

ADVIES Nr. 1.683

Zitting van woensdag 6 mei 2009

Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012

x x x

2.363-1

ADVIES Nr. 1.683

Onderwerp : Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012

Op 15 december 2008 heeft mevrouw J. MILQUET, vice-eersteminister en minister van Werk en Gelijke Kansen, de Nationale Arbeidsraad om advies verzocht over de "Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012".

Die nationale strategie is het Belgische plan van de communautaire strategie, vervat in een mededeling van de Europese commissie van februari 2007 met als titel "Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit : communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk" (COM (2007) 62 definitief).

De Raad heeft het onderzoek van die adviesaanvraag toevertrouwd aan zijn commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op woensdag 6 mei 2009 navolgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

De Nationale Arbeidsraad wordt geraadpleegd over de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012.

Die strategie vloeit voort uit een mededeling van de Europese commissie van februari 2007 met als titel "Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit : communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk". Met die communautaire strategie willen de Commissie en de Raad van de Europese Unie de incidentie van de arbeidsongevallen in Europa met 25% verminderen.

De nationale strategie is het Belgisch plan van communautaire strategie. De hoofddoelstelling wordt hierin overgenomen : komen tot een continue, blijvende en homogene daling van de arbeidsongevallen en beroepsziekten. Het ligt meer bepaald in de bedoeling met dit plan de frequentie van het aantal arbeidsongevallen te verminderen om zo snel mogelijk te komen tot een vermindering van 25%, met prioriteit voor sectoren die het meest aan risico's zijn blootgesteld.

Volgens de nationale strategie zijn de redenen voor deze doelstelling veelvuldig :

- welzijn, gezondheid en veiligheid op het werk zijn prioritair voor de bescherming van de werknemer;
- een goede gezondheid op het werk verbetert de algemene openbare gezondheidstoestand en de productiviteit en competitiviteit van de ondernemingen;
- de problemen inzake gezondheid en veiligheid op het werk vormen een hoge kost voor de sociale beschermingssystemen.

De nationale strategie wordt mogelijk gemaakt door de uitwerking van 5 programma's met 12 projectfiches, waarin die programma's worden beschreven.

De 5 programma's zijn :

- de preventie van beroepsziekten en arbeidsongevallen versterken (programma 1);
- de behandeling van beroepsziekten en de reïntegratie van de werknemers verbeteren (programma 2);
- de controle en efficiëntie versterken van de toepassing van de wetgevingen en reglementeringen, vooral in de risicosectoren (programma 3);
- de wetgeving en de reglementering moderniseren en vereenvoudigen (programma 4);
- voortdurend en onafgebroken evalueren (programma 5).

Transversaal door die programma's lopen enkele belangrijke pijlers van de toekomstige actie :

- eerste pijler : het aantal ongevallen op de werkplek verminderen in lijn met de communautaire doelstellingen (een globale daling van 25%);
- tweede pijler : aanzetten tot een gedragswijziging bij de werknemers door een cultuur van risicopreventie te stimuleren;
- derde pijler : de werking van de preventiediensten verbeteren, vooral de informatie-uitwisseling, en de controle versterken.

Ook ligt het in de bedoeling van de nationale strategie om een kwaliteitsenquête naar de situatie inzake gezondheid en veiligheid te lanceren om een duidelijk en objectief zicht te krijgen van de werkelijkheid en de beste beslissingen voor de toekomst te kunnen nemen.

De strategie wil die hele operatie realiseren met de actieve medewerking van de betrokken partijen en met name van de sociale partners.

Tenslotte is ook een constante evaluatie noodzakelijk. De Europese Commissie heeft zich ertoe verbonden om samen met het Raadgevend comité voor de Veiligheid en de Gezondheid een gemeenschappelijk systeem uit te werken om informatie te verzamelen en uit te wisselen over de inhoud van de nationale strategieën, om de verwezenlijking van de vastgelegde doelstelling te evalueren alsook de efficiëntie van de nationale preventiestructuren en de geleverde inspanningen.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Voorafgaande opmerking

De Nationale Arbeidsraad constateert dat hij verzocht werd om begin 2009 advies uit te brengen opdat de projecten in het kader van de strategie zo snel mogelijk uitwerking kunnen hebben.

Gelet op de hem toegemeten termijn heeft de Raad besloten om een advies te geven waarin een aantal krachtlijnen voor een meerjarenaanpak worden naar voor gebracht.

De Raad behoudt zich het recht voor om eventueel in een volgende fase, al dan niet in samenwerking met de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, bepaalde aspecten nader uit te diepen.

B. Onderzoek van de ter advies overgelegde strategie

De Raad beoordeelt de intentie en de reeds verrichte inspanningen om te komen tot een volwaardige nationale strategie als positief. De vaststelling dat de wil bestaat om een brede visie en een omstandig actieplan rond veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk te ontwikkelen, is immers positief.

De Raad verwelkomt het uitwerken van een meerjarenplan met als globale doelstelling een constante, duurzame en homogene afname van de arbeidsongevallen en beroepsziekten. Hij verwelkomt eveneens de openheid voor een betrokkenheid van de sociale partners bij de uitwerking van dit plan. De sociale partners zullen hun verantwoordelijkheid opnemen en in overleg meewerken aan het uitbouwen van een effectief en efficiënt preventiebeleid.

De Raad onderschrijft de globale doelstelling van het plan, die op Europees vlak wordt ondersteund, maar is van oordeel dat de daarin voorgestelde maatregelen helemaal niet toereikend zullen zijn om het beoogde resultaat, met name een vermindering van de kans op arbeidsongevallen met 25 %, te bereiken.

Ook vindt de Raad dat het plan in zijn huidige vorm niet evenwichtig is opgebouwd en geen coherent geheel vormt. De indruk ontstaat dat een aantal losse maatregelen, waarvan een belangrijk deel al was aangekondigd of sowieso moet worden gerealiseerd, verzameld werden, onder de vlag van een nationale strategie.

Tenslotte onderstreept de Raad de noodzaak om te komen tot een coherent beleid tussen eensdeels de verschillende actoren van het preventiebeleid en anderdeels de andere beleidsdomeinen die daar een invloed op kunnen hebben. Volgens de Raad blijft men te vaak bij een verticale benadering met het geheel van de actoren, die bij het preventiebeleid betrokken zijn, terwijl er ook een horizontale benadering is vereist die moet leiden naar meer samenwerking tussen de verschillende beleidsstructuren (gezondheidssector, infrastructuur openbare werken, onderwijs, justitie, sociale zekerheid).

In die context stelt de Raad voor om het voorgestelde actieplan, naast een aantal aanpassingen, op te bouwen rond de hierna voorgestelde krachtlijnen voor een meerjarenaanpak. Deze maatregelen die door de Raad unaniem worden voorgesteld, maken deel uit van een evenwichtig geheel van ingrepen op diverse onderdelen van het preventiebeleid. Omwille van deze interne samenhang en de bereikte evenwichten is de Raad vragende partij om deze maatregelen in hun geheel uit te voeren, met een planmatige aanpak en een betrokkenheid van de sociale partners in de verdere uitwerking, opvolging en bijsturing.

De Raad dringt er daarom op aan dat de strategische opties van de minister in die zin worden aangepast en dat het hierna voorgestelde pakket van maatregelen de kern wordt van een meerjarenbeleid rond arbeidsongevallen. De uitwerking van deze maatregelen zal de inzet vergen van niet geringe budgettaire middelen en het overwinnen van weerstanden van diverse geledingen en actoren in de samenleving. Naar het oordeel van de Raad is dit echter noodzakelijk omwille van het belang van de nagestreefde resultaten.

Met het oog op de doelstelling van een daling van de incidentie van arbeidsongevallen met 25 % wijst de Raad er op dat een puur cijfermatige reductie niet aanvaardbaar is als deze zich enkel zou situeren bij de lichte ongevallen en die met tijdelijke ongeschiktheid. De Raad ziet de doelstelling eerder als kwalitatief, als de reflectie van een ambitie om het aantal ongevallen en de ernst ervan terug te dringen en niet zozeer strikt als een kwantitatieve doelstelling. Met de algemene ongevallenstatistieken moet omzichtig omgegaan worden. Er moet rekening gehouden worden met alle elementen zoals eventuele onderaangifte al dan niet gekoppeld aan opvang van de gevolgen van het ongeval binnen de onderneming, activiteiten (risico's), samenstelling van de populatie (o.a. arbeiders, bedienden, jongeren,...), enz.

Deze vaststellingen betekenen ook:

- dat de aanpak met het oog op een forse reële daling van het aantal zware arbeidsongevallen baanbrekende maatregelen zal vergen waaraan het de afgelopen decennia ontbroken heeft;
- dat de maatschappelijke kost van arbeidsongevallen voor onze economie alleen al in de privésector heel wat hoger ligt dan de 1.006.917.209 euro per jaar uitgaven voor premies arbeidsongevallenverzekering. Naast deze directe kosten zijn er immers ook de hoge indirecte kosten, die voor een bedrijf een veelvoud uitmaken van de directe kosten. Het gaat dan vooral om niet-productieve tijd, maar vaak worden er ook kosten gemaakt om personeel en uitrusting te vervangen, de productie of dienstverlening heeft stilgelegen, niet gehaalde deadlines leiden tot schade aan het imago en verlies van klanten.
- dat een krachtig preventiebeleid dat erin zou slagen om de incidentie van arbeidsongevallen met 25 % of meer terug te dringen een bijzonder grote lastenverlaging zal inhouden voor de Belgische economie en de sociale zekerheid.

De Raad wijst er tenslotte op dat het bereiken van de doelstelling van het plan vereist dat verschillende elementen, die kunnen leiden tot de vermindering van de arbeidsongevallen samen beschouwd moeten worden. Die elementen moeten deel uitmaken van een strategisch geheel waarin de preventiecultuur volledig aan bod kan komen. Het sluitstuk daarvan is volgens de Raad dat er gezorgd dient te worden voor de naleving van de regelgeving ter zake, inzonderheid die maatregelen, die rechtstreeks ingrijpen op de risico's. Daartoe is het ook zeer belangrijk dat alle betrokken actoren ten volle hun medewerking verlenen.

Tegen die achtergrond stelt de Raad voor dat inzake de reductie van het aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten een aanpak wordt uitgewerkt steunend op volgende strategische assen:

1. herstel en versterking van de handhaving op kwantitatief en kwalitatief hoog niveau
2. sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectie rond knelpunten in toepassing van de veiligheidswetgeving
3. versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten
4. gecibleerde en systematische aanpak van recidive werkgevers na ernstige arbeidsongevallen en meervoudige beroepsziekten
5. ondersteuning van het preventiebeleid in KMO's
6. voorbeeldfunctie voor de overheid als opdrachtgever
7. focus op de hiërarchische lijn
8. meer praktijkgerichte vorming en opleiding van preventieadviseurs
9. toepassing van een bonus-malusregeling in de ongevallenverzekering
10. publieke benchmarking van het ongevallenrisico
11. aanpak van de nieuwe risico's
12. doelgroepenbeleid
13. het genderaspect

1. Herstel en versterking van de handhaving op kwantitatief en kwalitatief hoog niveau

De Raad wijst erop dat een eerste noodzakelijke stap in het uitwerken van een strategie tot het terugdringen van het aantal arbeidsongevallen erin bestaat een minimumniveau van handhaving van de veiligheidswetgeving te verzekeren. Op dit vlak stellen zich in België een aantal bijzondere problemen. Omdat het niet naleven van veiligheidsmaatregelen ook vaak een economisch kostenvoordeel oplevert op korte termijn voor de overtreder, is dit ook van aard de concurrentieverhoudingen te verstoren ten nadele van de meerderheid van de werkgevers die wel degelijk de veiligheidswetgeving toepassen. Bij een gebrek aan voldoende handhaving en toezicht dreigen deze werkgevers economisch te worden afgestraft tengevolge van een bona fide preventiebeleid.

De Raad vestigt dienaangaande de aandacht op een aantal prangende vaststellingen die werden gemaakt bij de meest recente audit van de inspectie Toezicht Welzijn op het Werk, zoals die werd uitgevoerd door een internationaal team van het Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) en waarvan de resultaten werden meegedeeld aan de bevoegde minister.

- "The number of workers inspected by one inspector varies from 14.000 to 47.000 (Brussels)."
- "The average in Belgium is 23000 workers / inspector. It is the second lowest among the SLIC member states."
- "The average among the SLIC member states is roughly 10000 workers/inspector"
- "The annual reports of the inspectorate show that in reality penal sanctions are seldom applied and rarely followed up by the judicial authorities."
- "Also administrative fines in second instance are hardly ever used in reality (14 cases in all of 2004)."
- "Administrative fines in this way also do not allow for on the spot fines for instance unwilling employers or direct risks for people at work."
- "Belgian law and legal system, do not give labour inspectors appropriate instruments to penalize."

Dit gebrek aan toezicht resulteert in een scherp probleem van handhaving, ook voor vrij belangrijke en redelijk essentieel geachte onderdelen van de veiligheidswetgeving. Dat blijkt ook uit de inspectie-index waarmee Toezicht Welzijn op het Werk eerder het niveau van naleving van bepaalde onderdelen rapporteerde in het jaarverslag:

- in 30 % van de ondernemingen werd geen betrokkenheid van de preventieadviseur vastgesteld bij het aankoopbeleid;
- in 32 % van de ondernemingen waren er ernstige tekorten of ontbrekende afscherming bij gevaarlijke machines;
- in 34 % van de ondernemingen waren geen geschreven essentiële veiligheidsinstructies voorhanden;
- in 20 % van de ondernemingen waren geen verslagen van erkende controle organismen voor transport en hefwerktuigen;
- in 21 % van de ondernemingen werd valgevaar vastgesteld door wanorde bij stapeling van goederen of materialen, door het ontbreken van afscherming, door de afwezigheid van slibvrije vloeren;
- in 31 % van de ondernemingen bleken ernstige fouten inzake brandpreventie (versperde nooduitgangen, geen instructies aan werknemers);
- in 27 % van de ondernemingen bleken er belangrijke problemen met ontbrekende veiligheidssignalering.

Begin 2009 beschikte de inspectiedienst (de directie Chemische Risico's niet meegeteld) nog slechts over 154 personen voor inspectiewerk. Dit is aanzienlijk lager dan het beoogde objectief van 177 inspecteurs ter versterking van deze inspectiedienst en de belofte dat elk vertrek automatisch zou gecompenseerd worden door een aanwerving.

De uitstroom is, gelet op de ongunstige leeftijdspiramide, nog steeds groot en zal nog minstens vier jaar aanhouden (begin van de jaren zeventig werden er op korte tijd veel inspecteurs aangeworven onder meer naar aanleiding van de brand in de Innovation te Brussel). De instroom houdt geen gelijke tred met de uitstroom omwille van de starre wervingsprocedure.

De Raad dringt er bij de minister op aan dat de nodige stappen worden gezet om de problemen inzake mankracht en middelen voor de inspectiediensten zoals geschetst in de SLIC-audit aan te passen. Hij dringt er daarbij op aan dat de nodige budgettaire en procedureaanpassingen worden doorgevoerd om de bezetting van de inspectiediensten op een termijn van drie jaar tot op het Europees gemiddelde te brengen. Het huidig niveau van bezetting is naar het oordeel van de Raad overigens ook in gebreke ten opzichte van de engagementen in de door België geratificeerde ILO-conventie 81 betreffende de arbeidsinspectie en de gelijknamige aanbeveling R20 waar een toereikende mankracht wordt vereist om alle arbeidsplaatsen systematisch te kunnen bezoeken, evenals inspectiebezoeken af te leggen na zware arbeidsongevallen.

De Raad wijst in dit verband op het succes van een vergelijkbare maatregel van het ministerie van Arbeid in Ontario, Canada dat naar bevolkingsomvang vergelijkbaar is met België. Met het oog op het drukken van het aantal arbeidsongevallen met 20 % werd ook daar een beleidsplan uitgewerkt met als hoeksteen van het beleid een versterking van de inspectiediensten, en een gericht programma van inspectie en begeleiding. Er werd voorzien in de aanwerving van 200 bijkomende personeelsleden voor de inspectiediensten met het oog op de naleving van de wetgeving. Met deze fundamentele ingreep en een reeks van begeleidende maatregelen lukte het Ontario om tussen 2004 en 2008 een daling van het aantal arbeidsongevallen met 20 % te realiseren. Momenteel telt Ontario 450 FTE als inspecteurs voor welzijn op het werk.

De Raad is er zich van bewust dat dit aanzienlijke budgettaire middelen zal vergen. Hij wijst anderzijds op de nog sterkere terugverdieneffecten van dergelijk beleid: lastenverlaging voor de ondernemingen via de premies arbeidsongevallen, vermindering van de kosten voor de sociale zekerheid, productiviteitswinsten gepaard gaand met een vermindering van arbeidsongevallen.

De Raad is van oordeel dat het mobiliseren van deze middelen een *conditio sine qua non* is voor het welslagen van een strategie inzake arbeidsongevallen.

Hij merkt op dat het niet volstaat om zoals in het recente verleden een beslissing te nemen binnen de ministerraad om inspecteurs systematisch te vervangen, en prioriteit te vragen bij Selor voor de rekrutering van vervangers voor inspecteurs die uittreden omwille van pensionering. Deze eerdere beslissing werd immers doorkruist door opeenvolgende lineaire besparingen in de personeelsenveloppe van de Federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en het ontbreken van de toelating van de diensten van Begroting voor het starten van wervingsprocedures om te voorzien in de vervanging bij geplande uitdiensttredingen.

Deze combinatie van maatregelen leidde er in de praktijk toe dat de vrijkomende middelen uit de personeelsenveloppe van de inspectiediensten werden aangewend ten behoeve van andere diensten van de Federale overheid, promoties, ...

De Raad benadrukt ten slotte ook inzonderheid het belang van een kwalitatieve versterking van de inspectiediensten (omkadering, werkwijze, hulpmiddelen). In die zin is de Raad ook vragende partij dat de versterkte inspectiediensten zouden functioneren overeenkomstig het kader als voorzien in ILO-conventie 81 betreffende de arbeidsinspectie. Dat houdt in dat arbeidsplaatsen zoveel worden geïnspecteerd als nodig is, ook na zware arbeidsongevallen, en op meer frequente wijze in grote arbeidsplaatsen en in arbeidsplaatsen met ongezonde of gevaarlijke arbeidsomstandigheden.

2. Sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectie rond knelpunten in toepassing van de veiligheidswetgeving

De Raad merkt op dat de sociale partners zeer gehecht zijn aan het tot stand brengen voor België van een samenwerking tussen de inspectiediensten en de representatieve organisaties van werknemers en werkgevers zoals voorzien in de voornoemde ILO-conventie.

De sociale partners wensen in dat verband afspraken te maken voor geplande, efficiënte en doelgerichte inspectieacties die met een minimum aan capaciteit en interventies een maximum aan resultaat behalen voor het niveau van handhaving van essentiële onderdelen van de veiligheidswetgeving.

Daarbij wensen de sociale partners :

- in overleg met de inspectiediensten over te gaan tot een selectie van activiteiten, sectoren en/of essentieel geachte onderdelen van de veiligheidswetgeving voor gerichte acties met het oog op het versterken van de preventie;
- waarbij voor die selectie rekening wordt gehouden met het hoog risico voor arbeidsongevallen of beroepsziekten alsook met de mate van bereidheid van de sectoren om aan de beoogde acties mee te werken;
- waarbij de nadruk komt te liggen op inspectieacties, die een hefboomeffect kunnen teweegbrengen, zoals acties rond zware overtredingen, rond overtredingen van organisatorische en structurele aard;

- in een eerste periode van minimum zes maanden een geconcerteerde actie van informatie, sensibilisatie en ondersteuning te voeren samen met de werkgevers- en werknemersorganisaties van de sector waarbij de probleempunten, de gevolgen ervan en de aankomende inspectieactie ruim in de belangstelling worden geplaatst; het is aangewezen ook de externe preventiediensten bij die geconcerteerde actie te betrekken;
- waarbij in deze eerste periode de inspectie een gerichte aanwezigheid voert in de bedoelde sectoren en rond de gestelde probleempunten waarbij de aanpak heel sterk ligt op begeleiding, informatie, waarschuwingen en voorstellen tot regularisatie;
- waarbij in een tweede daaropvolgende periode een intensieve inspectieronde wordt opgezet waarbij wel degelijk repressief en demonstratief wordt opgetreden ten aanzien van in gebreke blijvende werkgevers;
- waarbij het nodige juridisch kader wordt gecreëerd voor een effectief sanctiearsenaal in deze tweede periode:
 - * een grondig voorafgaand overleg met de auditoraten bij de arbeidsrechtbanken en de parketten bij de strafrechtbanken;
 - * een aanpassing van het stelsel van administratieve boetes waarbij naar Nederlands voorbeeld een lik-op-stukbeleid kan worden gevoerd, zodat in het bestek van enkele weken na vaststelling een invordering kan gebeuren van een vastgestelde overtreding;
 - * met systematische en schriftelijke ingebrekestelling door de inspectie van werkgevers voor vastgestelde zware overtredingen op grond van de systematische toepassing van art 46, §1, 7° van de arbeidsongevallenwet zodat bij eventueel volgende arbeidsongevallen te wijten aan dezelfde overtreding, de burgerlijke aansprakelijkheid van de betrokken recidive werkgever niet langer wordt overgenomen door de arbeidsongevallenverzekering.

3. Versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten

De Raad is vragende partij voor een hervorming van meerdere aspecten in het functioneren van de externe preventiediensten. De huidige mechanismen van tarificatie, wettelijk opgelegde minimumprestaties, ontoereikende bevoegdheden van het paritair toezicht en een vrijwel ontbrekend toezicht van de overheid over de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde diensten nopen tot een aantal aanpassingen met het oog op het wegwerken van een aantal pijnpunten en het verzekeren van de primaire rol van de externe diensten, d.w.z. hun expertise te leveren vooral daar waar ze ontbreekt.

Als pijnpunten kunnen o.m. worden aangeduid :

- de frequente afwezigheid in KMO's;
- het niet meewerken aan het jaarlijks bedrijfsbezoek en de uitwerking van de risicoanalyse;
- de vaak te sterke focus op medische onderzoeken;
- de onderbezetting van diverse externe diensten;
- het doorsluizen van inkomsten uit de forfaitaire minimumtarieven naar andere dan de wettelijk voorziene opdrachten.

De Raad verwijst in dat verband naar het advies nr. 30 dd. 28 februari 2001 van de Hoge raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, waarbij voorstellen werden uitgewerkt voor het bijsturen van minimumprestaties en minimumtarieven van externe preventiediensten.

Daarnaast stelt de Raad ook voor dat onder bepaalde voorwaarden mogelijk wordt gemaakt voor bepaalde doelgroepen proefprojecten op te zetten waarbij een andere invulling gegeven kan worden aan de in de wetgeving vastgelegde minimumopdrachten inzake preventiediensten. De inbreng en middelen van de externe preventiediensten zouden dan aangewend kunnen worden voor het realiseren van andere opdrachten inzake preventie, zoals de organisatie van veiligheidsopleidingen, het uitwerken van de risicoanalyse, een grondig bedrijfsbezoek en een veiligheidsaudit van alle arbeidsplaatsen en werkposten, een beroep op andere gespecialiseerde technische preventiedisciplines, expertises rond alternatieve en meer veilige productieprocessen. De Raad vindt het belangrijk die projecten zo vlug mogelijk op te starten en vraagt om in overleg met de sociale partners de randvoorwaarden hiervoor te bepalen (welke sectoren of ondernemingen, geen reductie van bestede middelen aan preventie, welke anderssoortige inspanningen, overleg op sectoraal en/of ondernemingsniveau, duurtijd, rapportering, evaluatie enz.).

4. Gecibleerde en systematische aanpak van recidive werkgevers na ernstige arbeidsongevallen en meervoudige beroepsziekten

De Raad bepleit dat extra inspanningen worden gedaan ten aanzien van een kleine groep van ondernemingen die door systematische overtredingen van de veiligheidswetgeving concurrentieverstorend werken, en grote kosten veroorzaken voor het geheel van de arbeidsongevallenverzekering.

In dit verband blijft nog het mechanisme voorzien in artikel 46 §1, 7° van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 waarover de sociale partners in het beheerscomité van het Fonds voor arbeidsongevallen een positief advies uitbrachten geheel onbenut.

Mits een aangepast en systematisch optreden van de inspectiediensten na ernstige arbeidsongevallen kan met behulp van dit mechanisme een schriftelijke ingebrekestelling door de inspectie worden opgesteld ten aanzien van een werkgever die arbeidsongevallen veroorzaakte ten gevolge van een overtreding. Mits deze voorafgaande procedure kunnen recidive werkgevers na nieuwe arbeidsongevallen ten gevolge van deze overtredingen burgerlijk aansprakelijk worden gesteld voor de kosten die deze ongevallen veroorzaakten.

Op deze wijze zal ook de schadelast ten laste van het verzekeringsstelsel en het Fonds voor Arbeidsongevallen kunnen verminderd worden.

Een gelijkaardig mechanisme kan worden toegepast in het kader van de wetgeving betreffende de beroepsziekten (artikel 51, §1, 1° van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970).

5. Ondersteuning van het preventiebeleid in KMO's

Om het preventiebeleid in KMO's te lanceren of op een hoger niveau te tillen, is het volgens de Raad noodzakelijk om een aansluitend geheel van acties te ontwikkelen (informatie, opleiding, hulpmiddelen, bijstand, stimulansen, toezicht, evaluatie ...) en hiervoor te vertrekken vanuit het perspectief van de KMO. De focus ligt tot nu toe teveel op het aanbod, gaande van talloze publicaties en hulpmiddelen tot de dienstverlening door de externe preventiediensten. De Raad is van oordeel dat eerder vertrokken moet worden vanuit de behoeften van de KMO's. Het is dan wel noodzakelijk om hen te stimuleren zodat ze zelf vragende partij worden.

Dit kan onder andere gebeuren door middel van:

- versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten (zie eerder punt 3);
- sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectie (zie eerder punt 2);

- gebruik van hefboomen die de vraag naar een versterkt preventiebeleid creëren zoals welzijnscriteria in het beleid van opdrachtgevers, het aankoopbeleid, toegang tot programma's en fondsen, enz. (zie ook verder punt 6);
- het aanspreken van de bedrijfsleider (zie verder punt 7).

6. Voorbeeldfunctie voor de overheid als opdrachtgever

De Raad merkt op dat wat op het vlak van preventie met veel inspanningen is opgebouwd, over jaren in enkele minuten teniet gedaan kan worden. Het is daarom belangrijk dat het beleid dat men voorstaat ook daadwerkelijk wordt toegepast ("practice what you preach"). Dit geldt zowel voor de overhe(i)d(en), de sociale partners, het topmanagement van bedrijven, leidinggevenden op de vloer, experts, inspecteurs, kortom voor elke actor in dat beleid.

Vooraf het voorbeeldgedrag van de overheden op de verschillende niveaus (van de federale overheden tot de gemeentelijke) is cruciaal en tot op heden ondermaats. De strategie wijst op het belang van een goede coördinatie en samenwerking in het geval van werken met (onder)aannemers. Bedrijven moeten al te vaak vaststellen dat de opdrachtgevende partij bij "overheidsopdrachten" de vastgelegde spelregels inzake veiligheid en gezondheid bij dit soort werken niet of nauwelijks toepast. Als grootste opdrachtgever van het land heeft "de overheid" hier een enorme hefboom in handen die niet of nauwelijks benut wordt. Hetzelfde geldt voor het aankoopbeleid van de "overheid". Een nationale strategie moet volgens de Raad durven stellen dat alle geledingen van het overheidsapparaat minimaal de (wettelijke) basisregels inzake welzijn op het werk zullen respecteren en dit ook afdwingen.

7. Focus op de hiërarchische lijn

De Raad is van oordeel dat een preventiebeleid maar kans op slagen heeft als de inzet en betrokkenheid van de bedrijfsleider en alle medewerkers met een leidinggevende opdracht verzekerd zijn. Zij belichamen immers "de werkgever". In de praktijk zijn zij het die het welzijnsbeleid moeten realiseren en (laten) uitvoeren. Nog al te vaak wordt er volgens de Raad van uitgegaan dat de veiligheidschef of preventieadviseur verantwoordelijk is voor dé veiligheid terwijl dat niet het geval is. De preventieadviseur(s) zijn er immers om deskundige bijstand (advies) te verlenen, niet om het beleid uit te voeren. Elke 'chef' moet dus bewust gemaakt worden van zijn verantwoordelijkheid voor het naleven en doen naleven van bepaalde reglementeringen en voorschriften.

De wetgever legt de leidinggevenden (hiërarchische lijn) trouwens een aantal zeer specifieke taken op in het kader van het welzijnsbeleid. Zo moeten zij:¹

- voorstellen en adviezen formuleren aan de werkgever in het kader van het beheersen van de risico's in het bedrijf;
- ongevallen en incidenten die zich op de arbeidsplaats hebben voorgedaan, onderzoeken en maatregelen voorstellen om dergelijke ongevallen en incidenten te voorkomen;
- een effectieve controle uitoefenen op de arbeidsmiddelen, de collectieve en persoonlijke beschermingsmiddelen en de gebruikte stoffen en preparaten om onregelmatigheden vast te stellen en maatregelen te treffen om hieraan een einde te maken;
- tijdig het advies inwinnen van de diensten voor preventie en bescherming op het werk;
- controleren of de taken worden uitgevoerd door werknemers die de daartoe vereiste bekwaamheid bezitten en de nodige opleiding en instructies hebben ontvangen;
- waken over de naleving van de instructies die (in toepassing van de wetgeving inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk) moeten worden verstrekt;
- zich ervan vergewissen dat de werknemers bovengenoemde inlichtingen goed begrijpen en in praktijk brengen;
- het onthaal van elke beginnende werknemer organiseren en een ervaren werknemer aanduiden die ermee belast is deze te begeleiden.

Los van het beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever, dragen ook de leidinggevenden dus een belangrijke verantwoordelijkheid. Die is zowel moreel (kwestie van geweten), contractueel (arbeidsovereenkomst, arbeidsreglement) als burgerlijk (herstellen of vergoeden van schade) of strafrechtelijk (straf voor fout of overtreding). Er is niet noodzakelijk alleen sprake van "fout" bij een inbreuk tegen de wetgeving. Ook een gebrek aan vooruitzicht wanneer het gevolg voorzienbaar en vermijdbaar was, wordt als een fout aanzien. Men kan dus ook aansprakelijk gesteld worden voor het niet handelen.

¹ Koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende het beleid inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, Art. 13.

Naar het oordeel van de Raad is de rol van de hiërarchische lijn dus een sleutelement in het preventiebeleid op ondernemingsniveau dat al te weinig wordt aangepakt en in de praktijk sterk wordt onderschat. Dit element wordt wel aangehaald in de aanhef van de nationale strategie (II. De bestaansreden van het plan "Nationale Strategie") maar verder niet vertaald in de programma's en acties.

De Raad acht het geboden om een beleid uit te werken dat sterker de nadruk legt op de rol en verantwoordelijkheid van de hiërarchische lijn in plaats van te focussen op de adviseurs en experts. Hij stelt voor om acties te ontwikkelen die betrekking hebben op:

- sensibiliseren van leidinggevendenden over hun rol en verantwoordelijkheid;
- bewustzijn van het belang van "corporate responsibility" voor veiligheid en gezondheid aanmoedigen;
- uitwerken en stimuleren van een "preventie"opleiding voor leidinggevendenden;
- management als eerste en enige aanspreekpunt voor inspectie;
- interne audits stimuleren (en eventueel opleggen in bepaalde gevallen);
- onderzoek en informatie naar veiligheid en gezondheid als onderdeel van functionerings- en evaluatiegesprekken van leidinggevendenden.

8. Meer praktijkgerichte vorming en opleiding van preventieadviseurs

De Raad benadrukt dat het vormingsbeleid vooral rekening moet houden met de wijze waarop preventieadviseurs hun opdrachten dienen te vervullen op het terrein.

Hij is dan ook van oordeel dat meer aandacht besteed moet worden aan de concrete vereisten in de praktijk en dat op grond daarvan het vormingsaanbod eventueel zal dienen te worden aangepast.

9. Toepassing van een bonus-malusregeling in de ongevallenverzekering

De Raad stelt vast dat in de praktijk de bonus-malusregeling voor de premie arbeidsongevallen slechts in een zeer bescheiden mate wordt toegepast. Dit is van aard om onvoldoende incentives te bieden aan ondernemingen die met behulp van tastbare en kostbare preventiemaatregelen hun ongevallenrisico kunnen drukken ver beneden sectorale gemiddelden. Anderzijds veroorzaakt een miniem percentage van ondernemingen een onevenredig groot aantal kosten in de arbeidsongevallenverzekering die via het verzekeringsmechanisme gedragen worden door het geheel van de aangesloten werkgevers.

De Raad stelt voor dat in overleg met de verzekeringssector nagegaan wordt of een efficiënte bonus-malusregeling kan worden uitgewerkt ter bijsturing van de huidige praktijk, en waarbij een tastbare verhoging of vermindering van de verzekeringspremie wordt bereikt in functie van de afwijking van het risicoprofiel van de sector zodat de regeling daadwerkelijk leidt tot bijkomende preventie-inspanningen door de werkgever.

10. Verzwaard risico - publieke benchmarking van het ongevallenrisico

De Raad neemt zich voor om een grondige evaluatie te maken van het stelsel van verzwaard risico dat momenteel in uitwerking is voor een doelgroep van 100 ondernemingen.

De Raad stelt voor dat de interprofessionele benchmarking die ten behoeve van dit beleid wordt uitgewerkt door het Fonds voor Arbeidsongevallen publiek ter beschikking wordt gesteld van werkgevers en werknemers. Met deze benchmarkberekeningen worden immers de risicoprofielen van ondernemingen met een minimum aantal ongevallen berekend ten aanzien van een sectoraal gemiddelde. Op deze wijze wordt een rangorde berekend naar verzwaard risico van ondernemingen dat rekening houdt met de sectorale verschillen inzake ongevalsrisico.

De Raad acht het aangewezen dat deze berekeningen en classificatie publiek beschikbaar zouden zijn via het Fonds voor Arbeidsongevallen zodat de betrokken werkgevers en werknemers een duidelijk inzicht kunnen krijgen in hun score inzake preventie en arbeidsveiligheid rekening houdend met de aard van de werkzaamheden in deze ondernemingen. Dergelijke publieke benchmarking kan met succes gebruikt worden in sensibilisatieacties op niveau van de onderneming, sector en regio en een sterke aansporing vormen voor een versterkt preventiebeleid.

Tenslotte dringt de Raad ook aan op een evaluatie van het systeem van rapportering over ernstige arbeidsongevallen teneinde de preventieve effecten te versterken.

11. Aanpak van de nieuwe risico's

a) Musculoskeletale aandoeningen

De Raad vindt dat voor de preventie van musculoskeletale aandoeningen ergonomische maatregelen moeten worden genomen die betrekking hebben op arbeidsorganisatie, mechanische factoren, biomechanische factoren en psychosociale aspecten. De nationale strategie inzake welzijn op het werk moet acties bevatten om die maatregelen in de praktijk te brengen.

Ook merkt de Raad op dat een initiatief van de Belgische overheid met betrekking tot de preventie van musculoskeletale aandoeningen zal moeten kaderen in de instrumenten die de Europese Commissie voorbereidt.

b) Psychosociale belasting

De Raad vraagt prioritaire aandacht voor werkstress. Werkstress veroorzaakt immers zowel fysieke als psychische problemen, en is ook een belangrijke factor bij het ontstaan van musculoskeletale aandoeningen.

Verder merkt de Raad op dat er in de strategie enerzijds aandacht is voor de verspreiding van bestaande tools, terwijl er ook een nieuwe tool wordt aangekondigd om stress te objectiveren.

Hij is van mening dat er voor wat werkstress betreft reeds voldoende instrumenten voorhanden zijn om het bestaan ervan te objectiveren. Hij herinnert er echter aan dat uit tal van studies blijkt dat bij interventies om werkstress te voorkomen en te elimineren aan verschillende elementen moet worden gesleuteld, zoals de arbeidsorganisatie, de communicatie en de arbeidsomgeving. Dat is overigens ook het uitgangspunt van CAO72. De Raad is van oordeel dat de nadruk moet liggen op de toepassing van die cao en dat de nationale strategie daarom in acties moet voorzien (informatie, sensibilisatie, verspreiding tools). Het verdient aanbeveling dat daartoe een operationeel model wordt uitgewerkt.

12. Doelgroepenbeleid

De Raad stelt vast dat programma 1, project 4 van de nationale strategie² een aantal specifieke doelgroepen vermeldt zonder evenwel verdere acties voor te stellen. Hij is van mening dat een doelgroepenbeleid moet worden uitgewerkt in overleg tussen de overheid, de sociale partners en de beoogde groepen en dat ook de beoogde sectoren bereid moeten zijn om mee te werken. De prioriteit bij het bepalen van die doelgroepen mag niet uitsluitend steunen op ongevalstatistiek maar dient ook gebaseerd te zijn op verschillende andere elementen, zoals ongevalrisico's, leeftijd en ervaring.

De Raad vraagt ook specifiek aandacht voor het welzijn van uitzendkrachten en van werknemers in bedrijven en sectoren waar de wettelijk voorziene preventiestructuren vaak minder goed of zelfs onvoldoende uitgebouwd zijn.

Daarnaast is de Raad van mening dat de nationale strategie ook aandacht moet hebben voor werknemers met specifieke gezondheidsproblemen, waarvan de oorzaak niet in de werksfeer moet gezocht worden, maar die toch een gevolg kunnen hebben voor het welzijn van de werknemer op de werkplek. De Raad denkt hier bijvoorbeeld aan obese werknemers, werknemers die lijden aan epilepsie, migraine, bepaalde niet arbeidsgebonden allergieën of astma. Maatregelen daartoe moeten uitgewerkt worden in samenwerking met andere beleidslijnen, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

13. Het genderspect

De Raad stelt vast dat het genderspect in het ontwerp van nationale strategie nergens aan bod komt.

² De preventie van beroepsziekten en arbeidsongevallen versterken (programma 1) - gedragswijzigingen en een preventiecultuur bevorderen (project 4).

Hij betreurt dit en vraagt dat de minister die belast is met de problematiek van de gelijke kansen de nodige initiatieven neemt om die dimensie in de strategie op te nemen.

De Secretaris,

De Voorzitter,

J.-P. Delcroix

P. Windey