

Een jaar omgaan met de 'pestwet'

Een werkgeversevaluatie

De Wet van 11 Juni 2002 betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk (BS 22 juni 2002) werd door de meeste werkgevers erg koel onthaald. Niet afgestemd op de gangbare praktijken inzake preventie en remediëring, onvoldoende nadruk op bedrijfsinterne en preventieve oplossingen en teveel focus op formele klachtenprocedures en de externe gerechtelijke benadering waren de meest gehoorde kritieken. Niet onterecht blijkt nu na één jaar omgaan met de nieuwe wet.

Werkgevers moeten aandacht hebben voor pesten op het werk

De werkgevers erkennen de realiteit van pesterijen op het werk en bevestigen het onaanvaardbare karakter ervan, als sociaal gedrag in het algemeen en op de werkplek in het bijzonder. *De werkgevers zijn er daarom van overtuigd dat de problematiek van pesterijen op het werk zijn geëigende plaats moet krijgen binnen het bedrijfsbeleid, niet alleen omdat het gaat om problemen die in hoefde van de slachtoffers als zeer ernstig worden ervaren, maar ook vanuit de algemene verantwoordelijkheid van de werkgever voor het voeren van een beleid inzake 'Welzijn op het werk'.*

Geweld en pesterijen op het werk zijn een realiteit. Waar mensen samen leven en werken en verschillende belangen hebben, komen relaties vaak onder druk te staan en worden ze uit evenwicht gebracht. Mensen kunnen dan verwickeld raken in pesterijen en ruzies. Werknemers kunnen ook het slachtoffer worden van agressie van buiten de onderneming of instelling. De lichamelijke, psychologische en sociale gevolgen voor het slachtoffer zijn groot maar ook de economische gevolgen voor de samenleving zijn zwaar.

De gevolgen zijn duidelijk aan de kant van het slachtoffer, maar ook de pester en het bedrijf moeten de gevolgen dragen.

Voor het slachtoffer gaat het om gezondheidsklachten en om gevolgen op sociaal en psychologisch gebied. De pester laat zijn andere capaciteiten of vaardigheden onbenut of onderontwikkeld als hij actief gaat pesten. Als hij niet afgeremd wordt, blijft hij het voortdoen

en gaat hij ook anderen pesten.

Voor de onderneming zijn de gevolgen nog niet zo duidelijk omschreven, maar ze zijn onbetwist aanwezig. Er is vastgesteld dat het aantal fouten in de productie toeneemt en daardoor de productiekwaliteit afneemt. Daarnaast zijn er de duidelijke kosten van verzuim (de gepeste is vaak ziek), minder prestaties, verminderde motivatie, arbeidsonderbrekingen, materiële schade, eventuele verhoging van de verzekeringspremies en kosten van ontslag en vervanging. Pesterijen en geweld wegen op de groepsmentaliteit (imagooverlies) en eventuele rechtszaken zijn niet bevorderlijk voor het imago. Ook de collegae van het slachtoffer worden beïnvloed met verlies aan motivatie en afnemende flexibiliteit als gevolg.

Pesterijen, ongewenst seksueel gedrag en geweld doen dus zwaar afbreuk aan de efficiëntie van een organisatie. Het belang van een degelijk preventiebeleid is dus groot. Daarover zijn alle werkgevers het eens. De wet betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk schrijft voor dat werkgevers een preventiebeleid moeten ontwikkelen en, na een voorafgaande risicoanalyse, maatregelen moeten tref-

fen om de werknemers te beschermen tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag. Deze maatregelen worden, na het voorafgaand akkoord van het Comité, ingeschreven in het globaal preventieplan. Daarnaast moeten de werkgevers een register aanleggen van feiten van geweld op het werk, een specifieke risicoanalyse uitvoeren na feiten van geweld, pesterijen of ongewenst seksueel gedrag op het werk. Elke werkgever moet ook een gespecialiseerde preventieadviseur aanduiden en eventueel de vertrouwenspers(o)n(en) die deze preventieadviseur bijstaan. De personeelsafvaardiging in het Comité moet unaniem akkoord gaan met die aanstelling. Werknemers die menen het slachtoffer te zijn van pesterijen kunnen bij de vertrouwenspersoon, de preventieadviseur of rechtstreeks bij de inspectie een klacht indienen en genieten vervolgens een bescherming tegen ontslag. De werkgever behandelt de klachten en poogt tot een oplossing te komen via procedures die opgenomen moeten worden in het arbeidsreglement.

De vraag is nu of deze wet de werkgevers toelaat om een efficiënt preventiebeleid op poten te zetten, geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag te weren van de werkvloer en slachtoffers de nodige bijstand te verlenen.

Evaluatie van de wetgeving

Vaststelling 1: Te weinig ruimte voor maatwerk

De wet is vooral het resultaat geweest van politieke 'scoredrift'. Er is sterk veralgemeend onder invloed van enkele in de media sterk uitvergroete individuele gevallen. De 'kaderwet' en de uitvoeringsbesluiten bevatten daardoor veel te veel gedetailleerde standaardvoorschriften die in elke onderneming, klein of groot, publieke of private sector, industrie of diensten moeten toegepast worden, zonder rekening te houden met de aard van de problemen en de omvang, structuren en eigenheid van de individuele onderneming. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk dat in een bedrijf met twee werknemers een gespecialiseerde (universitair geschoold) preventieadviseur moet worden aangesteld, terwijl er in een overheidsbedrijf met 10 000 werknemers ook maar eentje moet rondlopen.

Vaststelling 2: Formele klachten verlammen de werking van de preventiediensten

Nagenoeg alle bevoegde preventieadviseurs gespecialiseerd in de psychosociale aspecten van het werk en van geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk, of ze nu behoren tot een interne dienst of een externe dienst voor preventie en bescherming, zijn overbelast met het afhandelen van klachten in de formele procedure. Van preventie en het bijstaan van de werkgever bij het ontwikkelen van een preventiebeleid is geen sprake. Reken daarbij de andere verplichtingen en de grote bijkomende administratieve belasting door de nieuwe wet (register van feiten van geweld, aanpassing arbeidsreglement, info- en sensibilisatie, ...) die voor een deel ook terecht komen op de schouders van de gewone preventieadviseur(s), dan is de conclusie snel gemaakt. De nieuwe wet gaat ten koste van het algemeen preventiebeleid van de ondernemingen. Er blijft veel minder tijd over voor de aanpak van de klassieke veiligheidsrisico's.

Vaststelling 3: Inspectiediensten beschikken niet over de nodige gespecialiseerde mensen en zijn overbelast

De wet stelt uitdrukkelijk dat de specifieke preventieadviseur niet de arbeidsgeneesheer mag zijn. *Het toezicht op de naleving* Tot op heden is de medische arbeidsinspectie uitsluitend bevolkt door arbeidsgeneesheren. Bovendien bezorgen de formele klachten ook hen een zware werklust. Op de plenaire vergadering van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming van 27 juni jl. analyseerde directeur-generaal Heselmans, hoofd van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het werk de situatie: "Op basis van een extrapolatie van het aantal klachten ontvangen in de eerste maanden van 2003 worden 2000 klachten verwacht (tegenover 1000 in 2002). Dit houdt een werklust in die de helft van de inspecteurs van de medische inspectie opsloort. Veel van de klachten zijn ongegrond (o.a. afrekeningen en ruzies) maar de inspecteurs hebben schrik om de klachten ongegrond te verklaren uit vrees voor de publieke opinie of een mogelijke wanhoopsdaad van het vermeende slachtoffer. Het oneigenlijk gebruik van de wetgeving legt dus een enorm beslag op de inspectiecapaciteit wat ten koste gaat van de algemene preventie inzake welzijn in

de ondernemingen (minder preventieve bedrijfsbezoeken mogelijk)".

Vaststelling 4: Takenpakket van preventieadviseur zit fout

De specifieke preventieadviseur is de enige die bevoegd is in de formele klachtenprocedure. Het behandelen van met redenen omklede klachten is exclusief aan hem toevertrouwd. Dit is een contradictio in terminis: de *preventieadviseur* en met hem ook de inspectie worden belast met curatieve taken wat leidt tot de situatie zoals beschreven in vaststellingen 2 en 3.

Vaststelling 5: Niet alle randvoorwaarden om de nieuwe wetgeving toe te passen zijn verwezenlijkt

Op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet (1 juli 2002) waren de uitvoeringsbesluiten nog niet gepubliceerd. Een eerste besluit verscheen pas op 18 juli in het Staatsblad. Nu meer dan een jaar later zijn enkele noodzakelijke uitvoeringsbepalingen nog steeds niet bekend.

Zo kan één van de voorwaarden waaraan de bevoegde preventieadviseur moet voldoen – een specifieke vorming psychosociale aspecten – niet toegepast worden vermits de bedoelde vorming nog steeds niet bestaat. In de brochure van het federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid 'Juridische toelichting bij de wet van 11 juni 2002' wordt gesteld dat zolang de vorming niet is bepaald, de betrokken personen het bewijs moeten leveren dat zij tenminste gedurende duizend uren per jaar de discipline beoefenen. Deze informatie is echter fout voor de preventieadviseurs van de interne dienst. De regel van de duizend uren geldt hier immers niet.

Een andere voorwaarde om de functie van bevoegde preventieadviseur psychosociale aspecten te kunnen bekleden is *het geslaagd zijn in een aanvullende vorming van niveau I*. Dit is echter een absurde eis waardoor psychologen en andere specialisten terzake gedwongen worden om zich te verdiepen in elektrische risico's, trillingen, enzovoort. Iedereen is het erover eens dat een basiskennis

van preventie en van de verschillende disciplines plus een specialisatie in de discipline psychosociale aspecten zou moeten volstaan.

Terwijl dit alles nog niet gerealiseerd is, zijn er al wel plannen om aan de functie van vertrouwenspersoon specifieke vormingsvereisten te koppelen. Begrijp wie kan, want tot op heden lopen deze (nu nog aan het vrij initiatief overgelaten) vormingen als een trein waarbij ieder een opleidingsprogramma kiest in functie van zijn specifieke behoeften en de specificiteit van de onderneming.

Ook *het bemannen van de inspectiediensten met specialisten inzake psychosociale aspecten* (zie hoger) is nog niet gerealiseerd.

Vaststelling 6: Patstelling omtrent aanstelling preventieadviseur

De werkgever heeft niet het laatste woord in de aanstelling van de preventieadviseur en er is geen 'beroepsmogelijkheid' bij de inspectie. Omwille van het de facto vetorecht van elke werknemer in het Comité, en versterkt door de grote onduidelijkheid inzake de opleidingsvoorwaarden waaraan de specifieke preventieadviseur moet voldoen, zijn een aantal, vaak grotere ondernemingen met meerdere zetels, vastgelopen in de aanstellingsprocedure. De procedure voor de aanstelling van een vertrouwenspersoon voorziet wel een beroepsmogelijkheid bij de inspectie en legt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de aanstelling bij de werkgever.

Vaststelling 7: Veel ongegronde klachten

Zowel op het niveau van de preventiediensten (intern en extern) als op het niveau van de inspectie wordt vastgesteld dat heel wat formele klachten niet gegrond zijn. Dit blijkt deels bewust (interne afrekening, bescherming tegen ontslag, ...) maar voor een deel ook niet opzettelijk (geen toetsing aan definitie).

Omdat de meeste preventieadviseurs en inspecteurs geen enkel risico willen nemen, onder meer uit vrees voor juridische gevolgen voor zichzelf, negatieve berichtgeving, en zo meer, worden toch veel tijdrovende en dus dure procedures opgestart

en doorlopen. Het hoeft niet gezegd dat dit ook leidt tot veel frustratie zowel aan de kant van de klager, de aangeklaagde als bij de vertrouwenspersoon en/of preventieadviseur.

Vaststelling 8: Toch extra kosten voor ondernemingen

Door art. 24 van het KB 'pesten' is ervoor gezorgd dat de prestaties van de externe diensten met betrekking tot geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk binnen de opdrachten vallen die gedekt zijn door het forfaitaire basistarief. De nieuwe bepalingen mogen bijgevolg geen extra kosten met zich meebrengen voor de werkgever. Ook het verslag van de van de Commissie Sociale Zaken van de Kamer spreekt boekdelen wat dat betreft: 'De ontworpen tekst zal geen bijkomende kosten met zich brengen voor de ondernemingen.' *Toch blijkt in de praktijk dat tal van externe diensten extra kosten aanrekenen voor prestaties die gedekt zouden moeten zijn door het basistarief. Er worden naargelang het geval extra kosten aangerekend voor het aanstellen van een preventieadviseur, voor het openen van een dossier, voor het behandelen van een formele klacht, enzovoort.* De overheid publiceerde wel een duidelijke omzendbrief over de tariefregeling maar lijkt niet bij machte om de misbruiken door de externe diensten aan te pakken.

De wetgeving brengt trouwens ook zonder concrete klachten heel wat extra kosten met zich mee voor de bedrijven. Het gaat onder andere om *kosten verbonden aan het doorlopen van de aanstellingsprocedures, het wijzigen van het arbeidsreglement en het vervullen van de andere administratieve verplichtingen.*

Vaststelling 9: Geen betrouwbare kwalitatieve gegevens

Er wordt gegoocheld met cijfers om aan te tonen hoe omvangrijk het probleem wel is. Al deze gegevens zijn echter afkomstig uit enquêtes waarvan de vraagstelling erg suggestief is. *Een betrouwbare indicator of meting (met toetsing aan definitie) is niet voorhanden. Hoe de kwantitatieve evaluatie – de meting van de reële impact van de wet – zal verlopen, is dus een vraagteken.*

Voorstellen om de wet effectiever én efficiënter te maken

De wet moet omgevormd worden tot een wettelijk kader in de strikte zin met de nadruk op preventie en responsabilisering van werkgever en werknemers maar *zonder uitwerking tot op detailniveau.* De meest efficiënte aanpak van deze problematiek bestaat allicht in het responsabiliseren van zowel werkgevers als werknemers. Via overleg kan op bedrijfsniveau een aangepaste benadering ontwikkeld worden. Enkel een geïntegreerde benadering van het welzijn is zinvol. *Een project gericht op de bescherming van de werknemers tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag heeft maar kans op slagen als het structureel wordt ingebed in het algemene bedrijfs- en personeelsbeleid en de bedrijfscultuur van de onderneming of instelling.*

- De vroeger uitgewerkte logica inzake *geïntegreerde benadering* en multidisciplinariteit moet opnieuw gerespecteerd worden. Het preventiebeleid inzake geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk moet *naadloos inpasbaar zijn in de bestaande bepalingen en praktijken inzake preventie.*
- *De verplichting om een specifieke preventieadviseur aan te stellen moet geschrapt worden.* De problematiek van geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk overstijgt immers het thema 'welzijn'. Ook aspecten zoals arbeidsverhoudingen, arbeidsorganisatie, competentie, taakhoud, enzovoort spelen een rol. Een specifieke preventieadviseur met specifieke taken is daarom niet aangewezen. Een goede samenwerking tussen de verschillende geledingen van de onderneming is cruciaal. De interne preventiedienst heeft uiteraard wel een belangrijke rol te vervullen, maar de samenstelling en het aanvullend beroep doen op een externe dienst moet afhankelijk zijn van de grootte en de noden van de onderneming zoals voordien bepaald in de welzijnswet en de besluiten van 1998. Belangrijk is ook dat de externe diensten de prestaties op dit domein leveren overeenkomstig de wettelijk bepaalde tariefregeling en geen financiële drempel opwerpen die bemoeilijkt dat slachtoffers snel geholpen worden.
- *De nadruk moet komen te liggen op het preventiebeleid dat vastgesteld dient te worden door de werkgever, in overleg met de hiërarchische lijn en na overleg met het Comité.* De leidinggevenden

hebben een sleutelrol te vervullen in de uitvoering van het beleid. De voorbereiding gebeurt door de dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk (intern, al dan niet aangevuld met een externe dienst) in samenwerking met de hiërarchische lijn. Een verplichte aanpassing van het arbeidsreglement is overbodig. Het opnemen van het beleid in het preventieplan en informatie aan de werknemers via de normale bedrijfskanalen moeten volstaan.

- In het *preventiebeleid* moet de focus in de eerste plaats liggen op management commitment, de sleutelrol van de leidinggevenden in plaats van op een schriftelijke afzonderlijke risicoanalyse van de psychosociale aspecten waarvoor allerlei enquêtes gecommercialiseerd worden. Het gaat uiteindelijk om menselijke gedragingen. Het is daarom *veel belangrijker te werken aan een bedrijfscultuur die grensoverschrijdend gedrag niet toelaat of onmiddellijk de kop indrukt (opleiding leidinggevenden!) dan te investeren in bedenkelijke en dure risico-analyses. Betrokkenheid van de werknemers is wel cruciaal*, verhoogt hun inzet bij de toepassing van het beleid en leidt tot betere resultaten.
- Daarnaast is een *curatief beleid* nodig om concrete gevallen van geweld, pesteringen en ongewenst seksueel gedrag op het werk aan te pakken. Dit bestaat ten eerste uit een aanpak en eventueel structuren voor de opvang van en de bijstand aan slachtoffers. Hierbij mogen de *traditionele informele kanalen en circuits* zoals de directe chef, de hiërarchische lijn, de personeelsdienst, de arbeidsgeneesheer, de vakbond, de collega's, ... die aanwezig zijn in een onderneming niet uit het oog verloren worden, eventueel aangevuld met vertrouwenspersonen. Deze kanalen zijn beschikbaar voor de werknemers om op informele wijze over hun problemen te spreken en te trachten er een oplossing aan te geven. De personen die instaan voor de opvang en bijstand moeten het vertrouwen opbouwen en verdienen. De drempel moet zo laag mogelijk gemaakt worden. Iedere werknemer kan signalen opvangen en iedere werknemer is medeverantwoordelijk en kan informele stappen ondernemen.
- Een volgende stap is de *remediëring via 'bemiddeling'*. Het woord bemiddeling in de wetgeving is echter ongelukkig gekozen. Het gaat immers niet om een echte bemiddeling. Van het slacht-

offer wordt niet verwacht dat hij/zij ook toegevingen doet en een confrontatie tussen het (zwakke) slachtoffer en de (sterke) pestkop is helemaal uit den boze. Ook de terminologie slachtoffer-dader werk stigmatiserend en zou beter vervangen worden door klager-aangeklaagde. Deze fase wordt dus best omschreven als een gesprek met de aangeklaagde. De aangeklaagde wordt geconfronteerd met de klacht. Zijn verhaal, zijn versie van de feiten zal (totaal) verschillend zijn, maar dat doet er in deze fase niet toe. Er wordt niet gezocht naar de waarheid. Niet de schuldvraag is belangrijk, wel dat er een oplossing komt, dat de feiten ophouden. Het verhaal aan beide kanten is vaak te begrijpen maar niet alle gedrag of reacties zijn aanvaardbaar. De mate waarin langs deze wegen tot een oplossing kan gekomen worden hangt af van de communicatie- en overlegcultuur in de onderneming of instelling. Tien jaar ervaring van organisaties gespecialiseerd in het optreden bij pesteringen en ongewenst seksueel gedrag op het werk leert dat *70 à 75% van de gevallen informeel kan opgelost worden, meestal via een gesprek met de aangeklaagde. Het beleid moet dus de nadruk leggen op de informele aanpak zonder evenwel de concrete invulling ervan in het wettelijk kader te gaan omschrijven*. De personen die optreden in deze fase moeten het vertrouwen genieten van werkgever en werknemers en de nodige bekwaamheid hebben voor hun taak, zonder die bekwaamheid evenwel te gaan koppelen aan specifiek diploma of aanvullende vorming. Elk signaal moet ernstig genomen worden, maar diegenen die in eerste lijn tussenkomen moeten het verschil kennen tussen 'EHBO' en de 'MUG'. Ze moeten met andere woorden met een gepaste reactie of maatregel kunnen komen voor elk probleem.

- De laatste fase in het curatief beleid op ondernemingsniveau is *de behandeling van formele klachten*. Deze fase moet veel minder op het voorplan gesitueerd worden dan momenteel het geval is. Het afhandelen van formele klachten is immers bijzonder tijdrovend (zie ook vaststelling 2 en 3) en leidt zelden tot een bevredigende oplossing. *Volgens specialisten kan slechts 10% van de gevallen via formele procedures opgelost worden. De drempel voor het indienen van een formele klacht moet daarom veel hoger komen te liggen*. Dit kan door in de eerste plaats een uit-

spraak te laten doen over de ontvankelijkheid van de klacht. De schriftelijke motivering moet alle elementen van de definitie bevatten om als ontvankelijk te kunnen worden beschouwd. Daarna moet zo snel mogelijk een uitspraak volgen over de gegrondheid van de klacht na een intern onderzoek. In de tweede plaats dient de door de wet ingevoerde bescherming tegen ontslag meer beperkt te worden in de tijd en voorbehouden voor echte slachtoffers. Indien een klacht onontvankelijk of ongegrond wordt bevonden, vervalt de bescherming. In de andere gevallen moet een periode van zes maanden volstaan. Deze termijn volstaat immers om te evalueren of de feiten inderdaad gestopt zijn door de maatregelen die de werkgever heeft genomen na het onderzoek. Voor getuigen is de anonimiteit in de procedure van behandeling van klachten veel meer aangewezen dan de bescherming tegen ontslag.

- Wie bevoegd is om formele klachten onpartijdig en met de nodige discretie te onderzoeken, moet bepaald worden na overleg op ondernemingsniveau en zonder dat hieraan restricties worden gekoppeld.
- In 10% van de gevallen is totaal geen oplossing mogelijk op het niveau van de onderneming of instelling (het probleem zit te hoog in de hiërarchie, de organisatie doet niets of het probleem is te laat aangepakt en reeds geëscaleerd). In dat geval rest enkel nog *een gerechtelijke aanpak. De verantwoordelijkheid van de werkgever moet hier meer beperkt worden. De omkering van de bewijslast ten nadele van de werkgever is te absoluut. De schuldvraag is erg moeilijk: oorzaak en*

gevolg zijn vaak moeilijk te onderscheiden. De klager laat bepaalde grenzen overschrijden en de aangeklaagde beseft het niet altijd. Er zijn minstens twee totaal verschillende verhalen. Vaak zijn er meer betrokkenen bij de feiten dan enkel de klager en de aangeklaagde. Niet zelden spelen ook andere aspecten dan enkel geweld of pesterijen een rol. Het is voor de werkgever daarom niet altijd mogelijk om gepaste maatregelen te treffen. *De omkering van de bewijslast in hoofde van de werkgever mag daarom slechts spelen voor zover de werkgever geen preventiebeleid heeft gevoerd.* Met dit voorstel komt het accent nogmaals op de preventie te liggen, wat toch het hoofddoel moet zijn van een wettelijke regeling.

- Alle studies wijzen uit, en de klachten die binnenkomen bij de inspectie en de externe preventiediensten bevestigen dit beeld, *dat de problematiek zwaarder weegt in de publieke sector. De overheid moet daarom een voorbeeldfunctie vervullen, een doorgedreven preventiebeleid ontwikkelen, voorbeelden van goede praktijken ter beschikking stellen van alle ondernemingen, de nodige specialisten ter beschikking stellen van de inspectiediensten en werk maken van betrouwbare en gefundeerde indicatoren.*

*Kris De Meester
Adviseur arbeidsveiligheid en gezondheid
Dienst preventiebeleid
Verbond van Belgische Ondernemingen*