

Vergaderjaar 2023–2024

35 592

Voorstel van wet van het lid Maatoug tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2023

Hierbij treft u mijn antwoorden aan op de vragen aan de regering van de leden van de fractie van de BBB, de fractie van de VVD, de fractie van D66 en de fractie van Volt over het initiatiefwetsvoorstel van het lid Maatoug voor het verplichtstellen van een vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen.

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

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de Eerste Kamer over het initiatiefwetsvoorstel over het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon. De leden van de BBB-fractie, VVD-fractie, D66-fractie en Volt-fractie hebben enkele vragen gesteld aan de regering. Deze vragen worden hieronder behandeld.

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat het feit dat de Arbeidsinspectie geen alternatief voor een vertrouwenspersoon ziet, als zodanig geen reden vormt tot het verplichtstellen van een vertrouwenspersoon op de werkvloer.

Het feit dat er geen goed alternatief is voor een vertrouwenspersoon is op zichzelf beschouwd geen reden om over te gaan tot een wettelijke verplichting. Tegelijkertijd is de vertrouwenspersoon waar een werknemer vertrouwelijk terecht kan voor advies, begeleiding en ondersteuning wel een belangrijk middel tegen ongewenst gedrag op de werkvloer. Uit onderzoek in 2018¹ is naar voren gekomen dat de vertrouwenspersoon een belangrijke maatregel is om invulling te geven aan het beleid om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen of te beperken. Uit het onderzoek bleek ook dat veel (met name grote) organisaties al een vertrouwenspersoon hebben aangesteld. Het bevestigt hoe belangrijk het is dat werknemers voor laagdrempelige hulp in een vroeg stadium terecht kunnen bij een vertrouwenspersoon.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of en hoe dit voorstel past in het principe van de Arbowet dat zoveel mogelijk ruimte biedt voor zelfregulering, maatwerk, en afspraken tussen sociale partners.

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is een kaderwet waarbinnen werkgevers en werknemers verantwoordelijkheden en mogelijkheden hebben gekregen om zelf concrete invulling te geven aan de doelvoor-schriften. Afspraken tussen werkgevers en werknemers kunnen vastgelegd worden in een cao of arbocatalogus. Waar nodig zijn normen verder uitgewerkt in het Arbeidsomstandighedenbesluit en in de Arbeidsomstandighedenregeling. De gecombineerde systematiek van kaderwetgeving en zelfregulering biedt de mogelijkheid tot maatwerk per sector of bedrijf, binnen de gestelde kaders. In het geval van psychosociale arbeidsbelasting zijn de afgelopen jaren tal van activiteiten ontplooid om organisaties te stimuleren en te faciliteren beleid te ontwikkelen om de psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen en aan te pakken. Desondanks is het aantal werknemers dat ongewenste omgangsvormen ervaart nog te hoog. De regering acht daarom in dit stadium duidelijke normstelling noodzakelijk. Het onderhavige voorstel wijzigt de Arbowet en regelt meer specifiek dat organisaties een (interne of externe) vertrouwenspersoon moeten aanstellen en geeft daarbij ook aan welke taken de vertrouwenspersoon heeft. Deze normstelling binnen de kaderwet is niet ongebruikelijk en is te vergelijken met de regeling van de preventiemedewerker (artikel 13 Arbowet). Hier is de verplichting opgenomen dat organisatie ten minste één preventiemedewerker moeten aanstellen en zijn de wettelijke taken beschreven.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of de regering kan aangeven of zij in het beleid inzake ongewenste omgangsvormen de aanstelling van een vertrouwenspersoon noodzakelijk acht, of alleen wenselijk.

¹ De Beleidsonderzoekers: Vertrouwenspersonen in Arbeidsorganisaties, 2018.

De regering acht het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk. De vertrouwenspersoon is een noodzakelijke en laagdrempelige voorziening waar werknemers vertrouwelijk terecht kunnen voor opvang, begeleiding en informatie. Een vertrouwenspersoon werkt in principe de-escalerend en kan in een vroeg stadium bijdragen aan oplossingen, bijvoorbeeld door het adviseren van werkgevers en werknemers op het gebied van preventie. Het is dan ook een belangrijke stap om ongewenste omgangsvormen op het werk tegen te gaan.

In de afgelopen jaren zijn tal van activiteiten ontplooid om te stimuleren en te faciliteren dat bedrijven en organisaties beleid ontwikkelen om de psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen en aan te pakken. Zo is er onder andere een campagne «Moet toch kunnen» gevoerd om ongewenste omgangsvormen meer bespreekbaar te maken. Ook zijn er bijeenkomsten georganiseerd en instrumenten ontwikkeld, waaronder een zelfinspectietool². Daarnaast is ingezet op voorlichting en professionalisering van de vertrouwenspersoon. Allerhande materiaal, zoals een animatie³ en een wegwijzer over de rol en positie van de vertrouwenspersoon⁴ en een handreiking over het maken van een gedragscode⁵, is via het Arboportaal breed verspreid. Met allerlei stakeholders, waaronder de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen en de sociale partners, is een Platform Professionalisering Vertrouwenspersonen opgericht. Het platform heeft een informatieblad gemaakt met aandachtspunten voor het aanstellen van een professionele vertrouwenspersoon⁶.

Ondanks al die inspanningen is het percentage werknemers dat ongewenst gedrag door collega's en leidinggevenden rapporteert nog steeds te hoog. In 2021 had in totaal 30,4% van de werknemers te maken met ongewenst gedrag. Intern ongewenst gedrag kwam voor bij ruim 13% van de werknemers.⁷ Dit gaat om naar schatting 1 miljoen werknemers. De maatschappelijke kosten die ongewenst gedrag met zich meebrengen zijn aanzienlijk. Het aandeel van alle verzuimdagen dat toe te schrijven is aan (intern en extern) ongewenst gedrag is 23% voor bedrijven tot 10 werknemers, 17,3% voor bedrijven tot 100 werknemers en 23,5% voor bedrijven vanaf 100 werknemers⁸. Ook is het aantal werknemers dat aangeeft een beroep te kunnen doen op een vertrouwenspersoon nog laag: 70%⁹.

Het onderhavige wetsvoorstel is dan ook noodzakelijk om te komen tot een duidelijkere normstelling die bijdraagt aan preventie en die zorgt dat werknemers die te maken krijgen met ongewenst gedrag op het werk opvang en begeleiding kunnen krijgen.

De verplichte vertrouwenspersoon past in het brede pakket aan maatregelen van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld¹⁰.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering kan aangeven of zij een wettelijke verankering van de rechtsbescherming van vertrouwens-

² Zelfinspectietool Nederlandse Arbeidsinspectie, te bereiken via www.zelfinspectie.nl.

³ Animatie over de rol van de vertrouwenspersoon, te bereiken via www.arboportaal.nl.

⁴ Wegwijzer vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen op de werkvloer, te bereiken via www.arboportaal.nl.

⁵ Handreiking gedragscode (on)gewenste omgangsvormen, te bereiken via www.arboportaal.nl.

⁶ Informatieblad professionele vertrouwenspersonen, te bereiken via www.arboportaal.nl.

⁷ TNO (2021), Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2021.

⁸ Memo vertrouwenspersoon TNO 2023, te bereiken via <http://resolver.tudelft.nl/uuid:b75db49c-62ea-45bc-a0e1-049de1bb4c6b>.

⁹ TNO (2022), Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2022.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 34 843, nr. 67.

personen nodig acht, en zo ja, waar de huidige mogelijkheden om de positie van vertrouwenspersonen te beschermen tekortschieten.

Gezien de bijzondere positie die de vertrouwenspersoon binnen een organisatie inneemt, acht de regering het wenselijk dat de vertrouwenspersoon een bepaalde aanvullende ontslagbescherming toekomt. De vertrouwenspersoon die als zodanig binnen een onderneming optreedt en daar ook werknemer is, kan namelijk in een kwetsbare positie terecht komen die vraagt om aanvullende rechtspositionele bescherming. Het is daarom passend het wettelijk opzegverbod van artikel 670, tiende lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek uit te breiden en ook te laten gelden voor werknemers werkzaam in de functie van vertrouwenspersoon. Er wordt daarmee aansluiting gezocht bij de ontslagbescherming die geldt voor de arbodeskundige en de preventiemedewerker binnen de organisatie.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een onderbouwde inschatting kan geven van de kosten voor ondernemers om dit voorstel in de praktijk uit te voeren, uitgesplitst voor ondernemingen met minder dan 25 werknemers, met 25 tot 50 medewerkers, met 50 tot 100 werknemers, en voor ondernemingen met meer dan 100 werknemers.

Dit wetsvoorstel brengt kosten met zich mee voor werkgevers. Het wetsvoorstel laat werkgevers vrij om naar eigen inzicht een vertrouwenspersoon intern aan te stellen of extern in te huren, bijvoorbeeld via een arbodienst of een branchevereniging.

De initiatiefnemer heeft de gemiddelde jaarlijkse kosten voor zeer kleine (5 tot 9 werknemers), kleine (10–49 werknemers), middelgrote (50–99 werknemers) en grote werkgevers (meer dan 100 werknemers) inzichtelijk gemaakt in de memorie van toelichting. De inschattingen komen uit op 100 euro voor zeer kleine werkgevers, 710 euro voor kleine werkgevers en 910 euro voor middelgrote werkgevers. Dit betreft bijna 95% van het bedrijfsleven. Voor de grote werkgevers zijn de kosten geschat op 3.000 euro. De regering onderschrijft deze berekeningen. Zeer kleine werkgevers (tot en met 9 werknemers) zijn op basis van het amendement van het lid Palland¹¹ overigens uitgezonderd van de verplichting om een vertrouwenspersoon aan te stellen.

Het wetsvoorstel leidt tot kosten voor werkgevers, maar zal naar verwachting ook kosten voor werkgevers besparen. Een vertrouwenspersoon draagt bij aan het voorkomen van verzuim en uitval, zoals beschreven in het antwoord op vraag 2. Daarbij zijn werknemers productiever als ze beter in hun vel zitten en meer werkplezier ervaren.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of de regering kan aangeven of zij het – vanuit het op elkaar aansluiten van maatregelen – niet werkbaarder en logischer had gevonden als dit wetsvoorstel dezelfde medewerkerondergrens had aangehouden als de Wet op de ondernemingsraden, en toepassing van dit voorstel verplicht zou zijn voor organisaties met 50 of meer medewerkers.

De regering is van mening dat met het wetsvoorstel in beginsel iedere werknemer toegang zou moeten hebben tot een vertrouwenspersoon, onafhankelijk van de grootte van de onderneming. Ongewenste omgangsvormen komen immers overal voor, in grote en kleine bedrijven.

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is het amendement Palland aangenomen, waarmee de reikwijdte van het initiatiefwets-

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 35 592, nr. 20.

voorstel vooralsnog beperkt wordt tot organisaties met ten minste 10 werknemers.¹² In het amendement is ook opgenomen dat in de evaluatie wordt gezien of het wenselijk is de reikwijdte alsnog uit te breiden naar organisaties met minder dan 10 werknemers. Het voorstel heeft namelijk gevolgen voor de regeldruk en financiële lasten voor met name kleine werkgevers met minder dan 10 werknemers die vaak nog geen vertrouwenspersoon hebben aangesteld of ingehuurd of niet de financiële middelen hebben om externe diensten in te kopen als ondersteuning voor het arbeidsomstandighedenbeleid. Vanuit het oogpunt van regeldruk en financiële lasten is een wettelijke grens niet ongebruikelijk, zo is bij de Wet op de ondernemingsraden een ondergrens van 50 werknemers gekozen. Ook een ondergrens van tenminste 10 werkgevers, zoals in het amendement is gesteld, is niet ongebruikelijk. Zie bijvoorbeeld de Wet flexibel werken die werknemers het recht geeft om bij hun werkgever aanpassingen in hun arbeidstijden, arbeidsduur of werkplek aan te vragen.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie naar toezicht en handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie. Zij vragen of de regering kan aangeven of zij het met de initiatiefnemer eens is dat handhaving van dit voorstel dient te geschieden door de Arbeidsinspectie. Ook vragen zij of de handhaving hiervan niet ten koste zal gaan van andere bestaande taken van de Arbeidsinspectie. Als dit wel het geval is, vragen de leden welke taken dit betreft en hoe de Arbeidsinspectie dit dilemma oplost.

De regering is het eens met de initiatiefnemer dat de handhaving van dit voorstel dient te geschieden door de Nederlandse Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie geeft daarbij aan dat zij kan handhaven op de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon maar niet op de nadere invulling van de functie en taken. Door de initiatiefnemer is in de memorie van toelichting opgenomen dat «*de nadere invulling van de functie/taken allereerst een verantwoordelijkheid van de werkgever en betrokken werknemers is, op microniveau vaak vertegenwoordigd via de medezeggenschap en op macroniveau door vakorganisaties. De op het bedrijf of de inrichting toegespitste nadere invulling van de functie/taken landt in het personeelsreglement, en wordt op onderdelen (denk bijvoorbeeld aan opleidingen en kosten) zo nodig aangevuld via cao's*».

Over het al dan niet ten koste gaan van bestaande taken geeft de Nederlands Arbeidsinspectie het volgende aan. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft haar actieve toezicht verdeeld over programma's. Eén van deze meerjarige programma's betreft psychosociale arbeidsbelasting, dat onder meer gericht is op handhaving van beleid rond intern ongewenst gedrag. Als onderdeel van inspecties – gericht op het beleid dat een werkgever heeft rond intern ongewenst gedrag – wordt standaard gevraagd naar de aanwezigheid en bereikbaarheid van een vertrouwenspersoon. Als met het initiatiefwetsvoorstel wordt ingestemd, ligt het in de lijn der verwachting dat de handhavende taak op de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon in het reguliere toezicht van dit programma ondergebracht wordt. Dit zal dan dus naar verwachting niet ten koste gaan van andere taken en werkzaamheden.

De leden van de D66-fractie vragen zowel aan de initiatiefnemer als aan de regering toe te lichten hoe werkgevers voor een (meer) sociaal veilige werkomgeving/bedrijfscultuur kunnen zorgen en hoe werkgevers daarbij kunnen zorgen dat werknemers zich «veilig» voelen om een vertrouwenspersoon te benaderen.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023 Kamerstuk 35 592, nr. 20.

Een sociaal veilige werkomgeving/bedrijfscultuur is belangrijk om ongewenst gedrag te voorkomen. Een veilige en gezonde werkomgeving zorgt er voor dat grenzen beter aangegeven en gerespecteerd kunnen worden. Een sociaal veilige werkomgeving begint bij het voeren van het gesprek over (on)gewenste omgangsvormen op de werkvloer. Dit draagt bij aan een cultuur op de werkvloer waarin het vanzelfsprekend is om elkaar aan te spreken op gedrag. Leidinggevenden en management hebben daarin een duidelijke voorbeeldfunctie. Een gedragscode is een instrument dat hierbij helpend kan zijn. Daarnaast moet de vertrouwenspersoon goed zijn ingebed in de organisatie, onder andere door de onafhankelijke positie te waarborgen en er voor te zorgen dat de vertrouwenspersoon makkelijk vindbaar is voor werknemers. Dit, en de geheimhoudingsplicht, kan eraan bijdragen dat werknemers zich veilig voelen een vertrouwenspersoon te benaderen.

Sowieso moet de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld structureel ingebed zijn in het beleid en de processen van werkgevers. Werknemers moeten daarbij inspraak hebben. Alleen werkgevers en werknemers samen kunnen zorgen voor effectieve en uitvoerbare maatregelen voor op het werk die in de praktijk het verschil maken om tot de benodigde cultuurverandering te komen. Vakbonden, werkgeversorganisaties en brancheorganisaties spelen een belangrijke rol. Daarom wordt in het kader van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld door sociale partners een meerjarig programma voor de aanpak op het werk ontwikkeld.¹³

De leden van de fractie Volt willen graag van de regering weten hoeveel extra vertrouwenspersonen (zowel intern, als extern) kunnen worden opgeleid per jaar en hoe dit in verhouding staat tot het aantal benodigde, op te leiden personen.

Het is de regering onbekend hoeveel interne en externe vertrouwenspersonen er nu precies zijn en hoeveel er nodig zijn als het wetsvoorstel in werking treedt. Hier zijn geen gegevens over. Wel weten we dat er aanzienlijk meer vertrouwenspersonen nodig zijn als het wetsvoorstel in werking treedt. In 2020 gaf 65,5% van de werknemers aan toegang te hebben tot een vertrouwenspersoon. In kleine organisaties (37%) is dit minder vaak het geval dan in middelgrote (58%) of grote organisaties (79,5%).¹⁴

De Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen (LVV) geeft aan dat zij geen signalen krijgen dat er niet aan de vraag van interne of externe vertrouwenspersonen kan worden voldaan als het wetsvoorstel in werking treedt. Ook OVAL, de branchevereniging van arbodiensten, geeft aan dat arbodiensten verwachten voldoende vertrouwenspersonen beschikbaar te kunnen stellen voor de aankomende vraag.

De LVV ziet dat de LVV-erkende opleidingsbureaus sinds een jaar meer dan een verdubbeling van hun basisopleiding tot vertrouwenspersoon aanbieden om aan het verzoek tot opgeleide vertrouwenspersonen te kunnen voldoen.

Ten slotte vragen de leden van de Volt-fractie ook om een toelichting of sprake is van uitvoerbaarheid per de ingangsdatum van het wetsvoorstel voor alle werkgevers.

Het wetsvoorstel biedt organisaties tijd om vertrouwenspersonen extern in te huren of intern aan te stellen, na inwerkingstreding. De kleinste organisaties krijgen 16 maanden de tijd om aan de wet te voldoen, grote

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Kamerstuk 34 843, nr. 67.

¹⁴ TNO (2020), Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2020.

organisaties 4 maanden. Daarbij hoeft niet iedere organisatie een aparte vertrouwenspersoon in dienst te nemen. Vertrouwenspersonen kunnen bij meerdere organisaties aan de slag.