

ADVIES Nr. 1.918

---

Zitting van dinsdag 25 november 2014

---

Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020

x            x            x

2.665-1

## INHOUDSTAFEL

	<u>Blz</u>
<b>I. INLEIDING</b>	2
<b>II. STANDPUNT VAN DE RAAD</b>	3
A. De antecedenten : de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012 en haar evaluatie	3
1. Het advies nr. 1.683 van 6 mei 2009	3
2. Het evaluatierapport van juni 2013	4
B. Bemerkingen bij het evaluatierapport over de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012	7
C. Bemerkingen wat betreft de structuur van de toekomstige strategie	8
D. Bemerkingen wat betreft de inhoud van de toekomstige strategie	10
1. Wat betreft de voorgestelde strategische doelstellingen	10
2. Wat betreft de essentiële krachtlijnen voor een strategie	12
a. De vijf doelstellingen van de strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020	13
1) Ambitieuw inzetten wat betreft arbeidsongevallen en beroepsziekten	13
2) Ambitieuw inzetten wat betreft gezondheidsproblemen veroorzaakt door het werk	15
3) De bescherming van kwetsbare groepen	16
4) De bescherming over de hele loopbaan	18
5) De aanpak van nieuwe risico's	19
b. De negen elementen van het plan van aanpak van de strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020	20
1) Een kwalitatieve regelgeving	20
2) De versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten	21

3) De rol van de overheid	22
4) Een focus op de hiërarchische lijn en de werknemers zelf	23
5) De versterking van de werking van de inspectiediensten	23
6) Sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectie rond knelpunten in de toepassing van de veiligheidswetgeving	25
7) Een gecibleerde en systematische aanpak van recidive werkgevers na ernstige arbeidsongevallen en meervoudige beroepsziekten	26
8) Het belang van het sociaal overleg	27
9) Gekaderd in een sterk Europees beleid	28

## **ADVIES Nr. 1.918**

---

Onderwerp : Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020

Bij brief van 21 oktober 2013 heeft toenmalig mevrouw M. De Coninck, minister van Werk, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over de “Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020”.

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

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 25 november 2014 navolgend advies uitgebracht.

x            x            x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. INLEIDING**

Bij brief van 21 oktober 2013 heeft toenmalig mevrouw M. De Coninck, minister van Werk, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over de “Nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020”.

De Nationale Arbeidsraad wordt geraadpleegd over de strategische en operationele doelstellingen van de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020.

Deze strategie bouwt verder op de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012, waarover de Nationale Arbeidsraad op 6 mei 2009 het advies nr. 1.683 heeft uitgebracht.

Deze nationale strategie welzijn op het werk 2008-2012 vloeide 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 (COM (2007) 62 definitief).”

Tot op heden heeft de Europese Commissie geen nieuwe strategie uitgevaardigd<sup>1</sup>.

De bedoeling van de toenmalige minister van Werk, mevrouw DE CONINCK, is om op grond van het advies uitgebracht door de Raad, eenmaal een akkoord is bereikt over de weerhouden strategische en operationele doelstellingen en de aanpak, een voorstel van acties en indicatoren voor de opvolging ervan alsmede de timing van de uitvoering ervan, en de prioriteiten, voor te leggen aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk.

---

<sup>1</sup> Er werd wel een strategisch kader uitgewerkt (zie verder op pagina 28 onder punt 9)). Mededeling van 6 juni 2014 de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake een strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2014-2020 (COM (2014) 332 final).

Tevens wordt beoogd dat tenminste twee keer per jaar in de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk besprekingen plaatsvinden omtrent de opvolging en de evaluatie van de Nationale strategie welzijn op het werk 2014-2020.

## II. STANDPUNT VAN DE RAAD

### A. De antecedenten : de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012 en haar evaluatie

Alvorens in te gaan op de strategische en operationele doelstellingen die opgenomen zijn in de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020, wenst de Raad de aandacht te vestigen op het advies dat hij uitbracht over de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012 en het evaluatierapport dat over het verloop van deze strategie werd uitgebracht.

#### 1. Het advies nr. 1.683 van 6 mei 2009

Toen de Nationale Arbeidsraad om advies werd gevraagd over het voorstel voor een nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012 beoordeelde hij de intentie om te komen tot een volwaardige nationale strategie als positief, maar had hij een aantal bemerkingen bij de concrete vorm van dit plan. De volgende bemerkingen werden gemaakt :

- het plan is helemaal niet toereikend om het beoogde resultaat, met name een vermindering van de kans op arbeidsongevallen met 25 %, te bereiken;
- het plan is niet evenwichtig opgebouwd en vormt geen coherent geheel. Het geeft de indruk dat een aantal losse maatregelen, waarvan een belangrijk deel al was aangekondigd of sowieso moet worden gerealiseerd, verzameld worden onder de vlag van een nationale strategie; en
- het blijft te veel bij een verticale benadering, terwijl er ook een horizontale benadering is vereist die moet leiden naar meer samenwerking tussen de verschillende beleidsstructuren.

Er wordt daarom een alternatieve meerjarenaanpak voorgesteld rond 13 strategische assen. Omwille van de interne samenhang en de bereikte evenwichten wordt gevraagd 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.

Er wordt gewezen op de niet geringe budgettaire middelen die de uitwerking van de maatregelen zal vereisen en het overwinnen van weerstanden van diverse geledingen en actoren in de samenleving.

Er wordt gesteld dat de verschillende elementen van het plan deel moeten uitmaken van een strategisch geheel waarin de preventiecultuur volledig aan bod kan komen. Het sluitstuk daarvan is dat er gezorgd wordt voor de naleving van de regelgeving. Daartoe is het belangrijk dat alle betrokken actoren ten volle hun medewerking verlenen.

## 2. Het evaluatierapport van juni 2013

In juni 2013 heeft de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012 het voorwerp uitgemaakt van een evaluatie die door de Directie van het onderzoek over de verbetering van de arbeidsomstandigheden (DIOVA) van de Algemene Directie Humanisering van de Arbeid van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg werd gevraagd aan de vzw PRE-VENT.

- a. Wat de realisaties van de strategie 2008-2012 betreft, wijst het evaluatierapport er op dat de drie pijlers voor de actie die transversaal door de 5 programma's van de strategie lopen, slechts in beperkte mate werden gerealiseerd.

Wat de eerste pijler betreft, de doelstelling om een globale daling met 25 % van de kans op arbeidsongevallen te bekomen, wordt opgemerkt dat de statistieken tussen 2008 en 2011 een daling van het aantal aangegeven arbeidsongevallen met slechts 10 % aangeven, zonder dat evenwel een oorzakelijk verband kan gevonden worden tussen het resultaat en de tenuitvoerlegging van de strategie.

Wat betreft de tweede pijler, het aanzetten tot een gedragswijziging bij de werknemers door een cultuur van risicopreventie te stimuleren, wijst het evaluatierapport er op dat de wijziging van de preventiecultuur in bedrijven en de gedragswijziging die daarmee gepaard gaat extreem complexe processen zijn. Er moet rekening gehouden worden met een groot aantal factoren om een gedrag te veranderen. Die factoren zijn psychosociaal of materieel, collectief of individueel (waaronder onderwijs, opleidingen en bedrijfscultuur). Er zijn inspanningen geleverd inzake opleiding en onderwijs, maar er zijn hierover onvoldoende cijfergegevens bekend en de impact op een gedragsverandering is moeilijk in te schatten.

Wat de derde pijler betreft, de optimalisatie van de functionering van de preventiediensten, wordt door het evaluatierapport opgemerkt dat de besprekingen tijdens de periode waarop de strategie betrekking heeft met betrekking tot de optimalisatie van de functionering van de externe diensten (doorlichting van hun organisatie en van hun tarifiëring) niet werden voltooid en dat de versterking van de preventieopdrachten van deze diensten het actiemiddel bij uitstek blijven om de preventiepraktijken te verbeteren in de KMO's.

- b. Tevens wordt in dit rapport een balans opgemaakt van de mogelijke oorzaken voor de tekortkomingen van de nationale strategie 2008-2012 en worden op basis hiervan aanbevelingen aangereikt voor een toekomstige strategie.

Het rapport geeft aan dat men in België onvoldoende heeft geïnvesteerd in de vertaling van de Europese strategie naar een overdachte nationale strategie in functie van de nationale noden. De nationale strategie is een loutere inventaris geworden van verschillende reeds voorgenomen acties die beantwoordden aan die Europese strategie.

Op deze wijze werd de strategie niet gebruikt als motor om nieuwe acties uit te bouwen of de activiteiten te heroriënteren. Bovendien was dit een struikelblok voor de tenuitvoerlegging van de strategie zelf, want er werd onvoldoende stilgestaan bij de krijtlijnen en de draagwijdte van de strategie en de vertaling van de beleidslijnen in actiemiddelen en actoren.

Alhoewel alle officiële partijen werden gecontacteerd bij de redactie van de tekst, heeft de strategie geleden onder een gebrek aan politieke steun tijdens haar tenuitvoerlegging (de regering van lopende zaken) en aan verder overleg gedurende het tenuitvoerleggingsproces. Dit zou de coherentie van de acties en pertinentie in de keuze van de actiemiddelen hebben vergroot.



Eveneens is het volgens het rapport vereist dat (kwalitatieve) indicatoren worden uitgewerkt om de kwaliteit en de pertinentie van de interventies te meten en dat momenten worden voorzien om de tenuitvoerlegging van het plan te evalueren en eventueel bij te sturen.

Ook de hiërarchisering van de prioriteiten ontbreekt, waarbij best zou uitgegaan worden van de objectivering van de problemen in de praktijk en de uitvoering van de strategie zou worden opgedeeld in realisatiefasen.

Hetgeen, volgens het rapport, aan de nationale strategie 2008-2012 heeft ontbroken is de uittekening van de strategie op een wijze zodat zij gezamenlijk gedragen wordt door alle betrokken partijen ("shared ownership"). Hierdoor wordt betrokkenheid van deze partijen gecreëerd en ontstaat een procesmatige aanpak, waarbij een draagvlak en legitimiteit wordt gecreëerd voor de interventies van de strategie.

Dit vereist dat in nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen wordt gewerkt, waarbij overleg en akkoordvorming betrekking hebben op zowel de definitie van de doelstellingen als de tenuitvoerlegging van de strategie, de monitoring en de eventuele aanpassing ervan (een zogenaamd aanstuuringsmechanisme).

Zoals in het evaluatierapport wordt uitgelegd, is het hiertoe eveneens nodig om in de uitwerking van de strategie :

- een onderscheid te maken tussen de strategische en de operationele doelstellingen en de acties,
- de verantwoordelijkheden voor de operationele doelstellingen en de acties te bepalen in termen van de betrokken actoren en de keuze van de toegekende middelen,
- een gefaseerde aanpak te voorzien met indicatoren voor de evaluatie en evaluatiemomenten, en
- een communicatieplan te voorzien voor de communicatie met de belanghebbende partijen en het grote publiek over de tenuitvoerlegging van de strategie en over de tussentijdse evaluaties en eventuele bijsturingen.

- c. Op basis van de balans van de voorbije activiteiten werden in het evaluatierapport vervolgens een aantal strategische doelstellingen voor de toekomst geïdentificeerd.

In een tweede fase werd gepoogd de aanzet voor een toekomstige nationale strategie te verfijnen door middel van een bevraging van diverse institutionele preventieactoren op basis van een werkdocument met strategische, operationele doelstellingen en acties, met aanduiding van de eventuele evaluatie-indicatoren en de mogelijk betrokken actoren.

Dit werkdocument werd voorgelegd op een rondetafelconferentie die plaatsvond op 7 mei 2013.

B. Bemerkingen bij het evaluatierapport over de nationale strategie inzake welzijn op het werk 2008-2012

De Raad wijst er op dat het uitbrengen van een evaluatierapport ex post aangeeft dat bij het opzetten van deze strategie onvoldoende werd nagedacht over de indicatoren op basis waarvan de strategie zou geëvalueerd worden, de wijze waarop de strategie zou geëvalueerd worden en de intervallen waarop dit zou gebeuren.

Wat het eerste betreft dient nogmaals verwezen te worden naar het advies nr. 1.683, waarin de Raad stelde dat de globale doelstelling van de strategie 2008-2012, de daling van de incidentie van arbeidsongevallen met 25 %, door hem eerder als een kwalitatieve doelstelling wordt gezien, "als de reflectie van een ambitie om het aantal ongevallen en de ernst ervan terug te dringen en niet zozeer als een kwantitatieve doelstelling".

De Raad is nog steeds van oordeel dat de resultaten van een nationale strategie niet dienen beoordeeld te worden in functie van het bereiken van een cijfer, maar in functie van de acties die ondernomen werden om het aantal ongevallen en de ernst ervan terug te dringen.

Ook het voornoemde evaluatierapport geeft blijk van een te letterlijke en kwantitatieve interpretatie van de in de strategie 2008-2012 opgenomen doelstelling.

Het vereist baanbrekende en ambitieuze projecten en acties om zo'n kwalitatieve sprong voorwaarts te maken, en het is daarop dat het slagen van zo'n strategie dient afgerekend te worden.

Er kan enkel geconstateerd worden dat tijdens de looptijd van de strategie 2008-2012 onvoldoende vertaling werd gegeven aan zo'n ambitie in projecten en dat er onvoldoende daadkracht aanwezig was door de afwezigheid van voldoende mankracht, beschikbare financiële middelen en politieke wil.

### C. Bemerkingen wat betreft de structuur van de toekomstige strategie

De Raad wijst er op dat de adviesaanvraag die hem wordt voorgelegd betrekking heeft op de voorgestelde strategische en operationele doelstellingen voor de nationale strategie 2014-2020.

Een voorstel van acties en indicatoren zal, in een tweede fase, voorgelegd worden aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk.

Op basis van de weerhouden indicatoren zal een monitoring tot stand gebracht worden. Het is de bedoeling om de tenuitvoerlegging regelmatig en tenminste twee keer per jaar te bespreken in de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk.

1. Zoals hij in zijn advies nr. 1.683 reeds stelde, staat de Raad positief tegenover de wil om een nationale strategie rond welzijn op het werk te ontwikkelen. Hij verwelkomt eveneens de openheid voor de betrokkenheid van de sociale partners bij de uitwerking van dit plan.

Hij wil evenwel herinneren aan de noodzakelijke randvoorwaarden voor een succesvolle tenuitvoerlegging van zo'n strategie, die hij opsomde in zijn advies nr. 1.683 en die hierboven werden weergegeven onder punt A. en B. (over de inhoud die volgens hem dient gegeven te worden aan de strategie, gaat hij verder in onder punt D. van dit advies).

De bezorgdheden die de Raad had voor de uitwerking van de vorige strategie, kwamen in nog meer detail terug in het evaluatierapport dat over deze strategie werd gemaakt, maar dan als verklaringen voor de te beperkte realisaties van die strategie.

Essentieel is dat de nieuwe strategie zou worden uitgewerkt op een wijze dat zij in “shared ownership” toebehoort aan alle betrokken partijen. Dit vereist overleg met de betrokken partijen gedurende de volledige looptijd van de strategie en tevens responsabilisering van de actoren die duidelijk worden aangeduid voor de acties die de realisatie beogen van de operationele doelstellingen. De sterke aansturing van de strategie vereist bovendien voldoende politiek engagement en het vrijmaken van de nodige financiële middelen.

2. Wanneer de concrete uitwerking van de nieuwe strategie wordt bekeken, betekent dit dat het een positieve stap is dat er in het voorstel voor een nieuwe strategie een onderscheid wordt gemaakt tussen strategische en operationele doelstellingen.

In het advies nr. 1.683 werd gesteld dat de voorgestelde strategie 2008-2012 te veel uitging van bestaande (geplande) acties en dat er strategische doelstellingen ontbraken. Nu bevat het voorstel wel een aantal strategische doelstellingen.

Evenwel ontbreekt nog steeds de hiërarchisering van de prioriteiten en de opdeling van de strategie in realisatiefasen.

Ook wordt aan de Raad geen strategie voorgelegd waarin de verantwoordelijkheden voor de operationele doelstellingen worden bepaald in termen van de betrokken actoren en de toegekende middelen, hetgeen responsabilisering van de betrokkenen mogelijk zou maken, en dit terwijl het werkdocument dat in mei 2013 aan de rondetafelconferentie werd voorgelegd wel deze elementen bevatte.

Ook met betrekking tot de concrete acties om uitvoering te geven aan de operationele doelstellingen en de indicatoren voor de opvolging en de evaluatie, bevat de voorgestelde strategie nog geen elementen. De strategie bevat ook geen communicatieplan.

De Raad is van oordeel dat deze elementen en het volgehouden overleg hierover essentieel zijn voor de gedragenheid van de strategie in “shared ownership” en is de mening toegedaan dat een verdere uitwerking van de strategie in het kader van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, die ook de opvolging op zich zal nemen, onvoldoende garanties biedt voor de betrokkenheid van alle stakeholders.

D. Bemerkingen wat betreft de inhoud van de toekomstige strategie

De Raad heeft kennis genomen van de vier strategische doelstellingen van de voorgestelde strategie :

- duurzame tewerkstelling door de verbetering van de kwaliteit van het werk (waardig werk);
- het versterken van de deelname aan de arbeidsmarkt;
- het versterken van de preventiestructuren; en
- het versterken van de preventiecultuur.

Aan elk van de strategische doelstellingen worden een aantal operationele doelstellingen gekoppeld (overzichtsschema in bijlage bij de adviesaanvraag).

In zijn advies nr. 1.683 had de Raad een meerjarenaanpak voorgesteld rond 13 strategische assen. Zoals het evaluatierapport van de vorige strategie aangaf, bevatten deze elementen die raken aan de verschillende niveaus van een strategie (strategisch, operationeel, acties, middelen, actoren, doelgroepen).

De Raad heeft naar aanleiding van de adviesaanvraag een nieuwe denkoefening gedaan over wat voor hem de essentiële elementen zijn voor een nieuwe strategie 2014-2020.

Hij wenst, ten eerste, een aantal bemerkingen te maken bij de voorgestelde strategische doelstellingen, om, vervolgens, een aantal essentiële krachtlijnen naar voren te brengen voor de nieuwe strategie. Deze raken, zoals bij de vorige denkoefening, aan de verschillende niveaus van een strategie voor welzijn op het werk.

1. Wat betreft de voorgestelde strategische doelstellingen

De strategische doelstellingen zijn het beleidsmatig luik van de strategie, het actiekader. Als uitgangspunt neemt het de maatschappelijke uitdagingen waarop moet ingespeeld worden en plaatst ze op de politieke en institutionele agenda. Uitgaand van de maatschappelijke context wordt een benadering of visie aangegeven en worden de interventieterranen van de verschillende actoren aangeduid.

De Raad merkt op dat de vier strategische doelstellingen die voorgesteld worden in grote lijnen overeenstemmen met deze opgenomen in het evaluatierapport van de vorige strategie als denkpiste voor de nieuwe strategie voor 2014-2020.

Hij wil onder deze hoofding een aantal bemerkingen maken bij de gekozen strategische doelstellingen en is verder van oordeel dat een aantal elementen die volgens hem essentiële krachtlijnen zijn voor een strategie ook strategische doelstellingen uitmaken. Hierop wordt verder ingegaan onder punt 2.

De eerste strategische doelstelling van het voorstel van de minister, "Duurzame tewerkstelling door de verbetering van de kwaliteit van het werk (waardig werk)", kan inhoudelijk door de Raad onderschreven worden, alhoewel een aantal elementen ervan in punt 2 (Essentiële krachtlijnen voor een strategie) verder verfijnd worden.

Evenwel is de Raad van oordeel dat de verwijzing naar het concept "waardig werk", dat door de IAO werd vormgegeven, in dit kader niet op zijn plaats is, aangezien dit concept in het kader van de activiteiten van de IAO een zeer specifieke invulling heeft gekregen, waardoor het ook een heel aantal elementen bevat die ruimer zijn dan hetgeen onder "kwaliteit van het werk" wordt verstaan.

De Raad is van oordeel dat als strategische doelstelling kan weerhouden worden : de duurzame tewerkstelling door de verbetering van de kwaliteit van het werk, met name van de aspecten van de vier A's (arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen, arbeidsinhoud en arbeidsvoorwaarden) die van belang zijn in het kader van het welzijn op het werk.

De Raad is vervolgens van oordeel dat de omschrijving die gegeven wordt aan de tweede strategische doelstelling, "Het versterken van deelname aan de arbeidsmarkt", dit te veel ziet als een doelstelling ten aanzien van personen met een verminderd arbeidsvermogen door een arbeidsongeval of een beroepsziekte of een tijdelijke arbeidsongeschiktheid. Er dient ook een link met andere domeinen gemaakt te worden, zoals bijvoorbeeld het arbeidsmarktbeleid.

Voor de Raad dient een toekomstige strategie aandacht te hebben voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers in al zijn aspecten. Vanuit een breed perspectief dienen alle pistes verkend te worden die op dit punt kunnen bijdragen tot een verbetering van het welzijn van de werknemers.

Wat specifiek de re-integratie van tijdelijke arbeidsongeschikten betreft, verwijst de Raad naar zijn werkzaamheden in het kader van 'Return to work'. De Raad vraagt dat de operationele doelstellingen die aan deze strategische doelstelling verbonden zijn zich op de uitkomst van die werkzaamheden zouden enten.

Volgens de Raad is de derde doelstelling geen strategische maar een operationele doelstelling. De preventiestructuren zijn maar een middel om de preventie te versterken. De preventie versterken is een strategische doelstelling, gericht op de werknemers, de werkgever en de intermediairen, waaronder de verschillende structuren.

Het versterken van de preventiecultuur, de vierde opgegeven doelstelling, is wel een belangrijke strategische doelstelling, maar er dient rekening gehouden te worden met het feit dat communicatie alleen niet leidt tot een gedragswijziging, maar enkel tot sensibilisering. Voor gedragswijziging is meer nodig dan campagnes en communicatie.

Onder deze strategische doelstelling dient ook gewezen te worden op het belang van werknemersparticipatie, leiderschap en voorbeeldgedrag.

## 2. Wat betreft de essentiële krachtlijnen voor een strategie

De Raad wil vervolgens een aantal essentiële krachtlijnen voor de nieuwe strategie naar voren schuiven, die, zoals deze opgenomen in het advies nr. 1.683 van de Raad, raken aan de verschillende niveaus van een strategie voor welzijn op het werk (strategische en operationele doelstellingen, acties).

De eerste vijf krachtlijnen voor de nieuwe strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020 dienen volgens de sociale partners de volgende doelstellingen te zijn :

- 1) Ambitieuw inzetten wat betreft arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- 2) Ambitieuw inzetten wat betreft gezondheidsproblemen veroorzaakt door het werk;
- 3) De bescherming van kwetsbare groepen;

- 4) De bescherming over de hele loopbaan;
- 5) De aanpak van nieuwe risico's.

Daarnaast dient de nieuwe strategie volgens de sociale partners ook een manier van aanpak naar voren te schuiven, die de volgende negen elementen dient te omvatten :

- 1) Een kwalitatieve regelgeving;
- 2) De versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten;
- 3) De rol van de overheid;
- 4) Een focus op de hiërarchische lijn en de werknemers zelf;
- 5) De versterking van de werking van de inspectiediensten;
- 6) Sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectie rond knelpunten in de toepassing van de veiligheidswetgeving;
- 7) Een gecibleerde en systematische aanpak van recidive werkgevers na ernstige arbeidsongevallen en meervoudige beroepsziekten;
- 8) Het belang van het sociaal overleg;
- 9) Gekaderd in een sterk Europees beleid.

a. De vijf doelstellingen van de strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020

1) Ambitieuw inzetten wat betreft arbeidsongevallen en beroepsziekten

De Raad wees er hierboven op dat de strategie 2008-2012 als centrale doelstelling had om de kans op arbeidsongevallen te verminderen met 25 %, hetgeen hij in zijn advies nr. 1.683 opvatte als de reflectie van een ambitie om het aantal ongevallen en de ernst ervan terug te dringen en niet zozeer als een kwantitatieve doelstelling (zie hiervoor onder punt B.).

Er dient geconstateerd te worden dat er in 2013 in België nog steeds 126.726 arbeidsongevallen op de werkplaats te betreuren waren en 22.013 op de weg van en naar het werk, waarvan 123 met een dodelijke afloop (72 dodelijke ongevallen op de werkplaats en 51 op de arbeidsweg).



In de publieke sector gaat het bijkomend nog om 44.915 arbeidsongevallen op de werkplaats, waarvan 10 met een dodelijke afloop, en 10.898 ongevallen op de weg van en naar het werk, waarvan 14 met een dodelijke afloop (1 geweigerd). Hierbij dient vermeld dat de cijfers voor de publieke sector met enige vertraging gepubliceerd worden (de laatste cijfers dateren van het jaar 2011) en dat ze slechts een partieel beeld geven van het totaal aantal arbeidsongevallen. Zo ontbreken de arbeidsongevallen van militairen en voor sommige deelsectoren zijn ze onvolledig.

De arbeidsongevallen van werknemers die voor een buitenlandse werkgever werken, maar op het Belgische grondgebied gebeuren, ontbreken volledig in de statistieken aangezien deze werkgevers in België geen aangifteplicht kennen. Bij het uitwerken van een nieuwe strategie moet rekening gehouden worden met deze arbeidsongevallen.

De cijfers inzake arbeidsongevallen zijn onaanvaardbaar. Het is voor de Raad duidelijk dat gedurende de looptijd van de nieuwe strategie de ambitie dient waargemaakt te worden en dat alles in het werk moet gesteld worden om zo snel mogelijk een verdere daling van het aantal arbeidsongevallen te realiseren.

Hiertoe dient ambitieus ingezet te worden op de preventie van arbeidsongevallen (zie hierna voor de concrete acties, o.a. de sectoraal overlegde en omkaderde acties, de gecibleerde en systematische aanpak van recidive werkgevers). Voor de preventie van arbeidsongevallen op de weg is een specifieke aanpak nodig. Ook dient de correcte toepassing van de reglementering inzake arbeidsongevallen (zoals de aangifte en de erkenning van het arbeidsongeval) nauwgezet opgevolgd te worden, zodat er kan bijgestuurd worden indien er zich problemen stellen.

De overheidsstatistieken inzake beroepsziekten maken een onderscheid tussen ziekten waarvan het risico voorkomt op de lijst van de beroepsziekten (lijstensysteem) en ziekten waarvoor een erkenning kan gevraagd worden via het open systeem. In het open systeem moet de werknemer zelf het oorzakelijk verband aan te tonen tussen de ziekte en de blootstellingsrisico's. Dit is niet vanzelfsprekend.

Wat de beroepsziekten betreft werden in het open systeem in 2013 over 1696 eerste aanvragen een beslissing genomen. 368 aanvragen werden aanvaard, 1328 aanvragen afgewezen, in 89 % van de gevallen omwille van problemen rond het bewijs van het determinerend oorzakelijk verband tussen het beroep en de ziekte.

Via het lijsten-systeem werden 10134 eerste aanvragen ingediend, daarvan werden in 2987 gevallen een arbeidsongeschiktheid erkend of curatieve zorgen toegewezen.

Daarom is het nodig dat het Fonds voor Beroepsziekten voldoende aandacht schenkt aan nieuwe diagnosemethodes, aan het verstrekken van informatie omtrent de problematiek van de beroepsziekten aan geneesheren en werknemers en aan het moderniseren van hun procedures.

Meer globaal bekeken moet meer aandacht gaan naar primaire preventie, waardoor beroepsziekten kunnen voorkomen worden.

De Raad vraagt eveneens dat het Fonds voor Beroepsziekten de genderdimensie meeneemt in al haar werkzaamheden.

2) Ambitieuus inzetten wat betreft gezondheidsproblemen veroorzaakt door het werk

Naast aandacht voor arbeidsongevallen en beroepsziekten, dient er aandacht te zijn voor de preventie van gezondheidsproblemen veroorzaakt door het werk. Er dient meer oog te zijn voor multicausale aandoeningen en meer in het bijzonder voor de oorzaken van ziekten die arbeidsgerelateerd zijn.

De statistieken inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn geen volledige, noch betrouwbare indicator voor arbeidsgerelateerde gezondheidsproblemen.

Ten eerste is dat het geval door de beperking voor de erkenning van beroepsziekten dat het risico inherent moet zijn geweest aan het beroep en duidelijk groter dan de blootstelling van de algemene bevolking. Door deze eigenheid van het systeem valt een hele reeks multicausale aandoeningen weg uit de statistieken van beroepsziekten die nochtans arbeidsgerelateerd kunnen zijn : voor rugklachten, stress, kanker, cardiologische aandoeningen is het meestal moeilijk, zo niet onmogelijk, om aan te tonen dat de beroepsomstandigheden dé bepalende oorzaak waren van de ziekte.

Ten tweede zijn de statistieken inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten vooral een weergave van risico's die in het verleden aanwezig waren. Vaak worden beroepsziekten pas jaren na de blootstelling aan de risico's vastgesteld, vaak door zorgverstrekkers buiten de onderneming, wat de signaalfunctie voor preventie minstens bijzonder laatijdig maakt. De grote meerderheid van arbeidsgerelateerde gezondheidsproblemen is niet te onderscheiden binnen het geheel van de ziekteverzekering.

De moeilijke zichtbaarheid van arbeidsgerelateerde aandoeningen neemt niet weg dat een sterk uitgebouwde preventie op de arbeidsplaats sterke terugverdieneffecten kan opleveren voor het welzijn op het werk en voor de prevalentie van diverse gezondheidsproblemen.

In dit kader is de Raad van oordeel dat de nodige financiële, technische en menselijke middelen dienen geïnvesteerd te worden om de epidemiologische kennis te verbeteren over de risicofactoren in de arbeidsomgeving (arbeidsomstandigheden, werkmethode, gebruikte producten) voor de gezondheid van de werknemers.

### 3) De bescherming van kwetsbare groepen

De Raad merkt op dat bij de operationele doelstellingen van de voorgestelde nationale strategie wordt vermeld dat een beleid in functie van doelgroepen dient gevoerd te worden.

Zoals hij in zijn advies nr. 1.683 reeds stelde, is hij van oordeel dat specifieke aandacht moet uitgaan naar kwetsbare groepen. Volgens de principes van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn moeten de arbeidsomstandigheden steeds aangepast worden aan de werknemers en moet een adequate en aangepaste bescherming aangeboden worden. Een beleid naar kwetsbare groepen mag uiteraard wel niet leiden tot uitsluiting van deze groepen werknemers.

Naast de (arbeidsongevallen)statistieken dient men ook naar de feiten te kijken. Vaak mist een beleid zijn doel, omdat er niet op de oorzaken wordt geselecteerd, maar op de groepskenmerken.

Problemen met het toepassen van de regels inzake veiligheid en gezondheid kunnen soms voortvloeien uit het specifiek profiel van een werknemer.

Het kan, afhankelijk van de concrete omstandigheden, gaan om onervaren werknemers, oudere werknemers, vrouwen, werknemers met specifieke medische voorgeschiedenis of werknemers die na een ongeval of ziekte moeten gereïntegreerd worden, enz.

Verder kan het gebrek aan autonomie van een werknemer problemen stellen, maar evenzeer de omgekeerde situatie waarbij werknemers geïsoleerd werken en onvoldoende steun (opleiding en instructie) krijgen. Ook de informatieoverdracht kan problemen stellen, bijvoorbeeld voor werknemers met beperkte communicatieve vaardigheden (zoals het niet beheersen van de op de werkvloer gangbare taal).

Bepaalde vormen van tewerkstelling zijn gevoeliger voor deze problemen. De onervarenheid van de werknemers en het ontbreken van voldoende opleiding is een gevaarlijke combinatie bij uitzendarbeid. Bij onderaanneming kan zich het probleem stellen van coördinatie en informatieoverdracht. Communicatieproblemen stellen zich ook soms bij de tewerkstelling van migrerende werknemers. Tijdelijke contracten vragen de integratie van de werknemers in het veiligheids- en gezondheidsbeleid van een onderneming.

Hij stelt voor om terzake acties te ontwikkelen die betrekking hebben op :

- het verzekeren van een aangepaste informatie, opleiding en begeleiding;
- het stimuleren van goede praktijken en initiatieven inzake omkadering en begeleiding van kwetsbare groepen (peterschap, buddy-systemen, afspraken over non-verbale communicatie, ...).
- de prioriteit van de inspectiediensten voor kwetsbare groepen, na overleg met de sociale partners over de voorgenomen actie (zie hiervoor);
- het bestaande wettelijke verbod op het uitvoeren van de meest risicovolle werkzaamheden te verbeteren;

- een onderzoek naar de mogelijkheden voor een betere operationalisering van de specifieke bepalingen voor werkgevers die werkzaamheden uitvoeren op eenzelfde arbeidsplaats of op aanpalende of naburige arbeidsplaatsen, voor werkzaamheden uitgevoerd door ondernemingen van buitenaf of door uitzendkrachten en voor werkzaamheden op tijdelijke of mobiele werkplaatsen;
- een strenge aanpak van misbruik door werkgevers van buitenlandse werknemers, illegalen, enz. , inzake arbeidsvoorwaarden, arbeids- en levensomstandigheden en inzake het toepassen van de meldingsprocedures bij controlerende overheden wanneer werknemers uit andere lidstaten worden ingezet; en
- de tenuitvoerlegging van het principe dat de informatie en opleiding verplicht in een voor de werknemer begrijpbare taal dient gegeven te worden. Goede praktijk in dit verband zijn onder andere het online-woordenboek van werkgerelateerde terminologie (veiligheidsgerelateerde onderwerpen) voor hoge risicofuncties genaamd “contracteranto” en de animatiefimpjes in de reeks “NAPO”, die worden gerealiseerd door het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk.

Bij het uitwerken van acties dient er speciale aandacht te zijn voor het gendersaspect. Het is gebleken dat er verschillen zijn tussen mannen en vrouwen wat betreft de risico's, maar evenzeer wat betreft de gevolgen van de blootstelling aan bepaalde risico's. Ook wat betreft de te nemen preventiemaatregelen dient rekening gehouden te worden met het gendersaspect.

#### 4) De bescherming over de hele loopbaan

De Raad is tevreden met de aandacht die het voorstel voor een nationale strategie in haar tweede strategische doelstelling (“Deelname aan de arbeidsmarkt”) schenkt aan het belang van de duurzame inzetbaarheid van werknemers gedurende hun hele loopbaan.

Hij is van oordeel dat een toekomstige strategie inderdaad voldoende aandacht dient te hebben voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers in al haar aspecten. Dit impliceert, zoals het voorstel voor een nationale strategie aangeeft, een werkcontext die hen hiertoe in staat stelt, evenals de attitude en motivatie om deze mogelijkheden daadwerkelijk te benutten.

De Raad vraagt dat vanuit een breed perspectief alle pistes zouden verkend worden die op dit punt kunnen bijdragen tot een verbetering van het welzijn van de werknemers gedurende hun hele loopbaan.

5) De aanpak van nieuwe risico's

De Raad treedt het voorstel voor een nationale strategie bij in het belang dat gehecht wordt aan de primaire preventie om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te verwezenlijken : het vermijden van risico's op arbeidsongevallen, het vermijden van elke blootstelling die tot gezondheidsproblemen kan leiden, inzonderheid beroepsziekten en arbeidsgerelateerde ziekten, door tussenkomsten zo dicht mogelijk bij de oorzaken ervan (onder de noemer van de strategische doelstelling "kwaliteit van het werk").

Daarnaast is de Raad van oordeel dat de nodige financiële, technische en menselijke middelen dienen geïnvesteerd te worden om de epidemiologische kennis te verbeteren over de risicofactoren in de arbeidsomgeving (arbeidsomstandigheden, werkmethode, gebruikte producten) voor het welzijn van de werknemers.

De Raad vraagt dat er werk wordt gemaakt van een efficiënte en effectieve aanpak van nieuwe en opkomende risico's en dat daarvoor de gepaste instrumenten worden gebruikt. Dit dient niet noodzakelijk te gebeuren via regelgeving. Alternatieve instrumenten die eenzelfde of een betere bescherming van de werknemers garanderen, kunnen eveneens overwogen worden. De keuze van de gepaste instrumenten is onderwerp van overleg tussen de sociale partners.

Hij is van oordeel dat dit zich dient te vertalen in concrete operationele doelstellingen en acties en vraagt om de volgende elementen in de nieuwe strategie op te nemen :

- het verderzetten van het overleg over het voortgezet gezondheidstoezicht in de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk;
- de uitwerking van het principe dat, met respect voor het koninklijk besluit van 28 mei 2003 betreffende het gezondheidstoezicht op de werknemers, eenieder die tussenkomt in het kader van de preventie ten aanzien van een werknemer toegang dient te hebben tot het medisch verleden van de werknemer met respect van de regels van het medisch beroepsgeheim;

- het onderzoek van de vraag hoe de kwaliteit van de gegevens die over de werknemer opgenomen worden in hun medisch dossier kunnen verbeterd worden en hoe deze gegevens maximaal kunnen benut worden voor preventieve doeleinden;
- het verbeteren van de statistische gegevens inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten.
- de nauwgezette opvolging van de evoluties in het wetenschappelijk epidemiologisch onderzoek wat betreft de blootstelling van werknemers aan risico's voor hun welzijn (nieuwe risico's en aanpassing van bestaande inzichten);
- het betrekken van de sociale partners wanneer keuzes dienen gemaakt te worden over het soort toegepast wetenschappelijk onderzoek dat zal worden uitgevoerd;
- het verzamelen en verspreiden van de goede praktijken inzonderheid voor het gebruik van nanomaterialen;
- prioritaire aandacht voor de preventie van musculo-skeletale aandoeningen;
- de actualisatie en verbetering van de wetgeving inzake chemische, kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische stoffen.

b. De negen elementen van het plan van aanpak van de strategie inzake welzijn op het werk 2014-2020

1) Een kwalitatieve regelgeving

De Raad vraagt aandacht voor de kwaliteit en leesbaarheid van de regelgeving inzake welzijn op het werk. Een kwalitatieve regelgeving is nodig om een zelfde hoog beschermingsniveau voor alle werknemers te garanderen. Een kwalitatieve regelgeving is ook nodig om draagvlak te creëren op het terrein en een effectieve omzetting van de regels in de praktijk te garanderen. Naast een doelstelling, dient dit eveneens een element te zijn van het plan van aanpak van de nieuwe strategie inzake welzijn op het werk.

De Raad is van oordeel dat de regelgeving duidelijk, transparant, efficiënt en doeltreffend dient te zijn en zal in de toekomst hiertoe bijdragen.

Hij stelt voor om de bestaande regelgeving inzake welzijn op het werk te bekijken op basis van de evolutie van de risico's en wetenschappelijke inzichten. Daar waar de huidige wetgeving kan worden verbeterd wat de voornoemde criteria betreft, engageren de sociale partners zich om voorstellen in die zin te doen. Deze aanpak zal leiden tot concrete maatregelen ter verbetering van de regelgeving.

De Raad vindt het belangrijk dat er hierbij rekening gehouden wordt met de kleinere ondernemingen. Er dienen hen de nodige hulpmiddelen en begeleiding aangeboden te worden omdat zij minder mogelijkheden hebben om de regelgeving volledig te beheersen.

In dit kader zou de Raad willen verwijzen naar het advies nr. 177 dat op 17 januari 2014 door de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk werd uitgebracht. In dit advies wordt een voorstel gedaan voor de tegenprestaties die externe preventiediensten dienen te leveren in ruil voor de forfaitaire minimumbijdrage die de ondernemingen hen betalen.

Zo wordt de tussenkomst van de externe preventiediensten bij de risico-evaluatie geconcretiseerd onder de vorm van een schriftelijk preventieadvies op maat van de onderneming.

2) De versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten

De Raad herinnert er aan dat hij in zijn advies nr. 1.683 vroeg om een aantal aanpassingen met het oog op het wegwerken van een aantal pijnpunten en het verzekeren van de primaire rol van de externe preventiediensten, d.w.z. hun expertise te leveren vooral daar waar ze ontbreekt.

De Raad neemt akte van de inhoud van de koninklijke besluiten over de hervorming van de externe preventiediensten en de arbeidsgeneeskunde die in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd werden, onverminderd de standpunten die de leden van de Raad over deze kwesties ten gronde innemen.



Hij vraagt dat de tenuitvoerlegging hiervan terdege wordt opgevolgd en gemonitord.

### 3) De rol van de overheid

De Raad is van oordeel dat één van de strategische doelstellingen van een nationale strategie inzake welzijn op het werk dient te zijn dat aandacht voor welzijn zou geïncorporeerd worden in de andere overheidsdomeinen (de zogenaamde “mainstreaming”).

Het voorbeeldgedrag van de overheden op de verschillende niveaus (van de federale overheden tot de gemeentelijke) is cruciaal en voor verbetering vatbaar.

Zoals reeds gezegd in het advies nr. 1.683, beschikt de overheid nochtans over belangrijke hefboomen, die de vraag naar een versterkt preventiebeleid kunnen creëren, zoals welzijnscriteria in het optreden van de overheid als opdrachtgever en in het aankoopbeleid van de overheid, het geven van toegang tot programma's en fondsen, enz.

De Raad is van oordeel dat de vermelding bij de operationele doelstellingen van de nieuwe strategie van de voorbeeldfunctie van de overheid als opdrachtgever dient ondersteund te worden, maar dat dit deel uitmaakt van de ruimere doelstelling om aandacht voor welzijn op te nemen in de verschillende overheidsdomeinen.

Evenals de bovengenoemde versterking van de toegevoegde waarde van de externe preventiediensten en de sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectiediensten, wordt op deze wijze verduidelijkt dat de ondernemingen zelf belang hebben bij de uitwerking of versterking van hun preventiebeleid.

De NAR herinnert eraan dat alle opdrachtgevers, zowel overheids- als private opdrachtgevers, zich aan de regels inzake welzijn op het werk moeten houden als er een beroep wordt gedaan op onderaanneming.

4) Een focus op de hiërarchische lijn en de werknemers zelf

De Raad wenst te herhalen hetgeen hij reeds in het advies nr. 1.683 stelde met betrekking tot de belangrijke verantwoordelijkheid van de bedrijfsleider en zijn medewerkers met een leidinggevende opdracht voor het welslagen van een preventiebeleid.

De Raad acht het geboden om een beleid uit te werken dat sterker de nadruk legt op de verantwoordelijkheid van de hiërarchische lijn in plaats van te focussen op de adviseurs en de experts. Deze laatsten geven deskundige bijstand (advies), maar de verantwoordelijkheid voor het realiseren en doen naleven van het preventiebeleid ligt bij de werkgever en de hiërarchische lijn.

De Raad onderschrijft dus dat in het voorstel voor nationale strategie als operationele doelstelling in het kader van het versterken van de preventiestructuren wordt vermeld dat er dient gefocust te worden op de hiërarchische lijn.

Hij meent dat werk moet gemaakt worden van acties om hen bewust te maken van hun verantwoordelijkheid. De acties die specifiek betrekking hebben op de rol en de verantwoordelijkheid van de hiërarchische lijn opgesomd in het advies nr. 1.683, dienen absoluut ontwikkeld te worden. Weerom kadert dit in het stimuleren van een preventiebeleid in de ondernemingen aan de vraagzijde.

Daarnaast is de Raad van mening dat er eveneens acties ontwikkeld moeten worden opdat iedereen die op de werkvloer aanwezig is, zijn verantwoordelijkheid zou nemen. Niet alleen de hiërarchische lijn, maar ook de werknemers zelf en hun vertegenwoordigers moeten gesensibiliseerd worden.

5) De versterking van de werking van de inspectiediensten

De versterking van de inspectiediensten is een noodzakelijke stap om een meer effectieve en efficiënte bescherming van de werknemers en de verbetering van de welzijn op het werk te garanderen. Er dient gezorgd te worden voor een toezicht door de inspectiediensten op een kwantitatief en kwalitatief voldoende hoog niveau.

Dat er zich op dit vlak ernstige problemen stellen, werd bevestigd door de laatste audit van de inspectie Toezicht Welzijn op het Werk, zoals die werd uitgevoerd door een internationaal team van de Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) en waarvan de resultaten werden meegedeeld aan de bevoegde minister.

In het advies nr. 1.683 werd dit reeds aangegeven en werd uitvoering ingegaan op het scherp probleem van handhaving waarin dit gebrek aan toezicht resulteert.

Er dient geconstateerd te worden dat er op dit vlak niet veel vooruitgang is gemaakt.

Wat het kwantitatieve aspect betreft, stelt zich nog steeds het probleem van de personeelsbezetting van de inspectie Toezicht Welzijn op het Werk. De Raad vraagt opnieuw om het personeelskader uit te breiden.

Wat het kwalitatieve aspect betreft, vraagt de Raad een versterking van de inspectiediensten qua omkadering, opleiding, uniforme visie en aanpak, werkwijze en hulpmiddelen. Campagnes vanuit de inspectie mogen niet op zichzelf staan, maar moeten kaderen in een beleidsstrategie, overlegd met de sociale partners. Ook dient de samenwerking verbeterd te worden tussen de verschillende inspectiediensten onderling. En dit bijvoorbeeld door :

- het multidisciplinair optreden van de inspectiediensten (een aanvullende polyvalente gemeenschappelijke opleiding van alle inspectiediensten is dan nodig);
- een wederzijdse uitwisseling van gegevens over en resultaten van hun optreden in ondernemingen; en
- jaarlijks overleg tussen de verschillende inspectiediensten en de sociale partners.

De Raad vraagt een grotere beschikbaarheid van de inspectiediensten op het veld. Om dit te realiseren moet worden nagegaan of een verdere beperking van de administratieve taken van de inspecteurs kan worden gerealiseerd zodanig dat er meer tijd kan worden besteed aan effectieve controles in de ondernemingen. Ook verwacht de Raad veelvuldiger contacten met alle actoren in de onderneming (werkgevers, preventieadviseurs, werknemersvertegenwoordigers en werknemers).

Voor de Raad is het onontbeerlijk dat de inspectiediensten een rol als katalysator spelen ter verbetering van het welzijn op het werk. Waar mogelijk moeten zij werkgevers en werknemers motiveren om het welzijn op het werk te verbeteren. Onverminderd de sanctionerende rol van de inspectiediensten, vraagt de Raad meer aandacht voor de belangrijke adviserende en ondersteunende rol van de inspectiediensten.

6) Sectoraal overlegde en omkaderde acties van de inspectie rond knelpunten in de toepassing van de veiligheidswetgeving

De Raad herinnert er aan dat hij in 2009 omstandig advies heeft uitgebracht over de voorwaarden waaraan de campagnes van de inspectiediensten dienen te voldoen (het punt 2 van het hiervoor genoemde advies nr. 1.683).

Hij dient echter vast te stellen dat dit advies niet werd uitgevoerd.

Het is echter nog steeds pertinent en daarom herbevestigt de Raad het in al zijn aspecten.

De centrale boodschap van dit advies is dat de sociale partners afspraken wensen 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 de veiligheidswetgeving.

De volgende voorwaarden worden dus gesteld aan de campagnes van de inspectiediensten :

- zij dienen deel uit te maken van een beleidsstrategie overlegd met de sociale partners;

- zij dienen gericht te gebeuren : in overleg wordt overgegaan tot een selectie van activiteiten, sectoren en/of prioritaire aandachtspunten;
  
- zij dienen gefaseerd te gebeuren :
  - . in een eerste fase wordt een campagne van informatie, sensibilisatie en ondersteuning gevoerd in de bedoelde sectoren en/of rond de gestelde probleempunten, die ruim wordt geconcentreerd (betrokkenheid van de sociale partners in de sector en de externe preventiediensten);
  
  - . in een tweede daaropvolgende fase wordt een intensieve inspectieronde opgezet waarbij wel degelijk repressief en demonstratief wordt opgetreden ten aanzien van in gebreke blijvende werkgevers.

De Raad dringt er op aan dat de inspectie Toezicht Welzijn op het Werk de nodige financiële en materiële middelen zou krijgen opdat deze aanpak verder kan ontwikkeld worden.

7) Een gecibleerde en systematische aanpak van recidive werkgevers na ernstige arbeidsongevallen en meervoudige beroepsziekten

De Raad wijst er op dat er instrumenten bestaan om die ondernemingen te bestraffen die door systematische overtredingen van de veiligheidswetgeving concurrentieverstorend werken en grote kosten veroorzaken voor het geheel van de arbeidsongevallen- en de beroepsziekten-verzekering.

In zijn advies nr. 1.683 verwees hij reeds naar de mogelijkheid, opgenomen in de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, voor een slachtoffer van een arbeidsongeval om een recidive werkgever burgerlijk aansprakelijk te stellen voor de kosten die dit ongeval veroorzaakt, op voorwaarde dat de inspectiediensten bij een eerder arbeidsongeval veroorzaakt door dezelfde overtreding van de werkgever deze schriftelijk in gebreke stelden (art. 46, § 1, 7°). Een gelijkaardig mechanisme bestaat in de wetgeving inzake de beroepsziekten (art. 51, § 1, 1° van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970).

De toepassing van deze bepaling vraagt een aangepast en systematisch optreden van de inspectiediensten na ernstige arbeidsongevallen. Het is echter onderbenut gebleven.

Ook wil de Raad wijzen op de artikelen 49bis en 49ter van de arbeidsongevallenwet, uitgevoerd door verschillende koninklijke besluiten. Ondernemingen met een verzaamd risico (frequentie en ernst van de arbeidsongevallen) dienen op basis van deze regeling een forfaitaire bijdrage te storten aan hun verzekeringsonderneming, wiens preventiedienst dit zal besteden aan de analyse van het risico in de onderneming en aan een voorstel tot actieplan en concrete remediëringsmaatregelen. De inspectiedienst en de verzekeringsonderneming zullen de uitvoering van het actieplan uitgewerkt in de onderneming dienen op te volgen.

De Raad vraagt dat dit stelsel zou geoptimaliseerd worden door de verhoogde premie te laten besteden voor preventieactiviteiten, niet noodzakelijk door de verzekeraar.

#### 8) Het belang van het sociaal overleg

De Raad is van oordeel dat de goede werking van het sociaal overleg in de ondernemingen een essentiële voorwaarde is voor het succes van het preventiebeleid van de ondernemingen.

De bestaande inspraakmechanismen (comité voor preventie en bescherming op het werk, vakbondsafvaardiging, rechtstreekse participatie) moeten optimaal aangewend worden om de betrokkenheid van elke werknemer inzake welzijn te verzekeren.

Voor de ondernemingen zonder comité waar de vakbondsafvaardiging de bevoegdheden overneemt, adviseert de Raad de partijen om duidelijke afspraken te maken inzake de organisatie van dit overleg.

Ook dient aandacht te gaan naar de regels die de samenwerking en het overleg regelen tussen werkgevers die werkzaamheden uitvoeren op eenzelfde arbeidsplaats of op aanpalende of naburige arbeidsplaatsen of op tijdelijke of mobiele werkplaatsen. Meer in het bijzonder dient onderzocht te worden of de toepassing van deze regels in de praktijk voldoende garanties geven voor de veiligheid en het welzijn van al diegenen die op deze werkplaatsen actief zijn.

9) Gekaderd in een sterk Europees beleid

De Raad heeft vernomen dat er geen Europese strategie inzake veiligheid en gezondheid op het werk komt, maar een strategisch kader. De Europese Commissie is van mening dat de strategie 2020 de horizontale agenda bepaalt. Voor de verticale beleidsdomeinen, zoals welzijn en gezondheid, heeft men een strategisch kader (“policy framework”) uitgewerkt waarbij de rol van het agentschap meer naar de voorgrond komt, de samenwerking met het onderwijs, het belang van een inclusieve arbeidsmarkt en de reïntegratie van personen op die arbeidsmarkt.

De werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in de Raad verschillen van mening over de inhoud van dit strategisch kader en de beleidskeuzes van de Europese Commissie in deze.

In dit kader, wil de Raad opmerken dat hetgeen telt is dat een hoog niveau van bescherming van het welzijn van de werknemers gegarandeerd wordt. Om een hoog niveau van bescherming op het terrein te realiseren is een goed beleid nodig.

Terwijl op Europees vlak de nodige inspanningen dienen geleverd te worden om de effectieve implementatie van een hoog niveau van bescherming in alle lidstaten te realiseren en de totstandkoming van sectorale akkoorden dient ondersteund te worden, is op Belgisch vlak een kwalitatieve regelgeving en een efficiënte en effectieve handhaving ervan de primordiale doelstelling.

-----