

De voorgeschiedenis van de Welzijnswet dd. 4 augustus 1996

*De wet van 4 augustus 1996 betreffende het **welzijn** van de **werknemers** bij de uitvoering van hun werk, kortweg de Welzijnswet, vierde dit jaar zijn twintigjarig bestaan. Die wet is een belangrijke mijlpaal gebleken in de aanpak van de veiligheid en de gezondheid in ondernemingen. Prebes vond het daarom zinvol om deze verjaardag in de verf te zetten. Hoe kan dat beter door het woord te geven aan twee Prebes-getrouwen die mede aan de wieg stonden van de Welzijnswet? Prebes liet twee bevoorrechte getuigen uit die tijd, Jan Van Peteghem en Marc Heselmans, herinneringen ophalen. Het interview met prof. em. Heselmans werd trouwens kort vóór zijn overlijden afgenomen: het is zijn laatste publieke optreden geweest.*

De Welzijnswet is een rechtstreeks gevolg geweest van de Europese Kaderrichtlijn betreffende de veiligheid en de gezondheid op het werk **89/391/EEG**, die zoals de nummering aangeeft het daglicht zag in 1989. Toen de tekst verscheen, was de laatste regering van Wilfried Martens (bekend onder de roepnaam Martens VIII) aan het bewind gekomen, en daarin was Luc Van den Brande, als minister bevoegd voor Werk, verantwoordelijk voor de implementatie van die kaderrichtlijn in België. Jan Van Peteghem was toen de kabinetsadviseur die de problematiek van de veiligheid en de gezondheid op het werk voor rekening van de minister opvolgde, en later nam Marc Heselmans dit van hem over. Marc bleef op post toen Miet Smet, in de daaropvolgende regering Dehaene I die in 1992 werd gevormd, het ministerschap in de wacht sleepte – om halverwege de legislatuur directeur-generaal te worden van de toenmalige Technische Inspectie en op het kabinet opgevolgd te worden door Luc Van Hamme.

Prebes: Toen de kaderrichtlijn 89/391 verscheen was het ARAB, dat toen alle reglementeringen inzake het welzijn op het werk bevatte, gegrondvest op de toenmalige wet van 10 juni 1952 “betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen”. Was het echt nodig om die wet op te heffen en te vervangen door de Welzijnswet?

Jan: “Ik heb een hele tijd gedacht dat dit niet nodig was. Een van de eerste dingen die ik deed, toen ik op het kabinet begon, was de tekst van die Kaderrichtlijn goed bekijken, want die kwam toen warm van de bakker, en ik had aanvankelijk de indruk dat we er wel gingen komen met enkele bescheiden wijzigingen aan die wet van 1952. De Kaderrichtlijn was immers mede geïnspireerd op onze nationale aanpak op het vlak van de veiligheid en de gezondheid op het werk (België was in die tijd één van de meest progressieve landen ter zake), zodat de tekst weinig verrassingen voor ons land had mogen opleveren. Er was in mijn ogen maar één echte vernieuwing: de Kaderrichtlijn legde een aantal verplichtingen op aan de individuele werknemer, zoals bv. het correct gebruiken van de persoonlijke en collectieve beschermingsmiddelen. En dat kon niet ingepast worden in de wet van 1952 omdat die alle verantwoordelijkheden uitsluitend bij de werkgever legde. Maar ik dacht dat we wel rond zouden geraken met de implementatie van de Kaderrichtlijn door het toepassingsgebied van de bestaande wet uit te breiden naar de werknemers toe (een half zinnetje had in principe kunnen volstaan), en dan in het ARAB die bijkomende verplichtingen in hoofde van de werknemers op te nemen via een koninklijk besluit. Ik verwachtte, allicht in mijn naïviteit, dat het een makkie zou worden.”

Marc: “Dat is het niet geworden... Er was immers nog een element uit de kaderrichtlijn waar België moest over nadenken, namelijk het beruchte artikel 7 dat handelde over de preventiediensten. Lees die passage maar eens: op het eerste gezicht staan daar alleen maar wat vage principes in waarmee je alle kanten uit kan. Maar als je de tekst wat grondiger bekijkt, merk je dat Europa van mening was dat ondernemingen die onvoldoende

competenties in eigen huis hadden, in staat moesten gesteld worden om die te verwerven via een beroep op gespecialiseerde externe instanties. En ook dat was in tegenspraak met onze wet van 1952 en het ARAB. Die stelden immers dat het welzijn op het werk alleen mocht worden behartigd door eigen personeelsleden werkzaam in de diensten Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing der werkplaatsen (VGV) die later de interne preventiediensten zouden genoemd worden; alleen voor de arbeidsgeneeskunde mochten werkgevers een beroep doen op de buitenwereld, de toenmalige interbedrijfsgeneeskundige diensten (de IBGD's)."

Jan: "Ja, en dat principe was in onze wetgeving geslopen onder druk van het ACV, dat alles zoveel mogelijk in de handen wilde laten van de diensten VGV omdat ze daar via de Comités VGV meer greep op hadden dan op externe specialisten. Dat kleinere ondernemingen hierdoor in de kou bleven staan liet de syndicale organisaties klaarblijkelijk koud."

Prebes: Waarom heeft men dan niet gekozen om die wet van 1952 ook wat bij te spijkeren op dit laatste punt? Daarmee was de kous toch af geweest?

Jan: "Dat had inderdaad gekund, maar wij sloegen voor de externe preventie een piste in die de sommigen liever niet zagen. Vergeet niet dat er in die tijd nauwelijks sprake was van arbeidshygiëne en ergonomie, en de psychosociale risico's waren al helemaal onbekend terrein. Welzijn op het werk bestond toen *de facto* alleen uit de arbeidsveiligheid en het medisch toezicht. In de ondernemingen werden die twee deelgebieden behandeld door onafhankelijk van elkaar werkende afdelingen, de dienst VGV aan de ene kant en de bedrijfsgeneeskundige dienst anderzijds – toen waren er nog vele werkgevers die een eigen, vaak deeltijdse, arbeidsgeneesheer in dienst hadden. Samen met Luc Van den Brande had ik ervoor geopteerd om die logica ook aan te houden voor de externe structuren: de idee was toen om naast de IBGD's Interbedrijfsveiligheidsdiensten (IBVD's) toe te laten. Maar dat bleek al snel onaanvaardbaar voor sommige sociale partners: wel zag het toenmalige NCMV (nu UNIZO geworden en op dat ogenblik geleid door Marianne Thijssen, waarmee Luc Van den Brande goede contacten had) die benadering zitten, en dat waren toen onze bondgenoten."

Marc: "Tegen het einde van de regering Martens VIII waren wij effectief rond met een wetsvoorstel dat voorzag in de erkenning en de oprichting van IBVD's. Maar dat heeft het niet gehaald: wij werden teruggefloten toen we de teksten op de ministerraad brachten – ongetwijfeld onder druk van zowel de vakbonden als sommige werkgeversorganisaties, want die hebben hun mannetjes en vrouwtjes in bijna alle kabinetten. De teksten werden toen ter advies doorverwezen aan de Nationale Arbeidsraad, en dan ben je vertrokken voor langdurige onderhandelingen waarin macht en geld véél belangrijker zijn dan het welzijn op het werk. Zo hebben de syndicale organisaties erover gewaakt dat werknemers niet kunnen gesanctioneerd worden wanneer zij de verplichtingen die hen worden opgelegd in de kaderrichtlijn niet naleven. Anderzijds hebben die besprekingen geleid tot de creatie van de externe preventiediensten, en dat is achteraf bekeken een goede piste gebleken."

Prebes: Zo lang konden die discussies toch niet gerekt worden, want Europese richtlijnen moeten tegen een bepaalde limietdatum overgebracht worden in de verschillende nationale wetgevingen? In het geval van de kaderrichtlijn moest dit, volgens de letter van die tekst, gebeurd zijn vóór einde 1992!

Marc: "We hebben die termijn dan ook ruim overschreden, de Welzijnswet is er pas gekomen in 1996, en het heeft niet veel gescheeld of België had daarvoor een veroordeling opgelopen vanwege de Europese autoriteiten. Een bijkomende reden was dat Luc Van den Brande de opdracht had gegeven aan prof. Othmar Vanachter van de KU Leuven om een eerste blauwdruk van een totaal nieuwe wet uit te schrijven – dat heeft natuurlijk het proces extra vertraagd. Later zijn die teksten dan uitgemond in de Welzijnswet: politici geven immers graag een eigen naam aan een nieuwe wet, en door de redactie ervan toe te vertrouwen aan de academische wereld win je extra prestige. Het is alleen jammer dat Luc Van den Brande, die een uitstekend minister was en oprecht geïnteresseerd in de veiligheid en de gezondheid op het werk, de kans niet heeft gehad om die Welzijnswet zelf af te werken: deze is later verschenen onder het ministerschap van Miet Smet. Mevr. Smet zelf heeft weinig insteek gehad in de eindredactie van de teksten; wel had ze veel belangstelling voor de stressproblematiek, en het is mede op haar initiatief dat de psychosociale risico's een belangrijke plaats hebben gekregen in ons wettelijk kader – ook hier weer, terecht."

Jan: "Prof. Vanachter was toen een goede bekende op het kabinet van de minister van Werk. Luk Van den Brande en ikzelf hadden Othmar enkele jaren daarvoor gevraagd om het ARAB volledig te herzien omdat we zoveel moeilijkheden ondervonden om de vloot aan specifieke richtlijnen die toen elkaar snel opvolgden (deze over arbeidsplaatsen, het gebruik van machines en persoonlijke beschermingsmiddelen, de opstelling van beeldschermen....) een plaats te geven in die warwinkel die toen het ARAB was. Later is dat initiatief van ons dan de Codex geworden. Zowel voor Marc als voor mezelf was een boeiende ervaring om net in die periode op het kabinet van de minister van Werk te actief te zijn – je moet in die dingen een beetje geluk hebben!"

Prebes: En pas toen is men beginnen spreken over het welzijn op het werk, in plaats van zich te beperken tot de veiligheid en het gezondheidstoezicht?

Jan: "Precies: een geval van voortschrijdend inzicht – maar ook hier onder de inspiratie van de Europese Unie. Want hoewel Europese richtlijnen steeds bijzonder algemeen blijven, koppelde de Commissie al snel enkele randvoorwaarden aan art. 7 van de kaderrichtlijn. Twee principes werden vooropgesteld: interne preventie moest de voorkeur krijgen op externe preventie, en de organisaties die moesten instaan voor dit laatste moesten interdisciplinair worden samengesteld. Dat was meteen de doodsteek voor ons idee van IBVD's, en leidde onvermijdelijk tot het concept *Externe Preventiedienst*."

Marc: "Men heeft toen ook andere belangrijke vernieuwingen binnengesmokkeld in de Welzijnswet. De richtlijn 92/57 over de veiligheidscoördinatie op tijdelijke of mobiele bouwplaatsen kon al evenmin een plaats vinden in de toenmalige wet van 1952, omdat in die tekst ook zelfstandigen en contractors verplichtingen opgelegd krijgen. We hebben toen twee vliegen in één klap willen slaan door zowel de kaderrichtlijn als die over de bouwcoördinatie in één wettelijk kader samen te brengen. Dat is overigens de reden waarom de stukken over het werken met derden en de bouwcoördinatie zoveel plaats innemen in de Welzijnswet, hoewel al die detailverplichtingen veeleer thuishoren in koninklijke besluiten. De Welzijnswet had in mijn ogen beperkt kunnen blijven tot weinig meer dan één A4-tje, al de rest regel je immers in uitvoeringsbesluiten. Maar prof. Vanachter was van oordeel dat we zoveel mogelijk elementen moesten opnemen in de wet zelf, in de verwachting dat de rechterlijke overheid die principes dan wat meer *au sérieux* zouden nemen wanneer werkgevers zich niet houden aan de normen. Ik was het daarmee niet eens, en daarom blijf ik vinden dat, ondanks de overduidelijk positieve elementen, onze Welzijnswet geen monument van degelijk wetgevend werk is geweest..."

Jan: "Is ook mijn mening. Het beste bewijs hiervan is het feit dat sinds zijn verschijnen al 33 wetswijzigingen moesten worden doorgevoerd, dus zo goed was die tekst nu ook weer niet... De voorlopig laatste hiervan vond eind vorig jaar plaats, toen het financieringssysteem voor de externe preventiediensten moest worden aangepast via het K.B. van 27 november 2015. Omdat men ervoor gekozen had om het principe van de forfaitaire financiering van de externe preventiediensten op basis van de onderworpenheid aan het medisch toezicht op te nemen in de Welzijnswet in plaats van in een uitvoeringsbesluit (waar dat eerder thuishoorde), ongetwijfeld om de positie van de arbeidsgeneeskunde goed vast te spijkeren en te vermijden dat iemand hierop zou terugkomen, moest ook de Welzijnswet zelf op dit vlak worden herschreven – waardoor het verschijnen van dat K.B. ernstig vertraging opliep."

Prebes: Heeft de Welzijnswet gevolgen gehad voor het functioneren van de inspectiediensten?

Marc: "De wet heeft alvast geleid tot het samensmelten van de toenmalige Technisch en Medische inspecties. Heden ten dage ziet iedereen in dat dit een logische consequentie was van het multidisciplinaire begrip *welzijn op het werk*, maar ik heb indertijd veel weerstand ondervonden om die fusie erdoor te krijgen. De weigerachtigheid kwam in eerste instantie van de geneesheren-inspecteurs, die het veel comfortabeler vonden om hun eigen ding te blijven doen – maar ook sommige technisch geschoolde inspecteurs, in de eerste plaats Franstaligen, waren beducht voor een betere stroomlijning van het toezicht op de arbeidsomstandigheden en hebben zich daartegen actief verzet. Men verschuilde zich nogal graag achter de *autonomie* van de inspecteur, wat er in de praktijk op neerkwam dat iedereen zijn eigen zin deed. Die mentaliteit is intussen rechtgetrokken. Wat ik dan weer géén positieve evolutie vond, is dat men de creatie van het eengemaakte Toezicht op het Welzijn op het Werk koppelde aan een afsplitsing van het regelgevende werk dat werd ondergebracht in de Algemene Directie Humanisering van de Arbeid; dat HUA is sindsdien systematisch geëxpandeerd ten nadele

van TWW, en dat is een verkeerde keuze. Maar ja, ik zat toen niet meer op het kabinet, en dan is je impact veel kleiner.”

Prebes: Hebben jullie zelf veel ideeën kunnen binnensmokkelen in de Welzijnswet?

Marc: “Nee, de sociale partners, en in de eerste plaats de vakbonden, houden alle touwtjes in handen: praktijkervaringen, zoals die via Prebes onder meer ter tafel kunnen worden gebracht, en de mening van de academische wereld zijn nauwelijks van tel. Mensen die weten waarover ze praten lopen immers in de weg wanneer de compromissen die worden nagestreefd in hoofdzaak van politieke aard zijn.”

Jan: “Zo ben ik er altijd voorstander van geweest om, op basis van wetenschappelijke inzichten en harde gegevens, het Franse model waarin de bedrijfsarts en de representatieve vertegenwoordiging in het Comité PBW een sleutelrol spelen in het preventiebeleid, te vervangen door een meer Angelsaksische/Noord-Europese benadering – die momenteel wereldwijd wordt beschouwd als richtinggevend en onder meer heeft geleid tot OHSAS. Maar daar ben ik niet in geslaagd omdat de vakbonden op dit vlak altijd dwars lagen en daarbij sterk werden gesteund door de geneesheren: die maakten toen nog een machtige groep uit binnen het ministerie van Werk. En het was ook de bedoeling dat de Codex veel minder detailverplichtingen zou bevatten: de originele opzet was om de teksten in het ARAB te ontvetten alvorens ze over te hevelen. Maar ook dat is niet gelukt, onze Welzijnsreglementering is opnieuw ontaard tot een treurig vat vol overregulering. Het is voor mij een schrale troost dat de Europese Commissie deregulering nu ook nodig vindt: hun recente Strategie ter bevordering van de veiligheid en de gezondheid op het werk pleit onomwonden voor een versobering van de verschillende nationale reglementaire kaders. Niet dat ik verwacht dat België daaraan gehoor gaat geven...”

Marc: “Ik heb, bij de discussie over de eerste ontwerpen van de latere Welzijnswet, het principe willen inschrijven dat ernstige arbeidsongevallen aanleiding moesten geven tot materiële maatregelen, en ik had in dat verband gepleit voor een activering van de inspectiediensten om daarop van kortbij toe te zien. En ik verkoos in die teksten te spreken over *duurzame arbeid*, liever dan over het *welzijn op het werk*: in mijn visie moeten ook aspecten als arbeidstijdregeling, taakverbreding, leermogelijkheden... ter sprake komen in het debat over optimale arbeidsomstandigheden. Maar die ideeën werden afgevoerd onder druk van de werkgevers. Pas later werden die principes enigszins opgevist, het eerste onder de vorm van de reglementering betreffende de ernstige arbeidsongevallen, het tweede wordt pas nu als relevant beschouwd in het kader van de stijgende pensioenleeftijd.

Bij wijze van afronding

Marc en Jan besluiten unaniem: “In die optiek waren wij meer toeschouwer dan actor, ook al zit je op een kabinet en heb je, in de ogen van het brede publiek, veel impact. Wij vragen ons trouwens af hoelang de goegemeente het gaat blijven pikken dat de sociale partners alle evoluties inzake het welzijn op het werk naar hun hand zetten. De overheid moet er toch stilaan de buik van vol hebben dat vakbonden en werkgevers, in een superieur voorbijzien aan de meningen van deskundigen die op het terrein actief zijn, van alles onderling regelen en dat de minister van Werk wordt gedegradeerd tot een loutere uitvoerder. Inspecteurs van FOD WASO moeten dan in ondernemingen reglementeringen doordrukken waarbij zij nooit betrokken werden en vaak zelf niet achter staan, en van preventieadviseurs wordt verwacht dat ze kritiekloos alle nieuwigheden implementeren, terwijl die maar al te goed weten dat de teksten gemaakt werden door mensen die nog nooit de bedrijfsvloer van kortbij hebben gezien en geen belang hechten aan ervaringsgegevens, laat staan aan de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.”