. Inwerkingtreding.....	32
8. Evaluatie.....	33
II. Artikelsgewijze toelichting.....	34

I Algemene toelichting

1. Inleiding

De huidige wet- en regelgeving rondom uitzendkrachten gaat uit van zelfredzame werknemers die hun weg weten te vinden in de Nederlandse samenleving en voor zichzelf kunnen opkomen als dat nodig is. In de praktijk blijkt dit anders te liggen. Een groot deel van de uitzendkrachten bestaat namelijk uit arbeidsmigranten die in de meeste gevallen minder zelfredzaam zijn. Ze spreken de Nederlandse taal niet altijd, kennen de Nederlandse regelgeving en instanties niet of nauwelijks en zijn vaak afhankelijk van de werkgever of van uitleners. Deze afhankelijkheid en kwetsbaarheid kan gemakkelijk worden misbruikt, met misstanden en onwenselijke situaties tot gevolg.¹

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft diverse aanbevelingen gedaan om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten structureel te verbeteren. Eén van de aanbevelingen gaat in op het verbeteren van arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten. Daarbij gaat het om het invoeren in de Arbowetgeving van een verplichting voor de uitlener om meldingsplichtige arbeidsongevallen te melden bij de toezichthouder. De inlener krijgt naast de bestaande meldplicht om arbeidsongevallen te melden, de plicht om meldingsplichtige arbeidsongevallen waarbij een door de uitlener ter beschikking gestelde werknemer is betrokken aan de uitlener te melden. De uitlener krijgt een vergewisplicht die eruit bestaat dat na een ongeval wordt nagegaan dat de nodige maatregelen zijn genomen zodat het weer veilig is voor de door de uitlener ter beschikking gestelde werknemer(s). In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 en in het Regeerprogramma is aangegeven dat “de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten” worden uitgevoerd².

De in dit voorstel uitgewerkte verplichtingen zijn in lijn met de aanbeveling van het Aanjaagteam. Het gaat met name om verplichtingen voor uitzendbureaus, aangezien veel arbeidsmigranten werkzaam zijn als uitzendkracht. De verplichtingen zijn echter niet beperkt tot uitzendbureaus, maar betreffen iedere vorm van terbeschikkingstelling waarbij de partij waaraan ter beschikking wordt gesteld, de werkgever in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet wordt van de ter beschikking gestelde. Hiermee wordt grotendeels aangesloten bij de definitie van terbeschikkingstelling, zoals die in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) wordt gehanteerd. Volgens de Waadi gaat het bij het ter beschikking stellen van werknemers onder meer om een terbeschikkingstelling aan een ander “voor het onder diens toezicht en leiding, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van arbeid”. Daarmee worden de werknemers die onder dit voorstel vallen breder genomen dan alleen via uitzendbureaus.

Om deze memorie van toelichting goed leesbaar te houden, wordt de inlenende werkgever telkens aangeduid als inlener en de uitlenende persoon of instantie als uitlener.

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), p. 15.

² Hoop, lef en trots - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, 2024, blz. 6 en Regeerprogramma, uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 2024, blz 36.

1.1 Wie is de werkgever?

De verantwoordelijkheden op grond van de Arbeidsomstandighedenwet liggen bij ter beschikking gestelde werknemers complexer dan bij reguliere werknemers.

Reguliere werknemers als hiervoor bedoeld, zijn personen die op basis van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling arbeid voor een ander verrichten. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een reguliere werknemer ter beschikking wordt gesteld aan een ander voor het verrichten van arbeid. Wie in een dergelijke situatie ervoor verantwoordelijk is dat de werknemer veilig en gezond zijn werk kan doen, hangt af van de arbeid die de ter beschikking gestelde werknemer zal verrichten.

De Arbeidsomstandighedenwet (het werkgeversbegrip in artikel 1, eerste lid) maakt het volgende onderscheid:

- de werknemer wordt ter beschikking gesteld aan een derde voor het verrichten van arbeid die deze derde gewoonlijk laat verrichten.
In dit geval is degene die de werknemer ter beschikking stelt (uitlener) niet langer de werkgever in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet en gaat deze rol over naar degene aan wie de werknemer ter beschikking wordt gesteld (inlener). Dit wetsvoorstel is van toepassing op dit type uitlener.
- de werknemer wordt ter beschikking gesteld aan een derde voor het verrichten van andere arbeid dan hierboven bedoeld. In dit geval blijft de uitlener de werkgever in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit wetsvoorstel doet daar niets aan af.

Een voorbeeld hiervan is een loodgieter die die door zijn werkgever in de zin van het Burgerlijk Wetboek ter beschikking wordt gesteld aan een bedrijf (derde) om aldaar een kraan te repareren (andere arbeid dan gebruikelijk van dat bedrijf). Als hem een meldingsplichtig arbeidsongeval overkomt bij degene waar hij werkzaam is, zal niet degene waar hij arbeid verricht, maar zijn eigen baas (de formele werkgever) het ongeval moeten melden bij de toezichthouder. Ongetwijfeld zal er ook in die situatie contact zijn tussen degene waar gewerkt wordt en de formele werkgever die een opdracht door zijn werknemer laat uitvoeren. Een eventuele vrijwillige melding van het arbeidsongeval door degene waar gewerkt wordt aan de toezichthouder ontslaat de formele werkgever niet van de verplichting om het meldingsplichtige arbeidsongeval bij de toezichthouder te melden.

Met het begrip "uitlener" wordt in de rest van deze toelichting de hierboven beschreven uitlener bedoeld op wie dit wetsvoorstel van toepassing is. Degene die op basis van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling voor de uitlener werkzaam is en door deze ter beschikking wordt gesteld aan een derde voor het verrichten van arbeid die deze derde gewoonlijk verricht als bedoeld in het werkgeversbegrip in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, wordt verder aangeduid als de ter beschikking gestelde werknemer.

De inlener is in deze toelichting degene voor wie de ter beschikking gestelde werknemer arbeid verricht als hiervoor bedoeld. In de context van de Arbeidsomstandighedenwet is de inlener hierbij de werkgever van de ter beschikking gestelde werknemer op grond van het werkgeversbegrip in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. De inlener is daardoor verantwoordelijk voor onder andere de arbeidsomstandigheden op de arbeidsplaats waar de ter beschikking gestelde werknemer het werk uitvoert (artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet). De inlener heeft daarmee de grootste verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van de ter beschikking gestelde werknemer (artikel 1, tweede lid van de Arbeidsomstandighedenwet). De inlener is aan te merken als de feitelijk werkgever.

In het kader van zijn verantwoordelijkheid als werkgever in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet, moet de inlener er in elk geval voor zorgen dat:

- er goede arbeidsomstandigheden in zijn bedrijf/arbeitsplaats zijn, zodat de werkomgeving zo veilig mogelijk is. De inlener doet dit op basis van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), waarin ook de risico's voor bijzondere categorieën werknemers zijn opgenomen. De inlener is op grond van artikel 5, vijfde lid van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht tijdig de beschrijving van de uit de RI&E van de gevaren en risicobeperkende maatregelen en van de risico's voor de werknemer op de in te nemen arbeidsplaats te verstrekken aan de uitlener. De uitlener dient deze

informatie aan de ter beschikking te stellen werknemer te verstrekken. Deze verplichting voor uitleners is tevens neergelegd in artikel 11 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi);

- deze instructies (voorlichting en onderricht) geeft over veilig werken en over het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen.³

Bij een doorleenconstructie gelden de aanvullingen op de Arbeidsomstandighedenwet alleen voor de inlener waar de ter beschikking gestelde werknemer daadwerkelijk werkzaamheden verricht en de uitlener waarmee de betreffende werknemer die aan de inlener ter beschikking is gesteld, een arbeidsovereenkomst dan wel publiekrechtelijke aanstelling heeft. Dit betekent dat de verplichting niet van toepassing is op de gehele keten en overige tussenliggende schakels.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

Op 1 mei 2020 heeft het kabinet het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld - onder leiding van Emile Roemer - en gevraagd om voorstellen te doen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten structureel te verbeteren. Het aanjaagteam heeft op 30 oktober 2020 een tweede adviesrapport uitgebracht met als titel 'Geen tweederangsburgers'⁴ om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan. Het Aanjaagteam ziet het pakket aan aanbevelingen uit dit rapport als een sluitend systeem van duidelijke regelgeving, met handhaving op elk deel van de keten en controle achteraf. De aanbevelingen zijn gericht op alle lagen van de verheid. Het Aanjaagteam benadrukt dat het voor de effectiviteit van het pakket van aanbevelingen van belang is dat de aanbevelingen in samenhang worden geïmplementeerd om de arbeids- en leefomstandigheden te verbeteren.

Voor dit wetsvoorstel dat zich richt op alle inleners en uitleners is van dit pakket aan aanbevelingen vooral het Wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) van belang. Met de Wtta wordt immers beoogd dat uitleners die zich willens en wetens niet aan de wet- en regelgeving houden van de markt geweerd worden. Ook mogen inleners alleen samenwerken met uitleners die toegelaten zijn. Daarmee blijven de betere uitleners en inleners over en kunnen de arbeidsomstandigheden samen met dit wetsvoorstel verbeteren.

Breder is de inzet via de Arbovisie 2040 van belang waarmee het kabinet wil bereiken dat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden ('zero death'). Binnen deze Arbovisie loopt ook een traject gericht op verbetering van de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) die juist een preventieve werking heeft, en het veiliger werken in ketenverband, waarbij onder andere ter beschikking gestelde werknemers worden ingezet.

De gegeven adviezen hebben voornamelijk betrekking op EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers en van diensten, maar niet voornemens zijn zich voor langere tijd in Nederland te vestigen. De focus daarbij ligt op arbeidsmigranten die laag- en ongeschoold werk verrichten. Zij zijn veelal in dienst van een uitzendbureau of andere vormen van het ter beschikking stellen van werknemers. Eén op de vijf geregistreerde slachtoffers van een arbeidsongeval is een ter beschikking gestelde werknemer of een zelfstandige.⁵ Het is bekend dat er werkgevers zijn die zich niet houden aan de verplichting om arbeidsongevallen direct te melden.⁶

³ Als een werknemer een ongeval krijgt of schade oploopt, dan kan dat naast bestuursrechtelijke sancties ook tot civielrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever leiden. Dit geldt ook als gewerkt wordt met uitzendkrachten, zzp'ers en stagiairs.

⁴ 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).

⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsongevallen, 2022, p. 11.

⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen, 2021, p. 17.

Het Aanjaagteam stelt: '[...] Op dit moment heeft het uitzendbureau geen rol of verantwoordelijkheid bij arbeidsongevallen en ook niet bij het melden van een arbeidsongeval. Het uitzendbureau heeft als werkgever van de uitzendkracht wel een verantwoordelijkheid. Meldingsplichtige arbeidsongevallen betreffen ongevallen met dodelijke afloop of met blijvend letsel en/of ziekenhuisopname. Het uitzendbureau zal in een normale situatie daar altijd over worden geïnformeerd door de inlener of betrokkenen in verband met tijdelijk of niet meer kunnen werken. Het Aanjaagteam stelt voor om een verplichting in de Arbowetgeving op te nemen voor de uitzender om arbeidsongevallen te melden bij de Arbeidsinspectie. De inlener behoudt de verplichting om arbeidsongevallen te melden en deze verplichting wordt uitgebreid met de verplichting van de inlener om arbeidsongevallen ook bij het uitzendbureau te melden. In het kader van de zorgplicht van het uitzendbureau jegens de uitzendkracht, dient in de Arbeidsomstandighedenwet te worden vastgelegd dat het uitzendbureau verplicht is om na een meldingsplichtig arbeidsongeval na te gaan of de nodige maatregelen zijn genomen teneinde de veiligheid te waarborgen, voordat de uitzendkracht of andere uitzendkrachten (weer) aan de slag gaan bij betreffende inlener'.

2.2 Probleembeschrijving

Op dit moment heeft de uitlener een verantwoordelijkheid om te zorgen dat de werknemer op de hoogte is van de risico's bij de inlener én de risico-inventarisatie en -evaluatie krijgt (artikel 5, vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 11 van de Waadi). Onder de huidige wet- en regelgeving heeft de uitlener echter geen rol met betrekking tot het melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen, zijnde een dodelijk ongeval of een ongeval met blijvend letsel of ziekenhuisopname (artikel 9, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet). Ook wordt in de huidige wetgeving van de uitlener niet verwacht dat hij na een meldingsplichtig arbeidsongeval nagaat of de nodige maatregelen genomen zijn door de inlener om de veiligheid en gezondheid op de werkplek met het oog op (nieuw) uit te zenden werknemers te waarborgen. De verplichting om voor zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden te zorgen ligt bij de werkgever waar arbeid wordt verricht (artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet). Dit geldt zowel voor zijn eigen werknemers als voor de ter beschikking gestelde werknemers die onder het gezag van de inlener arbeid verrichten.

Dit wetsvoorstel beoogt uitleners meer te betrekken bij de veiligheid en gezondheid van de door de uitlener ter beschikking gestelde werknemers, door een meldplicht voor uitleners in te voeren in combinatie met een vergewisplicht na een arbeidsongeval voor gezond en veilig werken van de ter beschikking gestelde werknemer. Dit is van belang voor iedere ter beschikking gestelde werknemer, maar zeker voor arbeidsmigranten omdat dit een kwetsbare groep is en zeker ook als het gaat om hun gezondheid en veiligheid op het werk. Achtergrond van de nieuwe verantwoordelijkheden van de uitlener, is dat er nog altijd te weinig meldingen van arbeidsongevallen plaatsvinden. Door een meldplicht voor de uitlener in te voeren en een actievere rol richting de inlener in te nemen en door regelmatig een gesprek over gezond en veilig werken te voeren, ontstaat een beter veiligheidsbewustzijn bij de inlener en de uitlener. Dit om arbeidsongevallen ook te kunnen voorkomen. Bij goed arbeidsomstandighedenbeleid hoort inzicht in de risico's en hoe deze beperkt kunnen worden. Daarvoor is de RI&E met de risicobeperkende maatregelen van belang die de inlener moet opstellen en aan de uitlener moet doen toekomen. De inlener zorgt ervoor dat de ter beschikking te stellen werknemer op de hoogte is van onder meer de risico's en de maatregelen om deze te voorkomen (de doorgeleidingsplicht). Mocht er een arbeidsongeval gebeuren dan vindt, gegeven ook de RI&E, het gesprek plaats over de risico's in een bedrijf en het nemen van passende maatregelen na een arbeidsongeval. Deze gesprekken dragen bij aan betere arbeidsomstandigheden en aan preventie. De RI&E wordt in iedere geval na een arbeidsongeval, afhankelijk van de te nemen maatregelen, ook aangepast. Ook zal het melden van arbeidsongevallen bijdragen aan de handhaving door de toezichthouder. De nieuwe verantwoordelijkheden en risicogerichte handhaving zal ook moeten leiden tot het voorkomen van meer toekomstige arbeidsongevallen. De nieuwe verplichtingen sluiten zoveel mogelijk aan bij bestaande verplichtingen zoals in de Arbeidsomstandighedenwet omschreven.

Cijfers arbeidsongevallen – ondermelding meldingsplichtige arbeidsongevallen uitzendkrachten

Het aantal werkenden in 2022 in Nederland was 9.654.000⁷. Het aantal ter beschikking gestelde

⁷ www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden

werknemers wordt geschat op 10,7% van de werkenden in Nederland⁸. Dit komt neer op een aantal van 1.032.978 ter beschikking gestelde werknemers.

Uitzendwerk is een vorm van flexibele arbeid, net als oproepcontracten, tijdelijke contracten en contracten zonder vaste uren. Van de ongevallen die de Arbeidsinspectie in 2022 onderzocht is 15% van de slachtoffers uitzendkracht. Het aantal dodelijke slachtoffers in 2022 was 10%.⁹ Dit is meer dan verwacht, aangezien het aandeel uitzendkrachten onder de werkenden ongeveer 10,7% bedraagt¹⁰. De monitor arbeidsongevallen geeft aan dat er vooral onevenredig veel ongevallen met uitzendkrachten, ten opzichte van overige werknemers, plaatsvinden in de sectoren zakelijke dienstverlening, groot- en detailhandel, landbouw en transport en logistiek.¹¹ Ook in de bouw gebeuren veel ongevallen met ter beschikking gestelde werknemers.

Het meest voorkomende ongevalstype bij uitzendkrachten is het in contact komen met een arbeidsmiddel of object, terwijl het bij werknemers het vaakst gaat om vallen. Uitzendkrachten krijgen waarschijnlijk vaker ongevallen waarbij zij in contact komen met een arbeidsmiddel of object, vanwege het type werkzaamheden dat ze doen, namelijk vaker werk met machines en gereedschap¹².

Onderzoek Arbeidsinspectie naar omvang ondermelding

De Arbeidsinspectie heeft onderzoek¹³ gedaan naar de omvang van ondermelding van meldingsplichtige arbeidsongevallen en de motieven van werkgevers om arbeidsongevallen niet te melden. De Arbeidsinspectie schat het percentage ondermeldingen op 52 procent. Er zijn diverse redenen waarom niet gemeld wordt door werkgevers. Daarbij gaat het vooral om onbekendheid met de meldplicht. Andere redenen zijn onbekendheid met regels omtrent uitzendkrachten, miscommunicatie tussen uitzendbureau en inlenende instanties en onduidelijkheid omtrent de ernst van het letsel.

Het melden van arbeidsongevallen geeft werkgevers interne en externe prikkels om de werksituatie te verbeteren. De Arbeidsinspectie kan op basis van de meldingen onveilige situaties en/of misstanden opmerken en onderzoeken. Door arbeidsongevallen te melden ontstaat er ook zicht op de omvang en de aard van arbeidsongevallen in Nederland.

De Arbeidsinspectie heeft verschillende activiteiten ondernomen om vooral de bekendheid van de meldplicht van de inlenende werkgever en de nieuwe werkwijze voor ongevalsonderzoek te vergroten, omdat onbekendheid met de meldplicht een belangrijke factor is bij het niet-melden van ongevallen. De Arbeidsinspectie organiseert onder meer informatiesessies over ongevalsonderzoek en heeft in verschillende media en vakbladen aandacht gevraagd voor de nieuwe werkwijze bij ongevalsonderzoeken die sinds 1 januari 2023 geldt. De Arbeidsinspectie zoekt ook doorlopend de samenwerking met onder meer brancheorganisaties om werkgevers via die weg te informeren over de plicht arbeidsongevallen te melden. Daarnaast is de informatie op de eigen website verbeterd, met uitleg over wat een arbeidsongeval is en hoe de werkwijze bij een ongevalsonderzoek eruitziet. Ook is de meldpagina geactualiseerd, met nadrukkelijk aandacht voor het melden van arbeidsongevallen. De informatie op Arboportaal is ook geactualiseerd. Kijkend naar de cijfers¹⁴: in 2023 heeft de Arbeidsinspectie t/m december 4% meer ongevalsmeldingen ontvangen ten opzichte van 2022 en 30% meer klachtmeldingen op het domein veilig en gezond. Op basis van deze cijfers lijken de activiteiten dus al effect te hebben. De Arbeidsinspectie blijft inzetten op het vergroten van de bekendheid van de meldplicht bij inlenende werkgevers.

2.3 Doelstelling

Het doel is om de arbeidsomstandigheden van degene die ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, ongeacht de contactvorm, te verbeteren. Er gebeuren relatief veel

⁸ SEO, Uitzendmonitor. Inzicht in omvang, kenmerken en allocatiefunctie van uitzendwerk (2007-2022), 2024, p. 10.

⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen, 2022, p. 29. Het gaat hier om afgesloten zaken.

¹⁰ SEO, Uitzendmonitor. Inzicht in omvang, kenmerken en allocatiefunctie van uitzendwerk (2007-2022), 2024, p. 10.

¹¹ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsongevallen, 2022, p. 13.

¹² Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsomstandigheden, 2021, p. 15.

¹³ Nederlandse Arbeidsinspectie, Rapport onderzoek naar omvang en motieven van ondermelding bij meldingsplichtige arbeidsongevallen, 2021.

¹⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie, Jaarrapportage 2023.

arbeidsongevallen waar arbeidsmigranten die ter beschikking zijn gesteld bij betrokken zijn. Uitlener en inlener hebben ieder vanuit hun eigen rol de verantwoording om te zorgen dat ter beschikking gestelde werknemers onder gezonde en veilige arbeidsomstandigheden (kunnen) werken. In de Arbeidsomstandighedenwet zijn de plichten van de inlener, als functioneel werkgever, beschreven. De verantwoordelijkheid van de uitlener, als formele werkgever, zijn dat in mindere mate.

Met dit wetsvoorstel wordt deze verantwoordelijkheid van de uitlener voor de ter beschikking te stellen werknemer ingevuld en vertaald in het zelfstandig melden van een arbeidsongeval aan de toezichthouder en een vergewisplicht. Inlener en uitlener voeren ter invulling van de vergewisplicht in ieder geval na melding van een arbeidsongeval het gesprek over de arbeidsomstandigheden. Om arbeidsongevallen juist te voorkomen voeren ze idealiter periodiek gesprekken over betere arbeidsomstandigheden. De RI&E, die de uitlener via de doorgeleidingsplicht van de inlener heeft ontvangen, is daarvoor een goed startmoment omdat daarmee een inlener aangeeft wat de risico's in een bedrijf zijn en welke maatregelen er zijn genomen om deze risico's aan te pakken. De inlener moet de ter beschikking te stellen werknemer informeren over de aard van de werkzaamheden, de voor hem relevante risico's, maatregelen om deze te voorkomen en beschermingsmiddelen. Belangrijk is daarbij ook de werkinstructie die de ter beschikking gestelde werknemer vervolgens van de inlener krijgt. Dit alles helpt de ter beschikking gestelde werknemer om onder betere arbeidsomstandigheden te werken. Het zal ook bevorderen dat arbeidsongevallen waar arbeidsmigranten bij betrokken zijn door de inlener worden gemeld, hetgeen de handhaving door de Arbeidsinspectie ten goede komt. Die nieuwe verantwoordelijkheden en de risicogerichte handhaving moet de komende jaren ook leiden tot een daling van het aantal arbeidsongevallen zoals opgenomen in de monitor Arbeidsongevallen.¹⁵

2.4 Noodzaak regeling

Binnen het arbeidsomstandighedenbeleid is al langer aandacht voor bescherming van alle categorieën werkenden ongeacht contractvormen of hoe iedereen werkt (zoals flexwerkers of arbeidsmigranten). De Arbovisie 2040¹⁶ benoemt ook de positie van verschillende werkenden.

Arbeidsmigranten hebben gemiddeld ongunstigere arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden dan Nederlandse werkenden. Arbeidsmigranten zijn vaak jong en gezond, maar doen vaker onregelmatig en fysiek zwaar werk. Ook werken zij vaker beneden hun opleidingsniveau¹⁷. Ze durven zich niet altijd ziek te melden omdat ze het inkomen niet kunnen missen, worden door de werkgever onder druk gezet om aan het werk te blijven, of ze zijn bang om te worden ontslagen¹⁸. In het algemeen bemoeilijken ook cultuurverschillen en taalbarrières de communicatie op de werkvloer. Ook dat geeft extra risico's voor gezondheid en veiligheid, zo staat in de Arbovisie 2040.

Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten heeft in haar tweede advies het uitgangspunt geformuleerd om arbeidsmigranten te behandelen als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers van onze samenleving. Deze lijn wordt ook in de Arbovisie 2040 geformuleerd. Een aantal groepen werkenden is kwetsbaar, waaronder (schijn)zelfstandigen, arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, laaggeschoolden en flexwerkers zoals uitzendkrachten en platformwerkers. De positie van deze groepen moet worden versterkt. De regelgeving dient daarop ingericht te worden. Dat vergt ook meer inzet op bescherming van arbeidsmigranten.

Diverse aanbevelingen van het Aanjaagteam zijn complementair aan elkaar en vormen een sluitend systeem. Ze zijn erop gericht om malafide werkgevers die willens en wetens de randen van de wet- en regelgeving opzoeken van de markt te weren en de positie van uitzendkrachten, waaronder veel arbeidsmigranten te verbeteren. Er zijn bestaande verplichtingen die onder andere voortvloeien uit de Arbeidsomstandighedenwet, zoals de verplichting tot het delen van bepaalde onderdelen van de RI&E voor aanvang van de werkzaamheden van een ter beschikking gestelde werknemer. Uit de huidige praktijk en uit diverse onderzoeken blijkt dat dit nog onvoldoende werkt (zie paragraaf 2.2). De voorgestelde maatregelen zijn onderdeel van het totale pakket van het Aanjaagteam. Die zijn erop gericht de kwetsbare

¹⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, jaarlijkse Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsongevallen.

¹⁶ Kamerstukken II, 25883, nr 477. Ministerie van SZW, Arbovisie 2040, 2023.

¹⁷ www.rivm.nl/publicaties/toekomst-van-gezond-en-veilig-werken-brede-horizonscan & TNO (maart 2023)

¹⁸ <https://www.pharos.nl/infosheets/gezondheid-en-zorg-voor-arbeidsmigranten-uit-midden-en-oost-europa/>

positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Deze maatregelen moeten gezien worden in de totale aanpak, waarbij deze wijziging de nadruk legt op goed werkgeverschap en zich richt op diverse facetten (te weten meld- en vergewisplicht) met als doel om de arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemer (veelal arbeidsmigrant) te verbeteren.

De aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet is om de volgende redenen wenselijk en noodzakelijk:

1. De verantwoordelijkheid in het kader van goed werkgeverschap van de uitlener als werkgever richting de ter beschikking gestelde werknemer zijn nu onvoldoende duidelijk. Werkenden zijn zelf niet altijd in een positie om hun arbeidsomstandigheden bespreekbaar te maken. Het uitbreiden van de verantwoordelijkheid van de uitlener richting de ter beschikking gestelde werknemer kan de arbeidsomstandigheden verbeteren;
2. Het aantal arbeidsongevallen onder uitzendkrachten en arbeidsmigranten is relatief hoog. Dit heeft onder andere met verhoogd risico op onveilige arbeidsomstandigheden te maken. Wanneer ongevallen niet worden gemeld, bestaat de kans dat werksituaties niet duurzaam worden aangepast en dus dat onveilige arbeidsomstandigheden blijven voortbestaan. Naast inzet op extra bekendheid met de bestaande meldplicht voor inleners wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat ook de uitlener een arbeidsongeval moet melden;
3. Naast regulering door de overheid hebben werkgevers, uitleners en inleners, zelf een verantwoordelijkheid om arbeidsmigranten goed te behandelen. Dat is niet alleen een wettelijke, maar ook een morele en menselijke verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel is een stap in die richting.

2.5 Instrumentkeuze

Er is gekeken naar verschillende instrumenten om de problematiek zoals geschetst in paragraaf 2.2 aan te pakken. Een instrument is extra publiek toezicht op de naleving van de al bestaande meldplicht door de inlener in combinatie met communicatie over deze meldplicht. De toezichthouder heeft met verschillende instrumenten en programma's al extra ingezet op naleving van de bestaande verplichtingen voor de inlener en breder op de aanpak van malafide werkgevers. Dit heeft echter onvoldoende effect gehad hetgeen tot de aanbeveling van het Aanjaagteam heeft geleid om ook de uitlener meer verantwoordelijkheden te geven voor het gezond en veilig werken van de ter beschikking gestelde werknemer. Op deze manier zijn zowel de uitlener als de inlener samen verantwoordelijk, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers. Daarbij hoort ook dat ze beiden een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben om te arbeidsongevallen te melden.

Andere instrumenten waarbij de ter beschikking gestelde werknemer zelf meer laagdrempelige mogelijkheden krijgt om rechten geëffectueerd te krijgen, ofwel empowerment van de werknemer, - in het bijzonder de arbeidsmigranten - worden in lijn met de aanbevelingen van het Aanjaagteam opgepakt. Een ter beschikking gestelde werknemer die de eigen rechten kent en de inlener daarop aanspreekt, kan mogelijk ook de inlener bewegen om voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden meer zorg te dragen. De kans dat dit alternatief voor de kwetsbare groep arbeidsmigranten tot meer meldingen en minder arbeidsongevallen leidt is klein. Ook het Aanjaagteam bevestigde dit.

De ingezette maatregelen om de empowerment van de ter beschikking gestelde werknemer te vergroten zijn complementair aan aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet.

Initiatieven van werkgeversorganisaties en van vakbonden om de gezondheid en veiligheid van uitzendkrachten in onder meer de glastuinbouw en de technieksector te verbeteren, evenals initiatieven om te komen tot gedragscode worden toegejuicht. Deze initiatieven gelden echter niet voor alle ter beschikking gestelde werknemers en kennen geen betrokkenheid van de toezichthouder in tegenstelling tot wetgeving.

Het uitgangspunt voor de instrumentkeuze van wetgeving is dat, aanvullend aan de maatregelen van het Aanjaagteam, werknemers ongeacht contractvorm gelijk worden behandeld. Ter beschikking gestelde werknemers – in het bijzonder arbeidsmigranten – zijn een kwetsbare groep waarvoor de voorgestelde maatregelen moeten bevorderen dat ook zij gezond en veilig kunnen werken.

2.5.1 Meldplicht arbeidsongevallen

Om de verantwoordelijkheid van de uitlener uit te breiden wordt in de Arbeidsomstandighedenwet de plicht voor de uitlener opgenomen om een meldingsplichtig arbeidsongeval van zijn ter beschikking gestelde werknemer te melden aan de toezichthouder. In de praktijk zal dit betekenen dat hetzelfde arbeidsongeval twee keer wordt gemeld aan de toezichthouder. De toezichthouder heeft het overzicht en weet dus ook wanneer het om een melding van zowel inlener als uitlener van hetzelfde ongeval gaat.

Meldplicht uitlener

De verplichting voor de uitlener om het arbeidsongeval te melden bij de toezichthouder geldt als de uitlener kennis heeft genomen van een meldingsplichtig arbeidsongeval van zijn ter beschikking gestelde werknemer. Doorgaans zal hij hiervan op de hoogte zijn, omdat de inlener hem dit meldt. De uitlener kan ook op andere manieren op de hoogte zijn van een ongeval. Bijvoorbeeld doordat zijn ter beschikking gestelde werknemer het hem zelf meldt of een mogelijke getuige of iemand anders hem dit meldt. De uitlener betaalt het loon (of een vergoeding in geval van stage) van zijn ter beschikking gestelde werknemer. Van het arbeidsongeval kan hij, als hij het niet heeft gehoord van de inlener, ook op de hoogte raken door bijvoorbeeld een ziekmelding van zijn ter beschikking gestelde werknemer.

Meldplicht inlener

De bestaande meldplicht voor specifieke arbeidsongevallen voor de inlener aan de toezichthouder blijft van kracht. Op deze meldplicht zal in de overheidscommunicatie extra worden gewezen om de bekendheid van deze meldplicht verder te verbeteren. Deze bestaande meldplicht voor de inlener wordt met dit wetsvoorstel aangevuld met de verplichting om het arbeidsongeval te melden aan de uitlener die de werknemer die het betreft ter beschikking heeft gesteld. De inlener zal daartoe een afschrift van de bevestiging dat deze het ongeval aan de toezichthouder heeft gemeld delen met de uitlener.

De inlener zal als werkgever moeten zorgen dat de arbeidsplaats veilig is, ook na een ongeval (artikel 3, lid 1 Arbeidsomstandighedenwet). Hieruit volgt dat eigen werknemers en overige ter beschikking gestelde werknemers na een arbeidsongeval pas weer aan het werk mogen, nadat de werkgever heeft gezorgd dat de arbeidsplaats weer veilig is, of als de Arbeidsinspectie de stillegging heeft opgeheven omdat de arbeidsplaats weer veilig is. Aan deze bestaande verplichting verandert dit wetsvoorstel niets.

Werknemer

Gezien de kwetsbare positie van de arbeidsmigrant en het feit dat lang niet alle arbeidsmigranten in staat zijn om een meldingsplichtig arbeidsongeval te melden en om geen onderscheid te maken met vaste werknemers, wordt er geen meldplicht ingesteld voor de ter beschikking gestelde werknemer.

Iedere werknemer, waaronder ook de ter beschikking gestelde werknemer, is wel verplicht de door hem opgemerkte gevaren voor de veiligheid of de gezondheid terstond ter kennis te brengen aan de werkgever of degene die namens deze ter plaatste met de leiding is belast (artikel 11 van de Arbeidsomstandighedenwet). Werkgevers, zowel inleners als uitleners, kunnen ter beschikking gestelde werknemers hier alert op maken. Daarnaast zal de overheid, in haar communicatie, hier aandacht aan besteden. Verder kan gewezen worden op de bestaande mogelijkheid van de werknemer om het arbeidsongeval te allen tijde ook te melden bij een vertrouwenspersoon of bij de Ondernemingsraad/personeelsvertegenwoordiger of bij een bedrijfsarts en indien wenselijk bij de Arbeidsinspectie (telefonisch of via het meldformulier).

2.5.2 Vergewisplicht

Uitlener en inlener zijn samen verantwoordelijk voor gezonde en veilige arbeidsomstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden. Alhoewel de inlener de grootste verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid en gezondheid van de ter beschikking gestelde werknemers, is het ook van belang dat de uitlener goed werkgeverschap toont. In zowel de Arbeidsomstandighedenwet als in artikel 11 van de Waadi zijn daartoe verplichtingen (zoals de doorgeleidingsplicht) voor de inlener en uitlener opgenomen, waaraan moet worden voldaan voordat de werkzaamheden aanvangen. Bij doorgeleiding moeten werkgevers, in dit geval inleners, duidelijke informatie geven met betrekking tot de aard van de werkzaamheden en de risico's die daarbij aan de orde

komen, alsook de beheersmaatregelen als het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Juist door aan deze verplichtingen te voldoen kunnen arbeidsongevallen worden voorkomen.

Preventie is belangrijk, waarbij de RI&E een belangrijk instrument is. De RI&E vormt de kern van het arbobeleid van elk bedrijf. Met een RI&E brengt de werkgever in beeld welke arbeidsrisico's er in een organisatie zijn en in het bijbehorende plan van aanpak welke maatregelen de werkgever neemt om deze risico's te minimaliseren. Het is verplicht om een RI&E te hebben. Tot aan 2021 had slechts de helft van de werkgevers een RI&E. Uit Arbo in bedrijf 2023¹⁹ blijkt een significante toename van het aantal RI&E's, namelijk 64% van alle bedrijven. In totaal werkt 88% van alle werknemers in Nederland voor een bedrijf dat een RI&E heeft. In de Arbovisie bekijkt de regering welke andere beleidsopties uitgewerkt kunnen worden voor het realiseren van een trendbreuk in de naleving en kwaliteit van de RI&E's.

De Arbeidsinspectie is de aangewezen toezichthouder op de Arbeidsomstandighedenwet. De Arbeidsinspectie controleert de kernbepalingen uit het systeem van arbozorg zoals de Arbeidsomstandighedenwet dat voorschrijft. Bij actieve inspectieprojecten gericht op arbozorg selecteert de Arbeidsinspectie risicogericht sectoren waar grote risico's bestaan en achterliggende naleving op het gebied van arbozorg bestaat. Door sectorgericht te werk te gaan kan de Arbeidsinspectie, in samenwerking met de branche, het belang van de RI&E en arbeidsomstandigheden onder de aandacht van werkgevers brengen. Een belangrijk uitgangspunt voor de Arbeidsinspectie is dat de risico-inventarisatie en evaluatie en genomen maatregelen in relatie staan tot de praktijk op de werkvloer. Daarom wordt een getrapte werkwijze gevolgd waarbij voorlichting in samenwerking met de branche, administratief toezicht (controle van documenten) en fysiek toezicht (toepassing in de praktijk) wordt gecombineerd.²⁰ De arbozorgcontroles zijn met name gericht op de uitvoering van de risico-inventarisatie en -evaluatie, in samenhang met het plan van aanpak en het basiscontract, de inhuur en/of organisatie van de deskundige dienstverlening en de preventiemedewerker en de uitwerking van de genoemde maatregelen in de praktijk.²¹

Bij de inspecties wordt uitgegaan van een cyclische aanpak: de arbobeleidscyclus. De arbobeleidscyclus bestaat uit het geheel van inventarisatie van de risico's en het vastleggen en uitvoeren van maatregelen tot het evalueren (en vervolgens bijstellen) van het beleid en de afzonderlijke maatregelen. Dit gebeurt met inbegrip van de preventieve adviezen die voortkomen uit de activiteiten van de bedrijfsarts, andere arbodeskundigen en de preventiemedewerker. De betrokkenen zijn verplicht hiertoe nauw met elkaar samen te werken.²² Als de inspecteur een overtreding vaststelt bestaat mogelijke sanctionering uit een eis tot naleving voor overtredingen waarvoor geen vastgestelde normering bestaat, een waarschuwing voor overtredingen waarbij geen ernstig gevaar voor personen bestaat en duidelijk is wat van de werkgever wordt verlangd (heldere norm uit publiek of privaat domein) en het opleggen van bestuurlijke boete wanneer arbozorg volledig ontbreekt of een eis of waarschuwing niet is nageleefd.

Vergewissen door de uitlener in dit wetsvoorstel is ingevuld volgens de aanbeveling van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. In lijn hiermee is het vergewissen gekoppeld aan een arbeidsongeval met een ter beschikking gestelde werknemer. De uitlener moet ervan op aan kunnen dat zijn ter beschikking gestelde werknemer veilig en gezond kan werken. En dat arbeidsongevallen zoveel mogelijk voorkomen worden.

Als een arbeidsongeval plaatsvindt kunnen door actief te vergewissen zowel de inlener als de uitlener hun respectievelijke verantwoordelijkheden gericht op bescherming van de veiligheid en gezondheid van ter beschikking gestelde werknemers oppakken.

Actief vergewissen na een arbeidsongeval kent in iedere geval twee contactmomenten tussen inlener en uitlener:

¹⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie, Arbo in bedrijf 2022-2023, 2024. Zie:

<https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2024/09/12/arbo-in-bedrijf-2022-2023>.

²⁰ Zie voor nadere toelichting Kamerstukken II, 30552, nr 3 memorie van toelichting bij Arbeidsomstandighedenwet 1998.

²¹ - Basisinspectiemodule Arbozorg - RI&E, Basiscontract en Deskundige Bijstand | Richtlijn | Nederlandse Arbeidsinspectie ([nlarbeidsinspectie.nl](https://www.nlarbeidsinspectie.nl))

²² Zie voor nadere toelichting Kamerstukken II, 30552, nr 3 memorie van toelichting bij Arbeidsomstandighedenwet 1998.

1. Direct na een ongeval via melding inlener aan uitlener zoals opgenomen in artikel 23a, eerste lid van dit wetsvoorstel. De uitlener kan ook op een andere manier te horen krijgen dat er een arbeidsongeval heeft plaatsgevonden waarvan zijn ter beschikking gestelde werknemer het slachtoffer is. De uitlener gaat bij de inlener na of de nodige maatregelen zijn genomen ten einde de veiligheid van de ter beschikking gestelde werknemers te waarborgen. Deze maatregelen worden in het Arbeidsomstandighedenbesluit geregeld.
2. Na afronding van het ongevalsonderzoek. Na het arbeidsongeval zal onderzoek naar de toedracht worden gedaan. Dit kan:
 - a. via het eigen onderzoek door de werkgever²³. De inlener stelt daarbij een werkgeversrapportage op waar een verbeterplan is opgenomen. In het verbeterplan zijn concrete maatregelen opgenomen, voorzien van een realistisch tijdpad, die leiden tot verbetering van de arbeidsomstandigheden waardoor in het vervolg het ongeval dat heeft plaatsgevonden kan worden voorkomen. Deze maatregelen moeten voldoende uitvoerbaar zijn. Het verbeterplan wordt gedeeld met de uitlener en kan aanleiding zijn voor een gesprek. De inlener actualiseert daarop de RI&E. Het vergewissen is daarmee in dit geval afgerond;
 - b. doordat de toezichthouder het ongevalsonderzoek oppakt²⁴. In dat geval moet de inlener een overzicht van de genomen en de nog te nemen maatregelen geven aan de uitlener. Het vergewissen is afgerond als het overzicht is ontvangen.

Het kan zo zijn dat uit het ongevalsonderzoek naar voren is gekomen dat geen maatregelen nodig zijn. In dat geval kan de inlener, zowel in het geval dat hij zelf een werkgeversrapportage heeft opgesteld als in het geval dat de toezichthouder onderzoek heeft gedaan, volstaan met de mededeling aan de uitlener dat geen maatregelen hoeven te worden genomen. Hierbij wordt opgemerkt dat als een inlener zelf onderzoek heeft gedaan, hij een mededeling als hiervoor bedoeld slechts kan doen, indien de Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de werkgeversrapportage voldoet aan de in de Beleidsregel 'werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen' gestelde criteria.

Uitgangspunt bij het vergewissen is dat de werkgever, wat in dit geval de inlener is, te allen tijde moet zorgen dat de werkplek veilig is, ook na een arbeidsongeval (artikel 3, lid 1 Arbeidsomstandighedenwet). Om deze reden is het niet noodzakelijk dat de Arbeidsinspectie een werkplek na een ongeval vrijgeeft. Uitzondering daarop is als de Arbeidsinspectie op grond van artikel 28 lid 1 van de Arbeidsomstandighedenwet overgaat tot stillegging. In dit geval mag er pas weer gewerkt worden als de Arbeidsinspectie de stillegging heeft opgeheven.

2.6 Dossieropbouw

De informatie die ten minste in het dossier, zoals bedoeld in artikel 23a, vijfde lid, moet worden opgenomen, zal nader worden bepaald in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het voornemen is om in elk geval de melding van de inlener van het arbeidsongeval aan de uitlener te laten opnemen in het dossier en de melding van de uitlener van het arbeidsongeval aan de toezichthouder. Daarnaast zullen ook de uit het vergewissen verkregen informatie en het overzicht van genomen en nog te nemen maatregelen dat de inlener na afronding van het ongevalsonderzoek moet verstrekken aan de uitlener, aan het dossier moeten worden toegevoegd. Insteek voor het dossier is om de administratieve lasten tot een minimum te beperken en de Arbeidsinspectie de mogelijkheid te geven na te gaan of er vergewist is na een arbeidsongeval.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

Het door uitleners moeten melden van meldingsplichtige arbeidsongevallen aan de toezichthouder en de vergewisplicht van de uitlener zijn nationale verplichtingen die tot doel hebben de veiligheid en gezondheid van ter beschikking gestelde werknemers te verbeteren is in overeenstemming met de Europese regelgeving.

²³ Op 14 juni 2024 is de Beleidsregel werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen in werking getreden. Daarin staan onder andere criteria waaraan de werkgeversrapportage moet voldoen.

²⁴ De toezichthouder zal in iedere geval altijd zelf onderzoek doen indien er sprake is van een dodelijk arbeidsongeval.

3.1 Vrij verkeer

Binnen de Europese Unie geldt het recht op vrij verkeer van werknemers en van diensten, en de vrijheid van vestiging. Burgers van de Unie hebben het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, werk te zoeken, er te werken, zich te vestigen en om diensten te verrichten. Het vrije verkeer van personen, werknemers en diensten, en de vrijheid van vestiging zijn gewaarborgd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Ook het secundaire Unierecht (verordeningen en richtlijnen) bevat verschillende regels met betrekking tot het vrije verkeer.

In geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van werknemers zijn de te verrichten werkzaamheden naar hun aard tijdelijk. Vanwege het tijdelijke karakter van terbeschikkingstelling is in beginsel het dienstenverkeer (artikelen 56 tot en met 62 van het VWEU) van toepassing. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de tijdelijkheid van de terbeschikkingstelling met name ziet op de verwachting dat de werknemer na afloop van de werkzaamheden opnieuw arbeid in het land van herkomst zal verrichten. De duur van de werkzaamheden kan een indicatie zijn voor de tijdelijkheid, maar is niet doorslaggevend.²⁵ In geval de terbeschikkingstelling niet langer tijdelijk is, is het vrij verkeer van werknemers van toepassing (artikel 45 van het VWEU). In geval van burgers van de Unie of ondernemingen die zijn gevestigd in een andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte en zich willen vestigen in Nederland voor het duurzaam en beroeps- of bedrijfsmatig ter beschikking stellen van personeel, is ook de vrijheid van vestiging aan de orde (artikelen 49 tot en met 55 van het VWEU).

Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn²⁶ schrijft voor dat bedrijven zonder belemmeringen diensten moeten kunnen verlenen in andere lidstaten. De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing in geval van diensten van uitzendbedrijven (artikel 2, tweede lid, onderdeel e). Naar het oordeel van de regering moet onder uitzendbedrijf, als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, niet enkel worden verstaan een onderneming die werknemers op basis van een (Nederlandse) uitzendovereenkomst ter beschikking stelt, maar ook ondernemingen die op basis van een andere arbeidsverhouding werknemers ter beschikking stellen. Deze uitleg sluit aan bij de ruime definities van uitzendbureau en uitzendkracht die zijn geformuleerd in de Uitzendrichtlijn²⁷. Op basis van artikel 3 van de Uitzendrichtlijn wordt onder uitzendbureau verstaan, iedere natuurlijke of rechtspersoon die, overeenkomstig het nationale recht, een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten teneinde deze ter beschikking te stellen van inleners om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken.²⁸ De regering stelt zich derhalve op het standpunt dat met het begrip uitzendbedrijf in de Dienstenrichtlijn hetzelfde wordt bedoeld als met de ruime definitie van uitzendbureau in de zin van de Uitzendrichtlijn.

Op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Dienstenrichtlijn blijven de bepalingen van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing voor zover deze strijdig zijn met de Detacheringsrichtlijn. De Detacheringsrichtlijn is onder meer van toepassing op de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van personeel aan een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming en door uitzendbedrijven of andere ondernemingen aan een inlenende onderneming (artikel 1, derde lid, onderdelen b en c, van de Detacheringsrichtlijn). De Detacheringsrichtlijn gebiedt dat de ontvangende lidstaat bij deze grensoverschrijdende terbeschikkingstellingen op bepaalde vlakken het nationale recht toepast, waar de Dienstenrichtlijn dit in eerste instantie verbiedt. In zoverre wijkt de Detacheringsrichtlijn af van de Dienstenrichtlijn.

Bij terbeschikkingstellingen waarop de Detacheringsrichtlijn van toepassing is, moeten op grond van artikel 3, eerste lid, onderdelen d en e, van de Detacheringsrichtlijn, onder meer de onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat worden toegepast die betrekking hebben op de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers en de gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk. De nieuwe

²⁵ Preambule van de Rome I-Verordening.

²⁶ Richtlijn 2006/123/EG.

²⁷ Richtlijn 2008/104/EG.

²⁸ Zie ook de arresten van het HvJ EU 17 van november 2016, C-216/15 (Ruhlandklinik), ro. 25 tot en met 37 en de Hoge Raad van 14 april 2017, nr. 16/01359, ro. 3.3.7 wat betreft de werkingssfeer van de Uitzendrichtlijn.

verplichtingen in dit wetsvoorstel vallen binnen deze categorieën.

Verder bepaalt artikel 1, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn dat deze het arbeidsrecht, waaronder wettelijke bepalingen op het gebied van de gezondheid en veiligheid op het werk, onverlet laat.

De regering is gelet op het voorgaande van oordeel dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op de terbeschikkingstelling van werknemers als bedoeld in dit wetsvoorstel en niet raakt aan de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe verplichtingen.

Uitzendrichtlijn

De Uitzendrichtlijn bevat minimumnormen ter bescherming van uitzendkrachten in een nationale context en beoogt te regelen dat uitzendkrachten ten minste gelijk worden behandeld als eigen werknemers van een onderneming. Tegelijkertijd geeft de Uitzendrichtlijn lidstaten de ruimte om normen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor werknemers dan die in de Uitzendrichtlijn zijn opgenomen.

Detacheringsrichtlijn

Naast de Uitzendrichtlijn is in het geval van terbeschikkingstelling van werknemers ook de Detacheringsrichtlijn²⁹ van toepassing. Artikel 1, eerste lid, van de Detacheringsrichtlijn bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op ondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd en die in het kader van grensoverschrijdende dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere lidstaat (detachering). In de situatie dat een uitzendorganisatie werknemers ter beschikking stelt aan een onderneming in een andere lidstaat is sprake van detachering en is de onderhavige richtlijn van toepassing.

De Rome I-Verordening regelt binnen de Europese Unie welk recht op de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van toepassing is. De Detacheringsrichtlijn bouwt daarop voort, doordat in artikel 3 wordt geregeld dat als er sprake is van detachering en dus het recht van de zendende lidstaat van toepassing is, bepaalde onderdelen van het recht van de ontvangende lidstaat van toepassing zijn. Dit zijn onder meer de onderdelen van het recht die betrekking hebben op de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers en de gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, waar naar het oordeel van de regering de verplichtingen in dit wetsvoorstel ook toe gerekend moeten worden.

Beperkingen vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging

De verplichtingen voor uitleners en inleners in dit wetsvoorstel kunnen worden beschouwd als nieuwe beperkingen van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Er zal daarom in het licht van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging moeten worden beoordeeld of deze beperkingen toelaatbaar zijn. Hieronder wordt daarop ingegaan.

In het geval van de vrijheid van vestiging zijn in de artikelen 51 en 52 van het VWEU, uitzonderingen opgenomen op de vrijheid van vestiging. Deze uitzonderingen zijn op grond van artikel 62 van het VWEU ook van toepassing op het vrij verkeer van diensten. Daarnaast kan, overeenkomstig jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten gerechtvaardigd zijn, indien de beperking niet discriminerend van aard is, deze noodzakelijk is om dwingende redenen van algemeen belang, de beperkende maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken ('rule of reason').³⁰

De beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die de maatregelen in dit wetsvoorstel met zich meebrengen, zijn naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd overeenkomstig de 'rule of reason'. Hiertoe overweegt de regering als volgt.

De maatregelen zijn allen niet-discriminerend van aard: zij zullen van toepassing zijn op zowel burgers en bedrijven die actief zijn in Nederland als burgers en bedrijven die zich van buiten Nederland in Nederland

²⁹ Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2018/957/EU tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG.

³⁰ Zie o.a. HvJ EG 30 november 1995, ECLI:EU:C:1995:411, HvJ EG 3 oktober 2000, ECLI:EU:C:2000:527 en HvJ EU 1 juni 2010, ECLI:EU:C:2010:300.

willen vestigen dan wel die vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte werknemers ter beschikking willen stellen in Nederland.

De regering is van oordeel dat de verplichtingen in dit wetsvoorstel noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van werkenden en dan meer in het bijzonder uitzendkrachten. Wat de onderbouwing van de noodzaak betreft en waarom de verplichtingen geschikt en evenredig zijn om het hiervoor genoemde doel te bereiken, wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting.

Tegen deze achtergrond acht de regering dit wetsvoorstel in overeenstemming met de Europese regels met betrekking tot het vrij verkeer.

3.2. Verwerking van persoonsgegevens

De nieuwe verplichtingen in dit wetsvoorstel zullen leiden tot nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens. Dit betreft dan zowel gegevens die iets zeggen over een bepaalde, geïdentificeerde persoon als gegevens die te herleiden zijn tot een bepaalde persoon.

De persoonsgegevens die zullen worden verwerkt, zullen in elk geval persoonsgegevens van ter beschikking gestelde werknemers zijn, maar kunnen ook persoonsgegevens van anderen zijn, zoals de gegevens van een contactpersoon of -personen bij een uitlener of inlener. De verwerkingen van persoonsgegevens die voortkomen uit de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen raken de persoonlijke levenssfeer van burgers. In de Grondwet en verschillende internationale regelingen zijn voorschriften en waarborgen opgenomen die de persoonlijke levenssfeer beschermen. Daarnaast bevat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) voorschriften waaraan moet worden voldaan bij de verwerking van persoonsgegevens. In de volgende onderdelen zal hier aandacht aan worden besteed.

3.2.1. EVRM

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kent geen zelfstandig recht op bescherming van persoonsgegevens. Wel is in artikel 8, eerste lid, van het EVRM het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privéleven opgenomen. Dit recht kan, overeenkomstig het tweede lid, slechts worden beperkt als hierin bij wet is voorzien, de beperking noodzakelijk is vanwege een van de in het tweede lid genoemde doelen en de beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is ter verwezenlijking van het doel van de beperking.

De verplichtingen in dit wetsvoorstel kunnen worden gezien als beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid, van het EVRM, nu zij zullen leiden tot de verwerking van persoonsgegevens.

Naar het oordeel van de regering zijn deze beperkingen echter gerechtvaardigd overeenkomstig het tweede lid van artikel 8 van het EVRM. De verplichtingen waar de verwerking van persoonsgegevens uit voort zal komen, worden vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet waarbij duidelijk is afgebakend in welke gevallen zij gelden en waar zij uit bestaan. Hiermee is het voor betrokkenen voorzienbaar in welke gevallen en waarvoor hun persoonsgegevens (kunnen) worden verwerkt.

De verplichtingen zijn daarbij alle gericht op de bescherming van de gezondheid en de rechten en vrijheden van ter beschikking gestelde werknemers. Dat de verplichtingen als noodzakelijk zijn te beschouwen in een democratische samenleving ter verwezenlijking van deze doelen, volgt uit de reeds in hoofdstuk 2 beschreven noodzaak om deze verplichtingen in te voeren.

3.2.2. Grondwet en IVBPR

In artikel 10, eerste lid, van de Grondwet is een recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer opgenomen. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt. Daarnaast bepaalt artikel 17, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) dat niemand mag worden onderworpen aan een willekeurige of onwettige inmenging in (onder andere) zijn privéleven.

De regering is van mening dat de verplichtingen die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, toelaatbare beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bedoeld in artikel

10, eerste lid, van de Grondwet zijn en niet zijn te beschouwen als een willekeurige of onwettige inmenging in het privéleven als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van het IVBPR. De verplichtingen worden vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet en zijn daarmee bij wet geregeld en niet te beschouwen als onwettig. Daarnaast is er geen sprake van een willekeurige inmenging, nu duidelijk is afgebakend wanneer de verplichtingen gelden die zullen leiden tot de verwerking van persoonsgegevens (en daarmee de inmenging in het recht op privéleven bedoeld in artikel 17, eerste lid, van het IVBPR). Voor wat betreft de rechtvaardiging voor de beperking van de rechten in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 17, eerste lid, van het IVBPR die de verplichtingen waar het om gaat met zich meebrengen, wordt verwezen naar de reeds in hoofdstuk 2 beschreven noodzaak om deze verplichtingen in te voeren.

3.2.3. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

In artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) is het recht van eenieder op eerbiediging van (onder andere) zijn privéleven opgenomen. In artikel 8, eerste lid, van het Handvest is daarnaast het recht van eenieder op bescherming van hem betreffende persoonsgegevens opgenomen. Artikel 52, eerste lid, van het Handvest bevat de voorwaarden waaronder de rechten in het Handvest kunnen worden beperkt.

Omdat de eisen die het Handvest stelt aan de verwerking van persoonsgegevens en de beperking van de in het Handvest opgenomen rechten samenvallen met de eisen die in de AVG zijn opgenomen, wordt voor een onderbouwing waarom naar het oordeel van de regering aan deze eisen wordt voldaan, verwezen naar paragraaf 3.2.4.

3.2.4. AVG

Algemeen

In de AVG zijn regels opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens en is van toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie. De AVG is niet op alle verwerkingen van persoonsgegevens van toepassing. De AVG is alleen van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen (artikel 2, eerste lid, AVG). Als bij de uitvoering van de verplichtingen die dit wetsvoorstel introduceert persoonsgegevens worden verwerkt op een van de wijzen als hiervoor benoemd, dan is hierop de AVG van toepassing.

Uit artikel 5 van de AVG volgt een aantal eisen waaraan dient te worden voldaan bij het verwerken van persoonsgegevens. Zo dient de verwerking plaats te vinden op een wijze dat het voor betrokkenen rechtmatig, behoorlijk en transparant is. De verwerking dient daarnaast gebonden te zijn aan specifieke doelen en de gegevens moeten toereikend, ter zake dienend en beperkt tot het noodzakelijke te zijn. Naar het oordeel van de regering wordt aan deze eisen voldaan. De verwerkingen van persoonsgegevens komen voort uit de verplichtingen die dit wetsvoorstel introduceert en vallen daarmee onder de verwerkingsgrondslag van artikel 6, eerste lid, onderdeel c van de AVG. Uit de verplichtingen volgt in welke gevallen gegevens worden of kunnen worden verwerkt en verstrekt, door wie, aan wie en voor welk doel. De verplichtingen zijn daarnaast zo opgezet, dat de hoeveelheid persoonsgegevens zoveel als mogelijk beperkt blijft tot datgene wat nodig is. Bij de nadere uitwerking van datgene wat ten minste schriftelijk moet worden vastgelegd om te voldoen aan de dossierplicht, zal het beperken van de hoeveelheid persoonsgegevens die wordt vastgelegd als uitgangspunt worden gehanteerd.

De overige, in artikel 5 van de AVG bepaalde eisen waaraan dient te worden voldaan bij het verwerken van persoonsgegevens, betreffen de eis dat de verwerkte gegevens juist zijn, dat gegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig en dat maatregelen worden getroffen ter bescherming van de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens.

Het is de verantwoordelijkheid van de inlener en uitlener, op wie de verplichtingen in dit wetsvoorstel komen te rusten, dat de persoonsgegevens die worden verwerkt juist zijn en dat zij maatregelen treffen om de integriteit en vertrouwelijkheid van de gegevens te beschermen. De AVG is immers ook op hen van toepassing als zij persoonsgegevens verwerken en dit doen op de wijze, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de AVG. Daarbij wordt opgemerkt dat de rechten in de artikelen 12–22 van de AVG van toepassing zijn.

Een betrokkene die constateert dat zijn gegevens onjuist zijn, heeft op grond van artikel 16 van de AVG het recht om deze te laten corrigeren. Als de inlener of uitlener aan wie het verzoek is gericht hier geen gehoor aan geeft, dan zijn er mogelijkheden om verweer te voeren: de betrokkene kan een weigering om te voldoen aan het verzoek voorleggen aan de rechter. Dit geldt, voor de volledigheid, ook als de betrokkene gebruik maakt van een van de andere rechten in de AVG, zoals het recht op inzage (artikel 15 AVG). Daarnaast staat het de betrokkene vrij om een klacht in te dienen bij degene die zijn persoonsgegevens verwerkt of bij de Autoriteit persoonsgegevens.

De verplichting in het voorgestelde artikel 23a, vijfde lid, om een dossier aan te leggen, is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de toezichthouder achteraf kan nagaan of aan de verplichtingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel, is voldaan. In de nader te stellen regels aan het dossier, bedoeld in het voorgestelde artikel 23a, zevende lid, zal ook een bewaartermijn worden opgenomen om te voldoen aan de eis dat gegevens niet langer mogen worden bewaard dan nodig is. Het voornemen is om deze bewaartermijn aan te laten sluiten op de termijn die in de praktijk wordt gehanteerd voor het bewaren van informatie in personeelsdossiers. Door aan te sluiten bij deze bewaartermijn worden uitleners niet geconfronteerd met afwijkende bewaartermijnen en wordt tegelijkertijd gewaarborgd dat de toezichthouder haar toezichtstaak afdoende kan uitvoeren, ook als het dienstverband tussen de uitlener en de ter beschikking gestelde werknemer al is geëindigd.

Bijzondere persoonsgegevens

In artikel 9, eerste lid, van de AVG staan bijzondere categorieën van persoonsgegevens (bijzondere persoonsgegevens) die in beginsel niet mogen worden verwerkt. Het gaat hierbij onder meer om gegevens over gezondheid. Gelet op overweging 35 en artikel 4, vijftiende lid, van de AVG is dit een breed begrip dat alle gegevens omvat waaruit de gezondheidstoestand van een geïdentificeerde of te identificeren persoon kan worden afgeleid.

Het vorenstaande betekent dat het enkele feit dat iemand het slachtoffer is geworden van een meldingsplichtig arbeidsongeval, al kan worden gezien als een bijzonder persoonsgegeven, nu het daarbij gaat om ongevallen die leiden tot de dood, tot blijvend letsel of tot een ziekenhuisopname. Dit geldt ook voor concrete informatie over een arbeidsongeval als bekend is, of kan worden afgeleid, wie hier het slachtoffer van is geworden. Voorbeelden van dergelijke informatie zijn de toedracht van het arbeidsongeval en de aard van het letsel dat daarbij is opgelopen.

In het geval van de nieuwe verplichtingen in dit wetsvoorstel zal het onvermijdelijk zijn dat gegevens over gezondheid worden verwerkt. Tegelijkertijd is de verwerking van deze gegevens noodzakelijk om aan de betreffende verplichtingen te voldoen. Te weten:

- Bij de nieuwe verplichting voor de inlener om aan de uitlener te melden dat een ter beschikking gestelde werknemer het slachtoffer is geworden van een meldingsplichtig arbeidsongeval, zal, gelet op het voorgaande, het enkele digitaal of schriftelijk melden van het meldingsplichtige arbeidsongeval van de betrokken werknemer al een verwerking van gegevens over gezondheid zijn. Aangezien het de bedoeling is dat de uitlener het arbeidsongeval na ontvangst van de melding van de inlener weer meldt aan de toezichthouder, is het van belang dat de uitlener over voldoende informatie beschikt over het arbeidsongeval om een deugdelijke melding aan de toezichthouder te kunnen doen. Dit maakt het onvermijdelijk dat de inlener de nodige details over het ongeval deelt die, nu zij te koppelen zijn aan een concrete persoon, ook gegevens over gezondheid zullen omvatten, bijvoorbeeld als de aard van het letsel of het ongeval wordt beschreven.
- Op het moment dat de uitlener het arbeidsongeval digitaal of schriftelijk meldt bij de toezichthouder zal er wederom sprake zijn van de verwerking van gegevens over gezondheid, nu hij een concreet meldingsplichtig arbeidsongeval meldt. De eventuele details die hij daarbij verstrekt over het ongeval, zullen ook gegevens over gezondheid kunnen omvatten van de ter beschikking gestelde werknemer die het slachtoffer is geworden van het arbeidsongeval.

Zoals in paragraaf 2.6 is aangegeven, is het voornemen om in het Arbeidsomstandighedenbesluit te bepalen dat de uitlener onder meer de aan hem gedane melding van het arbeidsongeval door de inlener en zijn eigen melding van het arbeidsongeval aan de toezichthouder, zal moeten opnemen in het dossier,

bedoeld in het voorgestelde artikel 23a, vijfde lid. Dit is een verwerking van gegevens over gezondheid. Het is aannemelijk dat ook de inlener in zijn eigen administratie digitaal of schriftelijk zal vastleggen dat hij melding van het meldingsplichtige arbeidsongeval heeft gedaan aan de uitlener en dat hij het arbeidsongeval heeft gemeld aan de toezichthouder.

Dit is met name belangrijk zodat de inlener aan de toezichthouder kan aantonen, dat hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Ook dit komt neer op een verwerking van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid.

Ten aanzien van de nieuwe vergewisplicht in het voorgestelde artikel 23a, eerste lid, zal er ook sprake zijn van de verwerking van gegevens over gezondheid, indien dit digitaal of schriftelijk plaatsvindt. Dit vanwege de koppeling van het vergewissen met een concreet meldingsplichtig arbeidsongeval en gelet op datgene wat moet worden vergewist. Er zullen, ook als het vergewissen mondeling plaatsvindt, in dit verband hoe dan ook gegevens over gezondheid moeten worden verwerkt om te kunnen voldoen aan de dossierverplichting in het voorgestelde artikel 23a, vijfde lid. Zoals aangegeven in paragraaf 2.6, is het voornemen namelijk om ook de informatie die is verkregen uit het vergewissen vast te laten leggen in het dossier.

Het overzicht met genomen en nog te nemen maatregelen dat een inlener verplicht moet verstrekken na afronding van een ongevalsonderzoek, hoeft op zichzelf geen gegevens te bevatten van de ter beschikking gestelde werknemer die het slachtoffer is geworden van het arbeidsongeval. Tegelijkertijd is het overzicht rechtstreeks gekoppeld aan een concreet meldingsplichtig arbeidsongeval, waardoor niet kan worden uitgesloten dat met het overzicht een verband kan worden gelegd met deze werknemer. Gelet op de definitie van persoonsgegevens en gegevens over gezondheid die de AVG hanteert, zal er in een dergelijk geval ook sprake zijn van de verwerking van gegevens over gezondheid. Er zal daarnaast hoe dan ook sprake zijn van de verwerking van gegevens over gezondheid, indien het overzicht wordt opgenomen in het dossier, bedoeld in artikel 23a, vijfde lid. Dit kan worden herleid naar de persoon die slachtoffer is geworden van het arbeidsongeval, waarop het dossier betrekking heeft.

Uitzondering verbod verwerking bijzondere persoonsgegevens

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de AVG is, zoals eerder aangegeven, het in beginsel verboden om gegevens over gezondheid te verwerken. Het tweede lid van artikel 9 kent echter een aantal uitzonderingen op dit verbod.

Naar het oordeel van de regering zijn de hierboven beschreven verwerkingen van gegevens over gezondheid toegestaan op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de AVG. De verwerking van gegevens over gezondheid zal bij elk van de verplichtingen noodzakelijk zijn om aan de betreffende verplichting te voldoen. Deze verplichtingen kunnen daarbij worden aangemerkt als verplichtingen op het gebied van arbeidsrecht (de Engelse tekst van de AVG spreekt in dit verband over 'the field of employment').

Om te voldoen aan de eis dat de verwerking toegestaan moet zijn bij Unierecht of lidstatelijk recht, wordt voorgesteld om de uitzondering op het verbod om gegevens over gezondheid te verwerken in het bestaande artikel 9, vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, dat met dit wetsvoorstel wordt vernummerd tot het zesde lid, uit te breiden. Daarnaast bevat het voorgestelde artikel 23a van dit wetsvoorstel een nieuwe uitzondering op het verbod om gegevens over gezondheid te verwerken voor zover dit noodzakelijk is om te voldoen aan de in dat artikel opgenomen verplichtingen. Met beide wijzigingen wordt verduidelijkt dat bij de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen, gegevens over gezondheid mogen worden verwerkt.

In het in artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de AVG opgenomen vereiste dat er passende waarborgen moeten zijn getroffen, is voorzien doordat in beide artikelleden duidelijk zal zijn bepaald wie bevoegd zijn tot het verwerken van gegevens over gezondheid, in welke gevallen en dat er een noodzaak moet zijn tot het verwerken van deze gegevens. Dit laatste brengt met zich mee dat zoveel als mogelijk moet worden voorkomen dat gegevens over gezondheid worden verwerkt.

Als extra waarborg is artikel 30, vierde lid, tweede zin, van de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) van overeenkomstige toepassing. Dit brengt met zich mee dat er in beginsel een geheimhoudingsplicht rust op degene die gegevens over gezondheid verwerkt bij het uitvoeren van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. Deze gegevens mogen in principe dus niet worden gedeeld met anderen. Dit is slechts anders als op grond van een wet er een verplichting bestaat om deze gegevens te delen dan wel uit de taak van degene die uitvoering geeft aan de betreffende verplichting de noodzaak voortvloeit dat de gegevens worden meegedeeld aan zij die krachtens het eerste, tweede of derde lid van artikel 30 van de UAVG bevoegd zijn tot verwerking daarvan. In het eerste geval kan het dan gaan om de situatie dat de betreffende gegevens worden gevorderd door een andere toezichthouder of in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, terwijl bij het tweede geval kan worden gedacht aan de verstrekking van gegevens door de inlener aan een arbodienst ten behoeve van de re-integratie van de ter beschikking gestelde werknemer.

Naast de geheimhoudingsplicht als hiervoor bedoeld zal degene die uitvoering geeft aan de verplichtingen in dit wetsvoorstel bij het verwerken van persoonsgegevens waarop de AVG van toepassing is, waaronder gegevens over de gezondheid, ook moeten worden voldaan aan de eisen die de AVG stelt. Dit houdt onder meer in dat er deugdelijke beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen, er een verwerkingsregister moet zijn en desgevraagd inzage moet worden geven in de verwerkte gegevens aan de persoon wiens gegevens zijn verwerkt.

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen uitleners, inleners en werknemers

Door deze maatregelen zal er meer aandacht zijn voor de arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemer. Ook zal het de verantwoordelijkheid van de uitlener als werkgever krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling jegens de ter beschikking gestelde werknemer aanscherpen. Deze aanvulling is gericht op het krijgen en behouden van een veilige werkplek en het gezond en veilig kunnen werken. Het uitgangspunt daarbij is dat bonafide werkgevers de ruimte houden om te ondernemen, werkgevers die de grenzen van de regelgeving opzoeken worden tegengehouden en malafide werkgevers worden tegengewerkt. Dit laat onverlet dat goed werkgeverschap ook aandacht voor onder andere psychosociale arbeidsbelasting (zoals werkdruk, pesten, discriminatie en ongewenste omgangsvormen) omvat. De maatregelen zullen slechte behandeling van werknemers die ter beschikking worden gesteld tegengaan, waaronder de schrijnende situaties bij arbeidsmigranten. Bovendien zullen de maatregelen naar verwachting de ondermelding van ongevallen waarbij ter beschikking gestelde werknemers betrokken zijn in enige mate kunnen reduceren.

Hieronder volgt een opsomming van de hiervoor bedoelde verplichtingen en de verplichtingen die hieraan zullen worden toegevoegd met dit wetsvoorstel.

Nieuwe verplichtingen

- De inlener meldt het meldingsplichtig arbeidsongeval van de ter beschikking gestelde werknemer aan de desbetreffende uitlener.
- De uitlener meldt een meldingsplichtig ongeval aan de toezichthouder zodra hij daar kennis van heeft genomen.
- Vergewisplicht na een arbeidsongeval:
 - o De uitlener vergewist na een meldingsplichtig arbeidsongeval van de toedracht van het ongeval, een eventuele stillegging die is opgelegd en van de nodige maatregelen die genomen zijn opdat weer veilig en gezond gewerkt kan worden door ter beschikking gestelde werknemers.
 - o De inlener deelt met de uitlener
 - Het verbeterplan (onderdeel van de werkgeversrapportage), indien een inlener overeenkomstig de Beleidsregel werkgeversrapportage onderzoek naar meldingsplichtige arbeidsongevallen zelf onderzoek heeft gedaan naar het arbeidsongeval, dan wel, indien de toezichthouder het onderzoek heeft verricht, een zelf opgesteld overzicht van de genomen en de nog te nemen maatregelen;

- Tenzij uit het onderzoek blijkt dat er geen maatregelen nodig zijn. In dat geval kan worden volstaan met een mededeling dat dit het geval is, waarbij de Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de werkgeversrapportage voldoet aan de in de Beleidsregel 'werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen' gestelde criteria.
- o De inlener geeft informatie aan de uitlener zodat deze aan zijn vergewisplicht kan voldoen.
- De uitlener dient een dossier aan te leggen (vormvrij). Bij algemene maatregel van bestuur, dat wil zeggen het Arbeidsomstandighedenbesluit, wordt onder meer geregeld wat hierin moet worden opgenomen en de bewaartermijn van het dossier.

Overzicht bestaande verplichtingen

- De inlener meldt een meldingsplichtig arbeidsongeval bij de toezichthouder.
- De inlener is werkgever in de zin van artikel 1 van de Arbeidsomstandighedenwet en heeft als zodanig een zorgplicht naar de ter beschikking gestelde werknemer.
- Alvorens een uitlener een werknemer ter beschikking stelt aan een inlener dient die inlener op grond van artikel 5, vijfde lid van de Arbeidsomstandighedenwet, de beschrijving van de relevante onderdelen uit de RI&E te delen met de uitlener. De onderdelen van de RI&E die moeten worden gedeeld zijn de beschrijving van de gevaren en risicobeperkende maatregelen en van de risico's voor de werknemer op de in te nemen arbeidsplaats. Het is primair de verantwoordelijkheid van de inlener om een getoetste RI&E te hebben. Het is geenszins de bedoeling dat de uitlener de RI&E en bijhorend plan van aanpak toetst of dat deze controleert op aanwezigheid van de RI&E. Het toetsen is doorgaans voorbehouden aan gecertificeerde arbodiensten of aan gecertificeerde kerndeskundigen en controle op aanwezigheid is een taak van de toezichthouder. Dit laat onverlet dat op grond van artikel 5, vijfde lid van de Arbeidsomstandighedenwet de uitlener informatie over de RI&E tijdig moet ontvangen van de inlener. Gebeurt dit niet of niet tijdig dan kan de uitlener hier wel naar vragen om ook zelf te kunnen voldoen aan dat artikel. Bij het (blijvend) ontbreken van een RI&E kan de uitlener besluiten geen werknemers ter beschikking (meer) te stellen aan de betreffende inlener. Er is dan mogelijk niet voldoende aandacht voor preventie bij de inlener waardoor ook niet vast te stellen is of de ter beschikking gestelde werknemer onder goede arbeidsomstandigheden de beoogde werkzaamheden kan verrichten.
- De uitlener dient vervolgens de verkregen informatie door te geleiden naar de werknemer voordat deze met de werkzaamheden start en hem informatie te verschaffen over de verlangde beroepskwalificatie voor de arbeid die hij zal verrichten.
- Voordat de ter beschikking gestelde werknemer aan het werk gaat, moet de inlener de ter beschikking gestelde werknemer over het werk, de risico's en de te nemen veiligheidsmaatregelen op een doeltreffende wijze³¹ voorlichting en onderricht geven en ziet daar ook op toe (artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet). Daarbij kan het gaan over bijvoorbeeld de lichamelijke of psychische belasting, het omgaan met gevaarlijke stoffen, of de draagplicht en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Het is vervolgens aan de inlener om onderricht en instructie te geven op de werkplek die voor de ter beschikking gestelde werknemer ook begrijpelijk is.

4.2 Verwerking persoonsgegevens

Om meer aandacht te hebben voor arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemers, om 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 om de ondermelding van arbeidsongevallen met betrekking tot onder andere uitzendkrachten tegen te gaan, is aanpassing van de Arbeidsomstandighedenwet wenselijk en noodzakelijk. De verplichtingen in dit wetsvoorstel zijn, zoals ook aangegeven in paragraaf 3.2, verplichtingen die zullen leiden tot de verwerking van persoonsgegevens van in elk geval ter beschikking gestelde werknemers, maar eventueel ook anderen zoals de persoonsgegevens van contactpersonen bij de inlener respectievelijk de uitlener. Hier is in paragraaf 3.2 al op ingegaan.

³¹ Dus bijvoorbeeld ook rekening houdend met arbeidsmigranten die geen Nederlands spreken.

Er is in dit geval afgezien van het opstellen van een Data Protection Impact Assessment (DPIA). Tegelijkertijd heeft wel een uitvoerige analyse plaatsgevonden van de persoonsgegevens die als gevolg van dit wetsvoorstel (mogelijk) zullen worden verwerkt. Hierbij is getoetst aan de voorwaarden van de AVG en zijn waarborgen ingebouwd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 3.2.4 van deze toelichting.

4.3 Regeldruk

De regeldruk die voortkomt uit dit wetsvoorstel bestaat uit incidentele regeldruk (kennisname van nieuwe regelgeving) en uit structurele regeldruk. Hieronder wordt aangegeven hoe deze effecten worden inschat. Daarbij is uitgegaan van het Handboek Meting Regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken.

Ten aanzien van de uitleners is hierbij van de volgende aannames uitgegaan:

- Er wordt uitgegaan van 15.000 uitleners, in lijn met de inschatting van het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten³². Onder uitleners vallen niet alleen uitzendbureaus, maar alle instanties die een werknemer ter beschikking stellen aan een inlener. De kosten zitten met name in de tijd die nodig is om te voldoen aan de meld- en vergewisplicht.
- Ten aanzien van te besteden tijd is uitgegaan van 15 minuten voor kennisneming/zich op de hoogte stellen van de verplichting. Dit is eenmalige incidentele regeldruk. Hierbij wordt uitgegaan van een uurtarief van 39 euro.
- Voor het aanpassen van ICT/werkwijzen wordt uitgegaan van 100 minuten tegen een tarief van 39 euro.
- Aantal werkenden in 2022 in Nederland was 9.654.000³³. Het aantal ter beschikking gestelde werknemers wordt geschat op 10,7% van de werkenden in Nederland³⁴. Dit komt neer op een aantal van 1.032.978 ter beschikking gestelde werknemers.
- Daarnaast wordt uitgegaan van 15 minuten voor het melden van een meldingsplichtig arbeidsongeval aan de toezichthouder, doorgaans is dit de Arbeidsinspectie. Dit tegen een uurtarief van 39 euro. Het aantal meldingsplichtige arbeidsongevallen van ter beschikking gestelde medewerkers wordt geschat op 363 ongevallen en 4 dodelijke slachtoffers per jaar (totaal aantal meldingsplichtige ongevallen 2022 is 2418 waarvan 15% uitzendkrachten en 40 dodelijke ongevallen, waarvan 10% uitzendkrachten³⁵). In de praktijk is sprake van structurele ondermelding en er wordt uitgegaan van ongeveer 50%, waarmee de schatting van het aantal feitelijke arbeidsongevallen op (726 + 4) 730 ongevallen per jaar komt.
- Bij het vergewissen direct na een meldingsplichtige arbeidsongeval gaat de uitlener direct na of de nodige maatregelen zijn genomen ten einde de veiligheid te waarborgen voordat de ter beschikking gestelde werknemers weer aan de slag gaan bij de betreffende uitlener. Daarnaast gaat het om de verbeterplannen waarin is aangegeven welke maatregelen worden genomen om de risico's waardoor het arbeidsongeval heeft kunnen plaatsvinden te verbeteren met de uitlener worden gedeeld. Hier wordt rekening gehouden met 35 minuten voor het verkrijgen, het controleren en het verwerken van gegevens tegen een uurtarief van 39 euro. Dit keer het aantal ongevallen van 730.
- Tot slot voor het vormvrij dossier aanleggen in verband met vergewissen na een arbeidsongeval wordt uitgegaan van 30 minuten tegen een uurtarief van 39 euro.

Ten aanzien van inleners is uitgegaan van de volgende aannames:

- We gaan uit van de cijfers van 2022. Er zijn 974.865 potentiële inleners, te weten het totaal aantal bedrijven (2.150.865) in Nederland minus het aantal zzp'ers (1.176.000)³⁶ (CBS-cijfers).
- Voor de eenmalige kennisname van de regelgeving is uitgegaan van 15 minuten en een uurtarief van 39 euro. Dit heeft betrekking op alle potentiële inleners. Daarnaast wordt uitgegaan van 100

³² Kamerstukken II, 36 446, nrs 1, 2 en 3, dd 6 oktober 2023.

³³ www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden

³⁴ SEO, Uitzendmonitor. Inzicht in omvang, kenmerken en allocatiefunctie van uitzendwerk (2007-2022), 2024, p 10.

³⁵ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen, 2022.

³⁶ Zie cijfers 2021 op CBS statline. Voor aantal bedrijven:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-economie/bedrijven#A-U> ; voor zzp'ers: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85264NED?dl=7A5DA>

minuten met een uurtarief van 39 euro voor de benodigde aanpassingen in ICT/werkwijzen die met de verplichtingen samenhangen. Dit is alleen relevant voor de inleners waarbij in lijn met het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten uitgegaan wordt van 24% van het totaal aan inleners, ofwel 233.968 inleners. Dit zijn de eenmalige kosten.

- Ten aanzien van de structurele kosten wordt rekening gehouden met 35 min opdat de uitlener kan voldoen aan het vergewissen na afloop van een arbeidsongeval (bij 730 ongevallen per jaar). Dit tegen een uurtarief van 39 euro.
- Voor het melden van een arbeidsongeval bij de uitlener wordt uitgegaan van 30 minuten tegen een uurtarief van 39 euro.
- Ook voor het verschaffen van informatie, zoals het delen van de verbeterplannen, aan de uitlener over een arbeidsongeval wordt uitgegaan van 30 minuten tegen een tarief van 39 euro.

Kostenoverzicht

<i>Incidentele regeldruk</i>	<i>Berekening</i>	<i>Uitkomst</i>
Uitleners-kennisnemen verplichtingen	15.000 x 15 min. x € 39/h	€ 146.250,00
Uitleners- aanpassen werkwijzen/ICT	15.000 x 100 min x € 39/h	€ 975.000,00
Inleners -kennisnemen verplichtingen	974.865 x 15 min. x € 39/h	€ 9.504.933,75
Inleners- aanpassen werkwijzen/ICT	233.968 x 100 min. x € 39/h	€ 15.207.920
Totale incidentele regeldruk		€ 25.834.103,75
<i>Structurele regeldruk</i>		
Uitleners melden ongeval bij toezichthouder	730 x 15 min. x € 39/h	€ 7.117,50
Uitleners houden (vormvrij) dossier aan	15.000 x 30 min x € 39 h	€ 292.500,00
Uitleners vergewissen direct na ongeval	730 x 35 min. x € 39/h	€ 16.607,50
Inleners melden ongeval bij uitlener	730 x 30 min. x € 39/h	€ 14.235,00
Inleners verschaffen informatie t.b.v. vergewissen na ongeval (verbeterplannen)	730 x 30 min. X € 39/h	€ 14.235,00
Totale structurele regeldruk		€ 344.659,00

4.4 Budgettaire gevolgen voor overheid

De regering stelt vanaf 2025 structureel € 2,3 miljoen per jaar beschikbaar voor de toezichthouder, i.c. Arbeidsinspectie voor werving, opleiding, intensivering van het toezicht, het verwerken van ongevalsmeldingen, het uitvoeren van ongevalsonderzoeken en het inzetten van de toezichthouder. De regering voorziet ook in additionele apparaatskosten voor het ministerie van SZW voor de voorlichtingscampagne die zal worden ingezet voor aanvang van de inwerkingtreding van de wetwijziging.

4.5 Gevolgen Caribisch Nederland

In dit wetsvoorstel is de keuze gemaakt om de verplichtingen nu niet van toepassing te laten zijn op het Caribische deel van Nederland, maar enkel op het Europese deel van Nederland. Caribisch Nederland (CN) kent een meldingsplicht voor de werkgever en procedure voor arbeidsongevallen die is vastgelegd in de Arbeidsveiligheidswet BES. Een dubbele meldplicht en vergewisplicht voor uitleners is, gelet op de beperkte schaal en de uitvoerbaarheid van deze verplichtingen in CN, niet aan de orde. Wel kunnen de ervaringen die worden opgedaan met dit wetsvoorstel en de aanbevelingen die uit de evaluatie volgen, gebruikt worden om te zijner tijd met de openbare lichamen en sociale partners in CN te bespreken of en hoe die aanbevelingen ook relevant zijn voor CN en of en hoe een meld – en vergewisplicht hier van toepassing zou kunnen zijn in CN.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

Dit onderdeel beschrijft de uitvoeringsaspecten van de meldplicht en vergewisplicht voor uitleners en inleners. Daarbij gaat het ook om buitenlandse uitleners die arbeidskrachten ter beschikking stellen aan

Nederlandse inleners. Dit betreft de taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder. De toezichthouder is belast met het toezicht op de Arbeidsomstandighedenwet. De toezichthouder heeft al een aantal bevoegdheden ten aanzien van de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet. Deze bevoegdheden blijven onverkort van toepassing.

De uitvoering van de hierboven genoemde verplichtingen liggen bij de uitlener en de inlener. De toezichthouder zal erop toezien dat deze verplichtingen worden nageleefd en daarop handhavend optreden als deze verplichtingen verzaakt worden.

Dit wetsvoorstel bevat nieuwe verplichtingen voor zowel inlener als uitlener met betrekking tot meldingsplichtige arbeidsongevallen waarop de toezichthouder toezicht zal houden en handhaven. Het overzicht is in paragraaf 4.1 gegeven.

Uitlener en inleners die de op hen rustende verplichtingen in dit wetsvoorstel niet nakomen, kunnen hiervoor een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Dit zal eveneens gelden voor de verplichtingen die op grond van het voorgestelde artikel 23a, zevende lid, in het Arbeidsomstandighedenbesluit zullen worden opgenomen, voor zover zij in dat besluit als overtreding zijn aangemerkt. Het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen de uitlener of de inlener waaraan de boete is opgelegd, bezwaar kan aantekenen bij de minister van SZW en beroep en hoger beroep kan instellen bij de bestuursrechter.

De toezichthouder en de ambtenaren die op grond van artikel 34, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet bevoegd zijn tot het opleggen van een bestuurlijke boete zullen, overeenkomstig onder andere de artikelen 5:41 en 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bij het toezicht en de handhaving rekening houden met de specifieke omstandigheden van het geval en dan met name de afhankelijkheid van de uitlener ten opzichte van de inlener. Indien een inlener verzuimt om een meldingsplichtig arbeidsongeval te melden aan de uitlener en de uitlener ook redelijkerwijs niet op een andere manier van het arbeidsongeval had kunnen vernemen, dan kan dat een reden zijn om van het opleggen van een bestuurlijke boete af te zien. Door rekening te houden met de afhankelijkheid van de uitlener ten opzichte van de inlener kan worden voorkomen dat de uitlener zich bij voorbaat in een benadeelde positie bevindt wanneer een inlener het nalaat om zich te houden aan de op hem rustende verplichtingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

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 boetebeschikking 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.

6. Consultatie, adviezen en toetsing

Op een conceptversie van dit wetsvoorstel is op verschillende wijzen commentaar en advies ingewonnen. In het voorjaar van 2023 heeft over een eerste ontwerp van dit wetsvoorstel een internetconsultatie plaatsgevonden. Vervolgens heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en voor handavings- en uitvoeringstoets aan de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie).

De regering heeft alle ingebrachte reacties gezien en gewogen. In de volgende paragrafen (6.1 en 6.2) volgt een samenvatting van de consultaties en adviezen en toetsing, evenals de wijze waarop deze zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Voorafgaand daaraan wil de regering nog een aantal overwegingen meegeven.

Bij wetsvoorstellen is het zaak te kijken naar meerdere aspecten en die in balans te brengen. Daarbij gaat het bij dit wetsvoorstel over preventie gericht op het voorkomen van arbeidsongevallen. Daarbij wordt ingezet op zo min mogelijk administratieve lasten voor met name kleine bedrijven en gerichte handhaving. De regering sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij bestaande arboreggeving. Uitgangspunt voor de preventie van arbeidsongevallen is de verplichte RI&E en de doorgeleidingsplicht (artikel 5, vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 11 van de Waadi respectievelijk). De RI&E vormt immers de basis van een goed arbobeleid.

De verplichte RI&E helpt bedrijven om gestructureerd zicht en grip te krijgen op risico's, het gesprek daarover te voeren en zo een degelijk arbobeleid te voeren. Uit Arbo in bedrijf blijkt dat er een significante toename van het aantal bedrijven (over de hele linie) is dat een RI&E heeft: van 50% naar 64%³⁷.

De regering ziet dit wetsvoorstel nadrukkelijk ook in een breder perspectief. Naast de verplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel is de Arbovisie 2040 en de uitwerking daarvan immers gericht op zowel preventie als op naleving van de arboreggeving. Dit tezamen vormt het breed palet aan maatregelen, zowel wetgevend als beleidsmatig waarmee de regering wil bereiken dat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden ('zero death'). Om dit te bereiken moet het aantal arbeidsongevallen en zieken door en op het werk significant dalen.

Binnen de uitwerking van de Arbovisie 2040 loopt ook een traject gericht op betere naleving van de RI&E en op het veiliger werken in ketenverband, waarbij onder andere ter beschikking gestelde werknemers worden ingezet.

Na het schetsen van dit kader wordt onderstaand specifiek ingegaan op wat in de consultaties en adviezen is ingebracht. Reacties die hebben geleid tot een aanpassing van de toelichting zijn in de daarbij horende paragrafen van deze memorie verwerkt. Waar een reactie aanleiding gaf tot een andere beleidsmatige keuze, is dat hieronder vermeld. Relevante reacties die na weging geen aanleiding vormen voor een andere beleidsmatige keuze, komen ook aan bod. Daarbij is vermeld op grond van welke overwegingen het commentaar niet is overgenomen.

In paragraaf 6.1 komen de internetconsultatie en de MKB-toets aan de orde. In paragraaf 6.2 de adviezen en toetsing.

6.1 Consultaties

Een ontwerp van dit wetsvoorstel heeft van 20 april tot en met 25 mei 2023 voorgelegen voor internetconsultatie. In deze periode zijn er 17 openbare reacties ontvangen.

Tegelijkertijd met de internetconsultatie is op 29 juni 2023 een samenvatting van het wetsvoorstel via twee digitale bijeenkomsten besproken met uitleners en met werkgevers die werknemers inhuren (MKB-toets).

³⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, Arbo in bedrijf 2022-2023, 2024. Zie: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2024/09/12/arbo-in-bedrijf-2022-2023>.

1. *Dubbele meldplicht*

Diverse reacties geven aan dat preventie meer loont dan melding achteraf, waarbij onder andere beoordeling vooraf via bijvoorbeeld de RI&E een prioriteit zou moeten zijn. Daarnaast wordt betwijfeld of de inlener zich zal houden aan de meldplicht naar de toezichthouder en uitlener, aangezien er al sprake is van ondermelding. Het is ook niet altijd duidelijk voor inleners en uitleners wie wanneer ingelicht moet worden over welke werkplek. De meldplicht van de uitlener wordt in verschillende reacties gezien als een verruiming van de verantwoordelijkheid, waardoor de uitlener bij voorbaat in een benadeelde positie wordt geplaatst. De haalbaarheid van de verplichting, de vervalltermijn van de verplichting, alsook de lastendruk worden daarbij benoemd. Voorgesteld is dat het effectiever is om te stimuleren, beter voor te lichten en beter te handhaven met als doel dat inleners arbeidsongevallen beter gaan melden. Extra capaciteit voor de Arbeidsinspectie is daarbij genoemd evenals het belang van het hebben van toelatingseisen voor uitzendbureaus. De impact van het wetsvoorstel voor de wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) wordt groter geacht dan het voorliggend voorstel. Dat draagt immers bij tot het weren van uitzendbureaus die het niet zo nauw nemen met wet- en regelgeving en de werk – en leefomstandigheden van arbeidsmigranten.

Naar aanleiding van deze reacties is onder meer duidelijker tot uiting gebracht welke activiteiten en communicatie over de bestaande meldplicht door de Arbeidsinspectie worden ondernomen om ervoor te zorgen dat het aantal meldingen verbetert. De nieuwe meldplicht door de uitlener kan niet los gezien worden van de vergewisplicht. Juist het contact tussen uitlener en inlener leidt tot meer bewustwording bij de inlener en de uitlener over de risico's voor gezond en veilig werken op een arbeidsplaats. Dit zal het aantal meldingen positief beïnvloeden en bijdragen aan een daling van het aantal ongevallen. Ook is duidelijker de verantwoordelijkheidsverdeling tussen inlener, uitlener en toezichthouder toegelicht. De verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig werken van de ter beschikking gestelde werknemer ligt primair bij de inlener. Aan versterkt toezicht door de Arbeidsinspectie wordt door de regering veel belang gehecht. De capaciteit van de Arbeidsinspectie is in het Coalitieakkoord (2022)³⁸ dan ook uitgebreid. Het kost echter tijd om gevolg te geven aan de uitbreiding. In het kader van dit wetsvoorstel is ook een uitbreiding van de inzet van de Arbeidsinspectie voorzien.

2. *Vergewisplichten*

Ten aanzien van de *vergewisplicht vooraf* wordt gewezen op de bestaande doorgeleidingsplicht waar onder andere de RI&E moet worden gegeven aan de werknemer. Deze informatieplicht wordt op zich als voldoende beschouwd voor een goede voorbereiding van de ter beschikking gestelde werknemer. Het wetsvoorstel gaat uit van enig begrip van de risico's door de uitlener om een afweging te kunnen maken of de ter beschikking te stellen werknemer gezond en veilig kan werken. Uit de consultaties blijkt dat dit steeds lastiger is in te vullen door de uitlener naarmate de werkomgeving complexer wordt. Dit wordt gezien als een extra verantwoordelijkheid en mogelijk ook een taakverschuiving, van publieke toezichthouder naar de uitlener.

Het *vergewissen vooraf* ziet er onder andere ook op toe dat moet worden nagegaan of er voldoende voorlichting en onderricht aan de ter beschikking gestelde werknemer is gegeven. De vraag die men daarbij heeft, is hoe de uitlener kan beoordelen of de ter beschikking gestelde werknemer de voorlichting van de inlener heeft begrepen. In de praktijk zal de uitlener opnieuw geconfronteerd worden met inleners die geen weet hebben van hun verplichtingen en niet over het overzicht beschikken. Enkele reacties gaan in op de lijst met arbeidsongevallen die de inlener moet verstrekken aan de uitlener. Zo wordt aangegeven dat de lijst voorbijgaat aan de aard van de ongevallen en de getroffen maatregelen die moeten voorkomen dat ongevallen plaats vinden. Zonder aard van de ongevallen en de getroffen maatregelen op te nemen wordt de lijst al snel achterhaald geacht.

Het *vergewissen na een arbeidsongeval* blijkt de meeste onduidelijkheid te geven. Zo is niet duidelijk hoe de vergewisplicht uit te voeren is en wanneer de uitlener heeft voldaan aan de vergewisplicht. Aandacht wordt gevraagd voor het spanningsveld tussen de wens om zo snel mogelijk een arbeidsplaats weer in gebruik te nemen en het weer veilig achten van de arbeidsplaats. Bij de uitlener ontbreekt het aan kennis om te kunnen beoordelen of een arbeidsplaats weer veilig en gezond is. Aan de andere kant is ook aangegeven dat het voorstel passend is bij goed werkgeverschap. Voorgesteld is onder andere, om in

³⁸ Coalitieakkoord 2021-2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 2022, p 6.

plaats van vergewisplicht te werken met een te ontvangen veilig en gezondheidsverklaring vanuit de inlener nadat de toezichthouder de arbeidsplaats veilig heeft bevonden.

De arbeidsplaats waar het arbeidsongeval heeft plaatsgevonden is een uitgangspunt om te bepalen voor welke ter beschikking gestelde werknemers, die van verschillende uitleners afkomstig zijn, de vergewisplicht geldt. Aangegeven wordt dat er te veel ruimte is voor interpretatie. Daarbij kan het om de plaats gaan, maar ook om gelijksoortig werk.

Aangegeven wordt ook dat de administratieve lasten van dit wetsvoorstel met name voor uitleners hoog worden geacht. De administratieve lasten die met de vergewisplichten meekomen staan bijvoorbeeld niet in verhouding tot het doel van de wet. Daarbij wordt met name het vergewissen per werknemer als een forse administratieve last gezien. Dit treft vooral de kleinere bedrijven disproportioneel. Onduidelijk daarbij is ook of het de vergewisplicht doelmatig is en hoe het voorstel leidt tot minder arbeidsongevallen.

Bij het vergewissen *na* een arbeidsongeval, is verduidelijkt waar het vergewissen uit bestaat en wanneer dit is afgerond. Daarbij is in het voorstel ook verduidelijkt dat het aan de werkgever is om de arbeidsplaats veilig te houden, o/ok na een arbeidsongeval. Die taak ligt niet bij de toezichthouder. De lijst met arbeidsongevallen van de afgelopen vijf jaar is gelet op de reacties daarop vervallen. De lijst van ongevallen geeft onvoldoende inzicht in aard van de ongevallen en de daarop genomen maatregelen ter verbetering. Met de aanpassingen zijn ook de regeldrukeffecten van het voorstel teruggebracht. Betere aandacht voor arbeidsveiligheid op de werkvloer door zowel inlener als uitlener kan arbeidsongevallen voorkomen. Met het verduidelijken van wat vergewissen inhoudt en wanneer deze is afgerond wordt daaraan bijgedragen. Daarnaast vindt de regering het van belang dat de inlener en de uitlener periodiek een gesprek over arbeidsveiligheid hebben. Ten aanzien van het vergewissen vooraf wordt gelet op dat dit ook adviezen terugkomt, bij deze adviezen op ingegaan,

6.2. Adviezen en toetsing

6.2.1 Adviescollege Toetsing en Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) is op 20 april 2023 verzocht om te adviseren over de gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor de regeldruk. Het college heeft op 17 mei 2023 geadviseerd het wetsvoorstel niet in te dienen. Het college beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van een toetsingskader dat ingaat op: nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, werkbare uitvoering en het volledig en juist in kaart brengen van de gevolgen van regeldruk.

1. *Nut en noodzaak regelgeving*

Het college vindt dat het doel aansluit bij de in de probleemanalyse gestelde knelpunten dat ter beschikking gestelde werknemers relatief vaker het slachtoffer van een arbeidsongeval zijn dan reguliere werknemers. Om vast te kunnen stellen of het beleidsdoel in afdoende mate is behaald is een concrete norm nodig. Dit om het beleidsdoel van een afname van het aantal arbeidsongevallen onder werknemers die zijn uitgeleend te kunnen vaststellen.

Het college zet, evenals bij de consultaties naar voren kwam, vraagtekens bij de effectiviteit van de nieuwe verplichtingen. Dit heeft voor het college met name te maken met de aanwezigheid van een groep uitleners en inleners die telkens de randen van de wet opzoekt, of er zelfs overheen gaat. De in het verleden genomen wettelijke maatregelen heeft deze groep niet afgeschrikt. Door opnieuw te kiezen voor aanvullende (administratieve) verplichtingen is het voor de ATR niet duidelijk waarom deze maatregelen wel het gekozen effect zullen hebben en de groep aanzet tot naleven van de verplichtingen. Het gekozen instrumentarium betreft aanvullende administratieve verplichtingen. De ATR adviseert daarom om het doelbereik van de maatregelen nader te onderbouwen en als dat niet mogelijk is, van de maatregelen af te zien. Daarnaast geeft ATR de aanbeveling mee om niet pas na 5 jaar de wet te evalueren of de doelen bereikt zijn, maar dat al in een eerder stadium te doen (bijvoorbeeld al na 3 jaar).

De regering wijst erop dat gezond en veilig werken niet alleen gericht is op de zogenaamde 'niet-willers'. Het gaat *alle* inleners én uitleners aan. De Arbeidsomstandighedenwet gaat met name in op wat de inlener als werkgever moet doen om risico's op de arbeidsplaats te beperken. De uitlener, de werkgever in formele zin, heeft ook een zorgplicht naar de werknemer. Echter deze zorgplicht en de

verantwoordelijkheid van de uitlener naar de ter beschikking gestelde werknemer is in mindere mate uitgewerkt in de Arbeidsomstandighedenwet. Met het wetsvoorstel wordt die zorgplicht nader omschreven. Achterliggende gedachte is vooral dat er een structureel gesprek komt tussen de inlener en uitlener, met als doel dat de werknemer gezond en veilig kan werken en risico's ten alle tijden voor die werknemer tot een minimum beperkt worden. Daarmee zal het aantal ongevallen ook dalen. Daarbij is niet gekozen voor een concrete norm. Na vijf jaar vindt wel een evaluatie plaats waarbij de effectiviteit van de meld- en vergewisplichten op het aantal arbeidsongevallen in relatie tot het aantal meldingen wordt bezien. Een periode van drie jaar wordt te kort geacht om een volledig beeld te krijgen van zowel het effect op de meldingen als het aantal arbeidsongevallen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college vindt dat de toelichting geen inzicht geeft in mogelijke alternatieven die voor uitbreiding van de meldplicht en introductie van de vergewisplichten zijn overwogen. 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. Onevenredig veel ongevallen met ter beschikking gestelde werknemers vinden plaats in de zakelijke dienstverlening, groot- en detailhandel, landbouw, bouw en transport en logistiek. Om de maatregelen niet onnodig belastend te maken adviseert het college om te volstaan met invoering van de wettelijke maatregelen in deze sectoren waarin de risico's op arbeidsongevallen met ter beschikking gestelde werknemers het grootste zijn.

In reactie op dit onderdeel is door de regering op de alternatieven voor dit wetsvoorstel als handhaving en inzet op van laagdrempelige rechtsbescherming van arbeidsmigranten in paragraaf 2.5 nader ingegaan. Bij het voorstel van het college om het wetsvoorstel te beperken tot een aantal hoog risicosectoren merkt de regering op dat de Arbeidsomstandighedenwet niet gericht is op bepaalde sectoren of doelgroepen, maar voor alle werknemers geldt. Daarbij komt dat er uitleners zijn die in meerdere sectoren actief zijn. Daarmee zou een uitlener onder twee regimes kunnen vallen, namelijk voor een ter beschikking gestelde werknemer in een hoog risicosector valt de uitlener wel onder het wetsvoorstel en voor een werknemer die in een niet-hoog risicosector niet. Dit werkt onduidelijkheid en ongelijkheid tussen uitleners en ter beschikking gestelde werknemers in de hand en zal voor uitleners ook vanuit de regeldruk verhogend werken.

3. Werkbaarheid maatregelen

Voorwaarde voor effectiviteit van maatregelen is dat ze in de dagelijkse praktijk werkbaar zijn. Dit ontbreekt in de toelichting van het voorstel. De verplichtingen moeten ook werkbaar zijn voor individuele uitzenders en detacheerders. Om deze reden adviseert het college in de toelichting op de wet de werkbaarheid van de nieuwe verplichtingen te onderbouwen, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar grote en kleine uitzenders en detacheerders.

In reactie op het advies van de ATR om de werkbaarheid van de maatregelen te toetsen is door de regering een MKB-toets uitgevoerd waarbij zowel gesproken is met grotere en kleinere inleners als met uitleners. De belangrijkste resultaten daarvan, evenals de reactie daarop van de regering zijn opgenomen in de vorige paragraaf. Deze reacties betroffen vooral de onduidelijkheid over het vergewissen vooraf en het vergewissen na een arbeidsongeval. De consultaties hebben op meerdere punten geleid tot verduidelijking en tot aanpassing van het wetsvoorstel.

4. Gevolgen voor regeldruk

De berekening op de omvang van de regeldruk geeft geen aanleiding tot opmerkingen. De kosten van incidenteel € 10 miljoen en structureel bijna € 29 miljoen komen bovenop de 11 miljoen euro aan incidentele regeldrukkosten en 143 miljoen euro aan extra structurele regeldrukkosten die voortvloeien uit het wetsvoorstel Toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta).

Dit wetsvoorstel is complementair aan het wetsvoorstel toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten dat erop gericht is om malafide uitleners zoveel mogelijk uit de markt te weren. Voor de regeldruk is aangesloten bij de aantallen inleners en uitleners van dit wetsvoorstel. Daarbij zijn de regeldrukkosten voor de meld- en vergewisplicht nog eens tegen het licht gehouden, mede gelet op de

wijzigingen in de meld- en vergewisplicht. Zo is onder meer de vergewisplicht vooraf en het overzicht van de arbeidsongevallen vervallen. Dit heeft geleid tot een veel lagere inschatting van de incidentele en structurele regeldrukkosten voor ondernemers.

6.2.2 Autoriteit Persoonsgegevens

De minister van SZW heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op 8 mei 2023 verzocht om te adviseren over het conceptwetsvoorstel op grond van artikel 36, lid 4 van de AVG.

De AP heeft op 10 juli 2023 geadviseerd. De AP beoordeelt of het wetsvoorstel met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU), de algemene rechtsbeginselen van de EU, de AVG en het overige relevante recht, waarbij voldoende aannemelijk is gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel. Het oordeel van de AP is om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij bezwaren ten aanzien van de onderbouwing van de verwerking van persoonsgegevens en de geschiktheid en effectiviteit van de dubbele meldplicht worden weggenomen. Met de AP is op 15 januari 2024 overleg gevoerd om het advies nader te bespreken.

1. *Bijzondere persoonsgegevens*

De AP constateert dat uit het wetsvoorstel niet duidelijk wordt welke gegevens bij een meldingsplichtig arbeidsongeval door de inlener richting de uitlener en door de uitlener aan de toezichthouder worden verstrekt. De AP wijst erop dat dit zeer waarschijnlijk gegevens zijn over de gezondheid van de ter beschikking gestelde werknemers en daarmee bijzondere persoonsgegevens. Dit kan alleen als een beroep wordt gedaan op een uitzondering. In de toelichting ontbreekt de basis voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, aldus de AP.

Dit is een terecht punt van de AP. In artikel I, onderdelen A en C en de toelichting is door de regering nader verduidelijkt op welke basis bijzondere persoonsgegevens bij de meld- en vergewisplichten verwerkt mogen worden.

2. *Dubbele meldplicht*

De AP plaatst eveneens kanttekeningen bij de meldplicht. De AP adviseert dan ook de geschiktheid en effectiviteit van de nieuwe meldingsplicht te onderbouwen, dan wel aan te passen in de zin dat de inlener bewijs van melding aan de Arbeidsinspectie stuurt naar de uitlener. De uitlener hoeft alleen te melden aan de Arbeidsinspectie als er geen bewijs is van melding van de inlener en de uitlener op een andere wijze op de hoogte is van een meldingsplichtig ongeval.

De vraag die de AP stelt over de effectiviteit van de dubbele meldplicht is ook in de consultaties en de andere adviezen genoemd. De toelichting is zodanig aangepast dat de effectiviteit van de dubbele meldplicht wordt geadresseerd. Daarbij realiseert de regering zich dat de bestaande meldplicht beter bekend moet worden. Zoals in de toelichting opgenomen zet de Arbeidsinspectie daar ook extra op in.

De regering waardeert het voorgestelde alternatief voor de dubbele meldplicht van de AP. In de toelichting is nu opgenomen dat de inlener het bewijs van melding aan de toezichthouder verstrekt aan de uitlener. Deze kan dit opnemen in het door de uitlener aan te houden vormvrij dossier. Wat in het dossier op te nemen en de bewaartermijn wordt uitgewerkt in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De regering hecht eraan dat de uitlener ook melding doet van een arbeidsongeval. Dit omdat met dit wetsvoorstel zowel inlener als uitlener een verantwoordelijkheid hebben voor de gezonde en veilige arbeidsomstandigheden van de ter beschikking gestelde werknemer. Daarbij hoort ook een meldplicht voor de uitlener. Dit staat los van of de uitlener via de inlener of op een andere wijze op de hoogte is gesteld van een arbeidsongeval van een ter beschikking gestelde werknemer. Daarnaast zou het uitgangspunt van alleen melden als er geen bewijs is voor verwarring kunnen zorgen of en zo ja door wie, er gemeld moet worden. Daar onduidelijkheid of er gemeld moet worden één van de oorzaken van ondermelding is (zie ook 2.2) kiest de regering voor het altijd moeten melden van een ernstig of dodelijk ongeval.

3. *Capaciteit*

De AP merkt tot slot nog op dat het wetsvoorstel niet tot extra inzet van de capaciteit van de AP zal

leiden.

De regering neemt dit voor kennisgeving aan.

6.2.3 Nederlandse Arbeidsinspectie

Op 24 april 2023 heeft de minister van SZW de Arbeidsinspectie het conceptwetsvoorstel toegezonden met het verzoek deze te beoordelen op de gevolgen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie heeft zijn uitvoeringstoets op 19 juni 2023 aangeboden.

De Arbeidsinspectie onderschrijft nut en noodzaak van een sterkere rol voor uitleners bij de arbeidsomstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers. De Arbeidsinspectie maakt zich zorgen of met het voorstel een eenduidige uitvoering en handhaving ervan in het gedrang komt. Het wetsvoorstel vindt de Arbeidsinspectie complex. De Arbeidsinspectie oordeelt verschillend over de meldplicht (overwegend positief) en de vergewisplichten (overwegend negatief). Ze geeft per onderdeel van het wetsvoorstel invulling aan het advies.

1. Meldplicht

De meldplicht is volgens de Arbeidsinspectie uitvoerbaar en handhaafbaar als in het wetsvoorstel duidelijk is dat er twee soorten uitleners zijn, namelijk de uitlener die uitleent aan een inlener die de werknemer werk laat verrichten die de inlener gewoonlijk doet verrichten (het werkgeversbegrip in artikel 1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet) en de overige gevallen waarvoor de meldplicht nu ook al geldt.

Dat de Arbeidsinspectie de meldplicht uitvoerbaar en handhaafbaar acht stemt de regering positief. De verschillende soorten uitleners zijn in de toelichting nader uitgewerkt.

2. Vergewisplichten

De Arbeidsinspectie onderschrijft het nut van deze nieuwe norm hoewel dit volgens de Arbeidsinspectie geen onderdeel was van de aanbevelingen van het Aanjaagteam. De Arbeidsinspectie geeft in overweging om de vergewisplicht in plaats van vooraf en na een arbeidsongeval te beperken tot een enkele vergewisplicht. Dit zou door de normale werking betekenen dat als zich een extra risico voordoet door een arbeidsongeval, de uitlener zich alleen opnieuw vergewist van de veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats.

De bewijslast behoeft geen verregaande uitwerking. Er kan worden opgenomen dat de uitlener zich aantoonbaar moet vergewissen, waardoor aanvullende dossierverplichtingen niet nodig zijn.

De Arbeidsinspectie vindt de vergewisplicht voor aanvang van het werk te beperkt ingevuld door het onderdeel voorlichting en onderricht. Hier ontbreekt de controle op de inlener. De uitlener hoeft zich nu niet te vergewissen of de analyse van risico's op de arbeidsplaats van de ter beschikking gestelde werknemer juist is, evenals de maatregelen volgens de arbeidshygiënische strategie en de juiste beschermingsmiddelen. Dit verhoudt zich niet tot een actieve rol van de uitlener zoals opgenomen in de memorie van toelichting. De Arbeidsinspectie vindt het verder een gemiste kans dat de uitlener in het voorstel niet controleert op de RI&E en het plan van aanpak.

De Arbeidsinspectie mist ook een duidelijke afbakening van de vergewisplicht. Daarmee wordt het vergewissen oneindig. Daarbij wordt gewezen op de bouwprocesbepalingen. Het roept volgens de Arbeidsinspectie ook vragen op over een keten van uitleners.

De Arbeidsinspectie wijst er verder op dat met deze nieuwe wetgeving niet de handhaving op de doorgeleidingsplicht (artikel 5, vijfde lid, Arbeidsomstandighedenwet en artikel 11 Waadi) van de inlener naar de uitlener wordt geregeld. Daarmee ontbreekt volgens de Arbeidsinspectie een belangrijke schakel in de handhaving.

Naar aanleiding van deze uitvoerings- en handhavingstoets en de consultaties en adviezen, heeft de regering de vergewisplicht opnieuw bezien. De regering acht de verplichte RI&E en de doorgeleidingsplicht voldoende basis voor preventief arbeidsomstandighedenbeleid gericht op gezond en veilig werken van ter beschikking gestelde werknemers. In het wetsvoorstel wordt, in lijn met het advies van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, ingezet op de vergewisplicht ná een

arbeidsongeval. Op dat moment kan het gesprek gevoerd worden, zeker naar aanleiding van het door de uitlener ter beschikking te stellen overzicht van de te nemen maatregelen zodat de ter beschikking gestelde werknemers weer gezond en veilig kunnen werken. Daartoe:

- Vergewist de uitlener direct na meldingsplichtig arbeidsongeval;
- Deelt de inlener aan de uitlener
 - o het verbeterplan (gedifferentieerde aanpak ongevalsonderzoek); dan wel
 - o een overzicht van de genomen en de nog te nemen maatregelen (bij onderzoek door toezichthouder).

Tenzij uit het onderzoek blijkt dat er geen maatregelen nodig zijn. In dat geval kan worden volstaan met een mededeling dat dit het geval is, vooropgesteld dat de Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de werkgeversrapportage voldoet aan de in de Beleidsregel 'werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen' gestelde criteria.

De vergewisplicht is daarmee afgerond en niet oneindig.

Voor aanvang van de werkzaamheden wordt op grond van de bestaande doorgeleidingsplicht de van de uitlener ontvangen RI&E en het plan van aanpak doorgeleid naar de ter beschikking te stellen uitzendkracht. De uitlener is niet in staat volledig op de hoogte te zijn van alle risico's op de werkplek, zeker als het gaat om ingewikkelde projecten bij de inlener waarbij de ter beschikking gestelde werknemer door de inlener over de specifieke risico's wordt geïnformeerd. Wel dient de uitlener altijd het gesprek aan te gaan om zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn over de risico's om ook zijn ter beschikking te stellen werknemers naar een veilige en gezonde werkplek uit te zenden.

Het is niet de taak van de uitlener om te controleren op de RI&E en het plan van aanpak. De uitlener kan alleen constateren dat de RI&E en het plan van aanpak onvoldoende duidelijk zijn, de RI&E niet getoetst is dan wel ontbreekt. De uitlener kan hierover het gesprek aangaan met de inlener en kan deze hierop wijzen. De uitlener kan ook consequenties hieraan verbinden door geen werknemers ter beschikking te stellen aan de betreffende inlener. Het toezicht houden op de vereisten voor de RI&E en het plan van aanpak is echter de taak van de Arbeidsinspectie, als toezichthouder.

De Arbeidsinspectie zou graag zien dat er een boete wordt ingevoerd voor de doorgeleidingsplicht. Dit past echter niet binnen het gedachtegoed van dit wetsvoorstel.

3. Memorie van toelichting

De Arbeidsinspectie verzoekt enkele passages aan te passen die niet overeenkomen met de praktijk van de toezichthouder. Zo beoordeelt de Arbeidsinspectie de RI&E niet. De Arbeidsinspectie houdt wel toezicht op de aanwezigheid van de RI&E, maar de werkgever is en blijft verantwoordelijk voor de RI&E. De Arbeidsinspectie wijst er ook op dat na een ongeval geen oordeel wordt gegeven over het weer veilig zijn van de arbeidsplaats.

De toelichting van het wetsvoorstel is aangepast (2.5.2 en 4.1) om de taken en rol van de Arbeidsinspectie op deze punten juist weer te geven.

4. Capaciteit

De Arbeidsinspectie geeft tot slot aan dat de beschikbare capaciteit betrekking heeft op de meldplicht in dit wetsvoorstel. De benodigde capaciteit voor de vergewisplichten is nog niet te berekenen gelet op de opmerkingen dienaangaande van de Arbeidsinspectie.

De regering heeft middelen beschikbaar gesteld voor de communicatie over en de uitvoering van de dubbele meldplicht. De opmerking van de Arbeidsinspectie dat dit niet geldt voor de handhaving van de vergewisplicht klopt. Zoals aangegeven is de vergewisplicht anders ingevuld zodat het past binnen de bestaande taak van de Arbeidsinspectie.

6.2.4 Reactie Nederlandse Arbeidsinspectie herzien conceptwetsvoorstel

Op 23 september 2024 heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie haar reactie op het herziene voorstel gestuurd. De Arbeidsinspectie geeft aan dat het herzien conceptwetsvoorstel beter aansluit bij het advies van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is, mede

door het terugbrengen van het aantal verplichtingen verbeterd. De Arbeidsinspectie oordeelt daarom positief over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel.

7. Inwerkingtreding

Het onderhavige wetsvoorstel zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. De verplichtingen in dit wetsvoorstel zullen vervolgens, op grond van de voorgestelde overgangsbepaling in artikel 45 van de Arbeidsomstandighedenwet, alleen van toepassing zijn op de meldingsplichtige arbeidsongevallen die op en vanaf de datum van inwerkingtreding plaats vinden. Dat betekent dat de bepalingen in het voorstel niet van toepassing zijn op arbeidsongevallen die zich voorafgaande aan de inwerkingtreding hebben voorgedaan.

Meldingsplichtige arbeidsongevallen die zich hebben voorgedaan voor de inwerkingtreding van de wet hoeven niet door de uitlener te worden gemeld aan de toezichthouder en voor deze ongevallen geldt ook geen vergewisplicht. De inlener is gehouden aan de bestaande meldplicht en zal meldingsplichtige arbeidsongevallen van zijn werknemers moeten melden aan de toezichthouder, maar hoeft de meldingsplichtige arbeidsongevallen die zich voor de inwerkingtreding hebben voorgedaan, niet te melden aan de uitlener.

8. Evaluatie

Met dit wetsvoorstel wordt een eerste belangrijke stap gezet in het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van alle ter beschikking gestelde werknemers, waaronder veel arbeidsmigranten. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel te kunnen meten, zal vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet invoering meld- en vergewisplicht arbeidsongevallen voor uitleners worden geëvalueerd. Daarbij zal de evaluatie in het bijzonder gericht zijn op de ontwikkeling van het aantal arbeidsongevallen van ter beschikking gestelde werknemers in relatie tot de melding van meldingsplichtige arbeidsongevallen door uitleners van ter beschikking gestelde werknemers. Daarbij wordt gezien wat het effect van de vergewisplicht van de uitlener na een arbeidsongeval met een ter beschikking gestelde werknemer is op deze ontwikkeling. Afhankelijk van de resultaten wordt bekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de meld- en vergewisplicht te verbeteren.

II. Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A (artikel 9)

Het eerste onderdeel betreft een uitbreiding van de meldingsplicht van arbeidsongevallen die leiden tot de dood, een blijvend letsel of een ziekenhuisopname (meldingsplichtige arbeidsongevallen). Dergelijke ongevallen moeten door de werkgever direct aan de toezichthouder worden gemeld. Hieraan wordt toegevoegd (nieuwe tweede zin van artikel 9, eerste lid) dat als er sprake is van een meldingsplichtig arbeidsongeval waarvan een ter beschikking gestelde werknemer het slachtoffer is geworden, de inlener het arbeidsongeval ook moet melden aan de uitlener die de betreffende werknemer ter beschikking heeft gesteld voor het verrichten van arbeid op de betreffende arbeidsplaats.

Verder wordt met het tweede onderdeel voorgesteld een nieuw derde lid op te nemen in artikel 9. Met dat lid wordt bepaald dat naast de inlener ook de uitlener verplicht is het meldingsplichtige arbeidsongeval, direct aan de daartoe aangewezen toezichthouder te melden. Dit moet de uitlener doen zodra hij op enigerlei wijze kennis heeft genomen of heeft kunnen nemen van het meldingsplichtige arbeidsongeval. In principe wordt de uitlener via de inlener in kennis gesteld van het meldingsplichtige arbeidsongeval dat zijn werknemer (op grond van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling) is overkomen. Dit zal er regelmatig toe leiden dat de toezichthouder zowel door de inlener als de uitlener van hetzelfde arbeidsongeval op de hoogte wordt gebracht. Andere uitleners, waarvan hun ter beschikking gestelde werknemers ook op de desbetreffende arbeidsplaats werken, hoeven geen melding te doen aan de toezichthouder, maar mogen dat wel.

Het kan zo zijn dat de inlener het ongeval, in strijd met artikel 9, eerste lid, van de

Arbeidsomstandighedenwet niet of nog niet heeft gemeld. Het niet of niet direct melden van een meldingsplichtig arbeidsongeval bij de toezichthouder, waardoor de toezichthouder geen onderzoek meer kan doen, kan leiden tot een boete van € 50.000. Nu ook de uitlener een meldingsplichtig arbeidsongeval moet gaan melden is de verwachting dat hierdoor uiteindelijk meer van dergelijke arbeidsongevallen bij de toezichthouder zullen worden gemeld. De meldingsverplichting is op dezelfde wijze vormgegeven als de al geldende meldingsverplichting van de inlener. De uitlener hoeft het ongeval alleen maar te melden, maar hoeft hierover niet te rapporteren aan de toezichthouder. Die verplichting ligt enkel bij de inlener.

Opgemerkt wordt nog, dat als iemand bij een ander arbeid verricht zonder dat die ander daarbij een werkgever is in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet, een eventueel meldingsplichtig arbeidsongeval dat plaatsvindt bij die ander, moet worden gemeld door degene die werkgever is op grond van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling. Het betreft hier werknemers die werkzaamheden bij een ander verrichten, welke die ander gewoonlijk niet doet verrichten.

Het derde onderdeel betreft een aanpassing van de verwijzing naar het derde lid, omdat dit nu is vernummerd tot het vierde lid.

Tot slot wordt met het vierde onderdeel voorgesteld om de uitzondering op het verbod om gegevens over gezondheid te verwerken in het huidige artikel 9, vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, uit te breiden. Op grond van deze uitbreiding zullen zowel uitleners als werkgevers bevoegd zijn om gezondheidsgegevens te verwerken, indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan de nieuwe verplichtingen die met dit wetsvoorstel worden toegevoegd aan artikel 9. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B (artikel 14)

Vanwege de vernummering van het derde lid in artikel 9, is het noodzakelijk om de verwijzingen naar dit artikellid in artikel 14 te wijzigen.

Onderdeel C (artikel 23a)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om een nieuw artikel toe te voegen aan hoofdstuk 4 van de Arbeidsomstandighedenwet, waarin bijzondere verplichtingen zijn opgenomen.

Het voorgestelde artikel 23a introduceert een vergewisplicht voor uitleners, die is bedoeld om de betrokkenheid te vergroten van de uitlener bij het veilig en gezond kunnen werken van door hem ter beschikking gestelde werknemers. Daarnaast introduceert het artikel een verplichting voor de inlener om aan de uitlener een overzicht van genomen en nog te nemen maatregelen te verstrekken na afronding van een onderzoek door de toezichthouder naar een meldingsplichtig arbeidsongeval dat een door de uitlener ter beschikking gestelde werknemer is overkomen.

In het eerste lid van artikel 23a is een vergewisplicht opgenomen voor de uitlener. Zodra de uitlener een melding krijgt van de inlener dat een door hem ter beschikking gestelde werknemer een meldingsplichtig arbeidsongeval is overkomen, dient hij zich bij de inlener te vergewissen van de in het eerste lid genoemde zaken. Dit zal hij ook moeten doen als hij op een andere manier kennisneemt van het arbeidsongeval, bijvoorbeeld wanneer de ter beschikking gestelde werknemer het ongeval zelf meldt of zijn collega's of familieleden dit doen.

Bij het vergewissen zal de uitlener op grond van het eerste lid zich op de hoogte moeten stellen van de toedracht van het arbeidsongeval, of een stillegging is bevolen door de toezichthouder en welke maatregelen er al zijn genomen of nog zullen worden genomen om te waarborgen dat er veilig en gezond kan worden gewerkt op de arbeidsplaats waar het arbeidsongeval zich heeft voorgedaan. In veel gevallen zal vlak na een arbeidsongeval een ongevalsonderzoek plaatsvinden (door de inlener zelf of door de toezichthouder). Tijdens het ongevalsonderzoek zal nog veel onbekend zijn. Gaandeweg zal meer duidelijk worden over de toedracht en de gewenste maatregelen om de veiligheid op de werkplek te garanderen. Wat betreft de toedracht van het arbeidsongeval beperkt het vergewissen van de uitlener zich om deze

reden tot datgene wat op dat moment bekend is. Van de inlener wordt niet verwacht dat hij meer informatie verstrekt aan de uitlener dan datgene wat op dat moment bij hem bekend is.

Door zich te vergewissen van bovenstaande zaken, kan de uitlener zich een beeld vormen van wat er is gebeurd en wat de actuele situatie is op de arbeidsplaats. Dit kan vervolgens een reden zijn voor de uitlener om zijn werknemers (op grond van arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling), al dan niet tijdelijk, niet meer ter beschikking te stellen of om nog eens het gesprek aan te gaan met de inlener over onder meer de arbeidsomstandigheden.

In het tweede lid is een verplichting opgenomen om na afronding van een ongevalsonderzoek door de toezichthouder, een overzicht te verstrekken van genomen en nog te nemen maatregelen, tenzij uit het onderzoek naar voren komt dat geen maatregelen zijn vereist.

Na een meldingsplichtig arbeidsongeval zal over het algemeen een ongevalsonderzoek plaatsvinden door de toezichthouder, waarbij in bepaalde gevallen, overeenkomstig de Beleidsregel werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen, de inlener het grootste deel van het onderzoek zal verrichten en hierover zal rapporteren (werkgeversrapportage) aan de toezichthouder. Na afronding van het ongevalsonderzoek kan de uitkomst zijn dat de inlener bepaalde maatregelen moet nemen om te waarborgen dat werknemers die werkzaam zijn op de arbeidsplaats waar het arbeidsongeval zich heeft voorgedaan, veilig en gezond hun werk kunnen uitvoeren. Om ervoor te zorgen dat de uitlener ook kennis kan nemen van deze maatregelen, schrijft het tweede lid voor dat de inlener zo spoedig mogelijk na afronding van het ongevalsonderzoek hier een overzicht van moet verstrekken aan de uitlener, tenzij de conclusie van het ongevalsonderzoek is, dat geen maatregelen zijn vereist. In dat geval hoeft er geen overzicht te worden verstrekt en kan worden volstaan met een mededeling hiervan aan de uitlener. Hierbij wordt nog opgemerkt dat als een inlener zelf onderzoek heeft gedaan, hij een mededeling als hiervoor bedoeld slechts kan doen, indien de Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat de werkgeversrapportage voldoet aan de in de Beleidsregel 'werkgeversrapportage onderzoek meldingsplichtige arbeidsongevallen' gestelde criteria.

Het te verstrekken overzicht is vormvrij. Wel zal in elk geval hieruit moeten blijken welke maatregelen er genomen zijn, of zullen worden, naar aanleiding van het ongevalsonderzoek. Als een werkgeversrapportage is opgesteld door de inlener overeenkomstig de eerdergenoemde Beleidsregel, dan kan het verbeterplan dat hier onderdeel van uitmaakt dienen als het te verstrekken overzicht, bedoeld in het derde lid.

Als een overzicht met de genomen en te nemen maatregelen naar aanleiding van het ongevalsonderzoek uiteindelijk is verstrekt aan de uitlener, is het aan de uitlener zelf om te bepalen wat hij hiermee doet. Het overzicht kan een reden zijn voor de uitlener om bijvoorbeeld nader het gesprek met de inlener aan te gaan, om zo het veilig en gezond kunnen werken van de ter beschikking gestelde werknemers te waarborgen.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat de uitlener gaat beoordelen of de maatregelen in het verstrekte overzicht conform de wet- en regelgeving zijn. Deze beoordeling is voorbehouden aan de toezichthouder. Van de uitlener wordt ook niet verwacht dat hij zich richting de inlener uitspreekt over de wenselijkheid en geschiktheid van de in het overzicht opgenomen maatregelen.

Het derde lid bepaalt wanneer de vergewisplicht, bedoeld in het eerste lid, eindigt. Dit is zodra de uitlener het overzicht met de genomen en te nemen maatregelen, dat moet worden verstrekt na afronding van het ongevalsonderzoek door de toezichthouder, heeft ontvangen dan wel de in het tweede lid bedoelde melding dat geen maatregelen zijn vereist. De vergewisplicht eindigt ook als de uitlener op een andere manier kennis heeft genomen van het feit dat het ongevalsonderzoek is afgerond. Omdat de vergewisplicht specifiek ziet op de situatie voor afronding van het ongevalsonderzoek, wordt het vergewissen na afronding van dit onderzoek niet zinvol geacht.

Indien de uitlener het overzicht met verbeterpunten ontvangt of verneemt dat het onderzoek al is afgerond, voordat hij heeft kunnen vergewissen, dan eindigt de vergewisplicht. Ditzelfde geldt ook als de

uitlener wel al kennis had genomen van het arbeidsongeval van de door hem ter beschikking gestelde werknemer, maar (nog) niet heeft kunnen vergewissen. Door de wijziging van artikel 33 van de Arbeidsomstandighedenwet die is opgenomen in artikel I, onderdeel D van dit wetsvoorstel is er in dit geval sprake van een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De uitlener had immers, nu hij kennis droeg van het arbeidsongeval, aan de vergewisplicht in het eerste lid moeten voldoen. Er kunnen echter situaties zijn waarin het de uitlener niet kan worden verweten dat hij de vergewisplicht niet heeft nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn als hij geen melding van het arbeidsongeval heeft ontvangen van de inlener en pas heel laat langs andere weg van het arbeidsongeval heeft vernomen, waardoor er voor de uitlener niet genoeg tijd was om te vergewissen. Het zal daarom in de praktijk van de omstandigheden van het geval afhangen of er ook daadwerkelijk een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Het vierde lid, bevat een verplichting voor de inlener om aan de uitlener alle inlichtingen te verschaffen die hij nodig heeft om aan de vergewisplicht, bedoeld in het eerste lid, te voldoen. Van de inlener wordt verwacht dat hij niet alleen die inlichtingen verstrekt waar de uitlener expliciet om vraagt, maar ook op eigen initiatief inlichtingen verstrekt die de uitlener nodig heeft of naar verwachting nodig heeft om aan de vergewisplicht te voldoen.

Het vijfde lid legt aan de uitlener de verplichting op om een dossier aan te leggen dat ziet op het arbeidsongeval waar de ter beschikking gestelde werknemer het slachtoffer van is geworden. De inhoud van het dossier zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. De manier van vastlegging is daarentegen vormvrij, zij het dat het dossier wel toegankelijk moet zijn voor de toezichthouder en de regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in acht moet worden genomen. Wat dit laatste betreft, moet ernaar worden gestreefd om bij voorkeur geen of anders zo min mogelijk persoonsgegevens vast te leggen. Nadere regels met betrekking tot het dossier, waaronder de bewaartermijn hiervan, zullen op grond van het voorgestelde zevende lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Het zesde lid biedt een grondslag voor de inlener en de uitlener om in het kader van de vergewisplicht, het verstrekken van het overzicht met genomen en nog te nemen maatregelen na afronding van het ongevalsonderzoek en het aanleggen van een dossier, gezondheidsgegevens te verwerken, voor zover dit noodzakelijk is om aan deze verplichtingen te voldoen. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het zevende lid bevat de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de vergewisplicht, bedoeld in het eerste lid, en de verplichting tot het verstrekken van een overzicht met genomen en nog te nemen maatregelen, bedoeld in het tweede lid. Hiervan kan gebruik worden gemaakt als het in de praktijk bijvoorbeeld nodig blijkt te zijn om deze verplichtingen nader te verduidelijken. Ook schrijft het zevende lid voor dat nadere regels moeten worden gesteld over het dossier, bedoeld in het vijfde lid. Hier is in het voorgaande al op ingegaan.

Onderdeel D (artikel 33)

Met de voorgestelde wijzigingen in artikel 33, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet worden het niet naleven van het nieuwe derde lid van artikel 9 en het eerste tot en met vijfde lid van het nieuwe artikel 23a van de Arbeidsomstandighedenwet, aangemerkt als overtreding. Dit heeft tot gevolg dat als deze bepalingen niet worden nageleefd, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Daarnaast wordt met dit onderdeel aan artikel 33, tweede lid, een verwijzing toegevoegd naar artikel 23a, zevende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet. Deze toevoeging maakt het mogelijk om de voorschriften in het Arbeidsomstandighedenbesluit die zijn gebaseerd op artikel 23a, zevende lid, in dat besluit aan te merken als beboetbare overtreding.

Onderdeel E (artikel 45)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld om aan artikel 45 van de Arbeidsomstandighedenwet een overgangsbepaling toe te voegen voor meldingsplichtige arbeidsongevallen die zich voor de inwerkingtreding van deze wet hebben voorgedaan. Op grond van de overgangsbepaling gelden de

nieuwe verplichtingen in dit wetsvoorstel niet voor deze groep meldingsplichtige arbeidsongevallen. Een uitlener hoeft deze meldingsplichtige arbeidsongevallen na inwerkingtreding van deze wet dus niet alsnog te melden aan de toezichthouder noch hoeft hij ten aanzien van deze arbeidsongevallen te voldoen aan de vergewisplicht in het voorgestelde artikel 23a.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.N.J. Nobel