



*nationale arbeidsraad*

---

ADVIES Nr. 1.358

-----

Zitting van dinsdag 5 juni 2001

---

Omzetting van artikel 11 van de EG-richtlijn 89/391 van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk wanneer er geen comité voor preventie en bescherming op het werk is en ook geen vakbondsafvaardiging die het comité kan vervangen - Mogelijkheid voor een rechtstreekse deelneming van de werknemers aan de behandeling van welzijnsvraagstukken

x            x            x

## A D V I E S Nr. 1.358

---

Onderwerp : Omzetting van artikel 11 van de EG-richtlijn 89/391 van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk wanneer er geen comité voor preventie en bescherming op het werk is en ook geen vakbondsafvaardiging die het comité kan vervangen - Mogelijkheid voor een rechtstreekse deelneming van de werknemers aan de behandeling van welzijnsvraagstukken

---

Bij brief van 17 mei 2001 heeft mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, de Nationale Arbeidsraad om advies verzocht over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de opdrachten en de werking van de comités voor preventie en bescherming op het werk.

Met het oog op de verdere uitvoering van het voornoemd artikel 11 van de EG-richtlijn 89/391 heeft die wijziging tot doel te bepalen op welke wijze de rechtstreekse deelneming van de werknemers aan de behandeling van welzijnsvraagstukken moet gebeuren wanneer er geen comité voor preventie en bescherming op het werk in de onderneming aanwezig is en ook geen vakbondsafvaardiging die het comité kan vervangen.

Het onderzoek van die kwestie werd toevertrouwd aan de Commissie collectieve arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die Commissie heeft de Raad op 5 juni 2001 navolgend advies uitgebracht.

x                      x                      x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. INLEIDING**

#### **A. Draagwijdte van de adviesaanvraag**

De Nationale Arbeidsraad herinnert eraan dat het artikel 11 van de EG-richtlijn 89/391 van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk voorziet in de raadpleging en de deelneming van de werknemers en/of hun vertegenwoordigers aan de behandeling van de vraagstukken betreffende de veiligheid en gezondheid op het werk.

Voor de ondernemingen zonder werknemersvertegenwoordiging is aan dit artikel uitvoering gegeven door artikel 53 van de Welzijnswet van 4 augustus 1996 waarin bepaald wordt dat in de ondernemingen waar noch een comité voor preventie en bescherming, noch een vakbondsafvaardiging bestaat de werknemers zelf rechtstreeks deelnemen aan de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en dat de Koning dient te bepalen op welke wijze die deelneming zal gebeuren.

Uit de adviesaanvraag blijkt dat de Europese Commissie, overeenkomstig zijn gemotiveerd advies van 9 juli 1999, het artikel 53 van de welzijnswet als onvoldoende beschouwt voor de omzetting van het artikel 11 van voormelde Europese richtlijn naar het Belgisch recht omdat het uitvoeringsbesluit tot vastlegging van de wijze waarop de rechtstreekse raadpleging van de werknemers moet gebeuren nog niet is vastgesteld; de minister acht het bijgevolg noodzakelijk om onverwijld in een procedure te voorzien volgens dewelke de rechtstreekse deelneming van de werknemers dient te gebeuren teneinde een veroordeling van de Belgische Staat voor het Europese Hof van Justitie te vermijden wegens niet-omzetting van voormelde richtlijn.

In die omstandigheden heeft de minister het advies van de Raad ingewonnen over een ontwerp van koninklijk besluit dat ertoe strekt aan het artikel 53 van de welzijnswet uitvoering te geven.

Die adviesaanvraag is gestoeld op het artikel 95 van die wet krachtens hetwelk de Koning de in artikel 53 bedoelde maatregelen neemt na het inwinnen van het advies van de Nationale Arbeidsraad.

- B. Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de opdrachten en de werking van de comités voor preventie en bescherming op het werk
- 

De Raad constateert dat in het ontwerp van koninklijk besluit, dat hem ter advies is overgelegd, de toepassingsmodaliteiten worden bepaald van de rechtstreekse deelneming van de werknemers aan de behandeling van welzijnsvraagstukken, zoals geregeld bij artikel 53 van de Welzijnswet.

Concreet wordt in het voornoemd besluit van 3 mei 1999 een nieuwe afdeling (VI) ingelast met als opschrift "Rechtstreekse deelneming". Die afdeling bestaat uit twee artikelen : het eerste voorziet in nadere regelen voor de raadpleging van de werknemers (art. 31 bis) terwijl het tweede de modaliteiten omvat voor de behandeling van werknemersvoorstellen (art. 31 ter).

1. Raadplegingsprocedure (art. 31 bis)

Wat de raadpleging betreft, moet de werkgever via een uithangbord (of ander geschikt communicatiemiddel) kennis geven van de welzijnsvraagstukken en gedurende 15 dagen een register ter beschikking houden voor adviezen of opmerkingen. Na het verstrijken van die termijn wordt het register overgemaakt aan de interne dienst voor preventie en bescherming. Zijn er geen opmerkingen of adviezen, dan geldt dit als instemming met de beslissing van de werkgever. Zijn er wel opmerkingen of adviezen, dan moet de werkgever het advies vragen van zijn interne of externe dienst. Het advies wordt vervolgens meegedeeld aan de werknemers alsook de beslissing van de werkgever. Indien de werkgever niet overeenkomstig de opmerkingen of adviezen heeft gehandeld, geen gevolg eraan heeft gegeven of een keuze heeft gemaakt onder uiteenlopende adviezen, dan moeten de redenen daarvan aan de werknemers worden meegedeeld. Gaat de beslissing in tegen het advies van de interne dienst, dan moet de werkgever, als de werknemers erom verzoeken, het advies van de externe dienst vragen voorzover deze laatste nog niet werd geraadpleegd. Indien de werkgever op een externe dienst geen beroep doet, dient hij het advies in te winnen van de toezichthoudende ambtenaar.

2. Procedure voor de behandeling van voorstellen (art. 31 ter)

Wat de behandeling van voorstellen betreft, dient de werkgever het register ter beschikking te houden van zijn werknemers. Vooraleer hij eventueel de beslissing neemt om aan de in het register opgenomen voorstellen geen gunstig gevolg te geven, moet hij het advies vragen van zijn interne of externe dienst. De werkgever stelt vervolgens de werknemers in kennis van dit advies en van zijn beslissing. Indien de werkgever niet overeenkomstig de voorstellen van de werknemers of adviezen, die daarop betrekking hebben, heeft gehandeld, er geen gevolg aan heeft gegeven of gekozen heeft onder uiteenlopende adviezen, moet hij de redenen daarvan aan de werknemers mededelen. Gaat de beslissing in tegen het advies van de interne dienst, dan moet de werkgever, als de werknemers erom verzoeken, het advies van de externe dienst vragen voorzover deze laatste nog niet werd geraadpleegd. Indien de werkgever op een externe dienst geen beroep doet dient hij het advies in te winnen van de toezichthoudende ambtenaar.

**II. STANDPUNT VAN DE RAAD**

De Raad heeft een onderzoek gewijd aan het ontwerp van koninklijk besluit dat hem ter advies is overgelegd.

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen en de leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen hebben daarover geen eenparig standpunt kunnen bereiken.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen namen kennis van het ontwerp van besluit dat met een bijzondere spoedprocedure ter advies werd voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad, dit naar aanleiding van de procedure die door de Europese Commissie werd ingezet bij het Europees Hof van Justitie wegens een onvolledige omzetting van de Europese kaderrichtlijn 89/391.

Totnogtoe ontbreekt het in ondernemingen zonder comité of syndicale afvaardiging aan elke vorm van rechten op raadpleging of overleg tussen werkgevers en werknemers rond materies van welzijn op het werk. Dit geldt voor ruim één op drie werknemers in de privé-sector. Bovendien gaat het hier om een staal van ondernemingen met een meer dan gemiddelde score inzake arbeidsongevallen en problemen van arbeidsveiligheid.

De werknemersleden zijn daarom van oordeel dat het voorliggend ontwerp van besluit waarmee een systeem van individuele rechtstreekse deelneming wordt voorgesteld, niet voldoende aan hun bekommelingen tegemoetkomt.

Meer algemeen zijn de werknemersleden van oordeel dat het instellen van een collectieve vorm van overleg door het verlagen van de drempels voor de verkiezing van een comité te verkiezen valt voor de grotere ondernemingen binnen deze groep, en tevens voor ondernemingen met hoge veiligheidsrisico's zoals de Seveso-bedrijven. Terzake kan verwezen worden naar de jarenlange positieve ervaringen met sociale verkiezingen voor comités voor preventie en bescherming in de sector van de groeven, graverijen en steenbakkerijen. De wetgeving voorziet in deze sectoren in een verkozen comité vanaf 20 werknemers. Een regeling zou optimaal tegemoetkomen aan de vereisten van de kaderrichtlijn om te voorzien in een evenwichtige deelname van werknemersvertegenwoordigers overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken. Bovendien zou dit van aard zijn om de hoge Belgische drempels voor het instellen van collectief overleg meer in de buurt van het Europees gemiddelde te brengen; in de meeste Europese lidstaten zijn dergelijke vormen van overleg wettelijk voorzien vanaf 5, 6, 10 of 15 werknemers. Het instellen van collectieve overlegvormen beantwoordt beter aan de vereisten van de kaderrichtlijn, het laat toe om werknemersvertegenwoordigers te vormen en te ondersteunen bij het uitoefenen van hun opdrachten en leidt daardoor tot een betere kwaliteit van het overleg op ondernemingsniveau.

Een dergelijke regeling waarbij externe vertegenwoordigers kunnen bemiddelen in bepaalde aangelegenheden van veiligheid en gezondheid op het werk is van aard om in een aantal gevallen de noodzakelijke anonimiteit van de betrokken werknemers te garanderen. Tevens sluit dit aan bij de positieve waardering in het interprofessioneel akkoord voor de rol van externe overlegorganen ten aanzien van het overleg in KMO's.

Met betrekking tot het voorgelegd ontwerp van besluit formuleren de werknemersleden de hiernavolgende opmerkingen.

Vooreerst wijzen zij erop dat de Europese richtlijn in artikel 11.4 vraagt om de nodige voorzieningen zodat werknemers of hun vertegenwoordigers geen nadeel mogen ondervinden ten gevolge van hun activiteiten in de procedure van consultatie en overleg. Dergelijke regeling ontbreekt geheel in het voorgelegd ontwerp van besluit. Analoge bepalingen zijn wel voorzien in artikel 43 van de Welzijnswet voor preventieadviseurs, of gedetailleerd uitgewerkt in de individuele consultatieprocedure van werknemers in ondernemingen zonder ondernemingsraad rond het arbeidsreglement, of nog in de raadplegingsprocedure voor de zogeheten Smetbanen. Naar het oordeel van de werknemersleden is dergelijke voorziening noodzakelijk om in alle gevallen een open dialoog mogelijk te maken.

In bepaalde materies van veiligheid en gezondheid op het werk is het volgens die leden aangewezen om te voorzien in een deskundige ondersteuning van de werknemers. In artikel 26 van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de opdrachten en werking van de comités voor preventie en bescherming werd voorzien in de mogelijkheid van bijstand van de werknemers door deskundigen en bestendig afgevaardigden van hun vakvereniging. De werknemersleden eisen dat naar analogie hiermee ook in deze regeling dient voorzien in dergelijk bijstandsrecht.

De werknemersleden laten voorts opmerken dat in ondernemingen van minder dan 20 werknemers de werkgever zelf de functie van preventieadviseur kan vervullen. In deze gevallen heeft het geen zin dat de werkgever zichzelf, als interne preventiedienst, om advies zou vragen zoals thans voorzien in het ontwerp van besluit. Die leden stellen voor dat in deze gevallen steeds het advies van de externe dienst zou worden ingewonnen.

Ook in gevallen waarbij de werkgever het advies van zijn interne dienst niet zou volgen, zou het volgens die leden verplicht moeten zijn om steeds het advies van de externe dienst te laten inwinnen. De voorgestelde formulering in artikel 3, 31 bis, § 3, 8ste lid "op verzoek van de werknemers" bouwt een bijkomende drempel in en is overigens onduidelijk (gaat het om alle werknemers of om een of meerdere werknemers) en moet daarom uit het koninklijk besluit geschrapt worden.

Ook wijzen die leden erop dat de veiligheidsreglementering (koninklijk besluit van 27 maart 1998) voorziet in een aantal materies in het voorafgaand akkoord van de werknemers : dit met betrekking tot de aanstelling of verwijdering van een preventieadviseur, de minimumduur van de prestaties van de preventieadviseur, de vervanging van de preventieadviseur van de externe dienst op unaniem verzoek van de werknemers, en in een serie technische bepalingen verspreid over het ARAB. In het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit moet volgens die leden in artikel 3, artikel 31 bis, § 4 worden gepreciseerd welk gevolg dient te worden gegeven aan het ontbreken van een voorafgaand akkoord of aan unanieme vragen langs werknemerskant.

Tenslotte vestigen die leden er de aandacht op dat in een aantal bepalingen de Nederlandstalige tekst niet overeenstemt met de Franstalige versie. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het eerste lid van het voorgestelde artikel 31 bis, § 3 ("het vraagstuk" - "toutes les questions"). Tevens dient in artikel 3 met het voorstel van artikel 31 bis, § 3, vierde lid het woord "beslissing" logischerwijze te worden vervangen door "voorstel van beslissing".



De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen herinneren eraan dat het doel van het ontwerp van koninklijk besluit de omzetting is van artikel 11 van de kaderrichtlijn veiligheid en gezondheid op het werk om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Europese commissie aan het adres van België. Het gaat meer bepaald over de uitvoering van artikel 53 van de Welzijnswet dat bepaalt dat *“de werknemers zelf rechtstreeks deelnemen aan de behandeling van de vraagstukken die betrekking hebben op het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk in ondernemingen waar noch een comité noch een vakbondsafvaardiging bestaat”*.

De werkgeversleden zijn van oordeel dat formeel gezien het overnemen van dit principe in een uitvoeringsbesluit, zonder specifieke procedures ervoor op te leggen, volstaat voor de volledige omzetting van artikel 11 van de kaderrichtlijn. De doelgroep bestaat uit kleine tot zeer kleine ondernemingen. In deze kleine ondernemingen ontbreken veelal hiërarchische structuren en is er een directe relatie tussen werkgever en de betrokken werknemers. Dit specifieke karakter is op zich een goede garantie voor een maximale betrokkenheid van de werknemers. De werkgeversleden pleiten dus voor een soepel overlegmodel, zonder complexe procedures. Dit model moet uitgaan van de informele en directe informatie-uitwisseling en de wederzijdse dialoog die dagelijks plaatsvindt in de (zeer) kleine ondernemingen.

De werkgeversleden menen evenwel dat bepaalde elementen de dialoog rond veiligheid en gezondheid in KMO's kunnen aanmoedigen. Het opmerkingenregister, voorgesteld in het ontwerpbesluit, zou volgens de werkgeversleden zo'n element kunnen zijn. De daaropvolgende adviesronde, zoals voorzien in het ontwerpbesluit, langs interne en/of externe preventiediensten daarentegen levert geen enkele meerwaarde op en is bovendien een mogelijke bron van wrijvingen tussen interne en externe dienst (ongewilde introductie van een hiërarchie tussen interne en externe dienst).

Daarom stellen de werkgeversleden voor dat de werkgever de vraagstukken, die betrekking hebben op het welzijn van de werknemers in uitvoering van de Welzijnswet, ter kennis brengt van zijn werknemers. De werknemers kunnen daarop via een 'register' hun opmerkingen of advies formuleren. In geval er bemerkingen zijn, neemt de werkgever een gemotiveerde beslissing en deelt deze mede. Als er daarentegen geen opmerkingen geformuleerd zijn in het register, beslist de werkgever zonder verdere formaliteiten. In nagenoeg alle gevallen zijn de voorstellen immers uitgewerkt door preventieadviseurs, verschillend van de werkgever, van een interne en/of externe dienst. Het is bijgevolg niet nodig hen hierover nogmaals te interpellieren.

De voorgestelde benadering levert een beslissingsproces op dat analoog is aan dat in ondernemingen waar wel een comité of syndicale afvaardiging bestaat.

Om voldoende garanties te hebben in het uitzonderlijke geval dat een nieuw voorstel is opgesteld door een interne dienst die gelijk staat aan de werkgever (categorie D bedrijf<sup>1</sup>) zonder hulp van een externe dienst, kan overwogen worden om wel nog het advies van een externe dienst te vragen.

Teneinde een permanente en constructieve dialoog over veiligheidsthema's in KMO's te verzekeren, stellen de werkgeversleden voorts voor om het register permanent beschikbaar te stellen voor 'voorstellen' van de werknemers. Indien er dan voorstellen zijn, bespreekt de werkgever deze met zijn interne en/of externe dienst (externe dienst indien de werkgever zelf preventieadviseur is) binnen een redelijke termijn (bijvoorbeeld op het ogenblik van het bedrijfsbezoek).

De werkgeversleden zijn ten slotte van oordeel dat hun voorstel getuigt van een constructieve houding en op een realistische wijze de dialoog in kleine ondernemingen over welzijnsonderwerpen wil versterken. Zij zijn bovendien van oordeel dat hun voorstel volledig beantwoordt aan de bepalingen van de Europese richtlijn, eenvoudiger is dan het ontwerp van koninklijk besluit, nieuwe administratieve formaliteiten vermijdt en toch de principes die aan de basis liggen van het welzijn van de werknemers eerbiedigt.

DE SECRETARIS,

DE VOORZITTER,

J. GLORIEUS

P. WINDEY

---

<sup>1</sup> Art. 2 van het KB van 27 maart 1998 betreffende de interne diensten voor preventie en bescherming op het werk (minder dan 20 werknemers)  
Advies nr. 1.358.