

Vergaderjaar 2009–2010

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2009

De commissie Arbeidsomstandigheden van de Sociaal-Economische Raad heeft in augustus advies gegeven over aanpak van inhaleerbare allergenen, stoffen die een allergische reactie oproepen, zoals met name astma. Ik bied u dat bijgaand aan¹ en zet uiteen wat mijn reactie op het advies is.

1. Inleiding

Onderzoek toonde de afgelopen jaren de samenhang van gezondheidsklachten en blootstelling via de luchtwegen aan diverse allergenen. Meelstof was een prominent voorbeeld. Inzet voor arbeidsbescherming nam toe, ook door uitvoering van het programma Versterking Aanpak Stoffen en arboconvenanten zoals het convenant «meelsectoren», in de keten van grondstoffen- en maalindustrie, ambachtelijke en industriële bakkers, productschap en leveranciers van apparatuur. Stofbeheersing leidde tot reductie van blootstelling. Desondanks is er nog blootstellingsproblematiek, zeker in kleine bedrijven en bij sommige werkzaamheden.

Aard problematiek en kern vaststellingen en advies van de Gezondheidsraad

De Gezondheidsraad beschrijft in zijn advies de stand van wetenschap inzake de preventieve aanpak, advieswaarden en gezondheidsmonitoring van inhaleerbare allergenen. Allergenen maken dat mensen door blootstelling gesensibiliseerd raken, dat is gevoelig worden voor het allergeen. Het is de overtuiging van de Raad dat bij voortdurende blootstelling nageenog iedere gesensibiliseerde persoon vroeg of laat een allergie ontwikkelt en dan gezondheidsklachten heeft bij geringe blootstelling aan het allergeen. De kans op sensibilisatie is mede afhankelijk van mate van blootstelling en kracht van werking van een allergeen.

Bij een vroege diagnose en vermijding van blootstelling zullen klachten (zoals voortdurend ontstoken neusslijmvliezen en/of ogen) grotendeels verdwijnen. Een ernstig ander gevolg is allergisch beroepsastma, met

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

naar schatting jaarlijks 500 à 2000 nieuwe gevallen in Nederland. Meer dan de helft van de mensen met allergisch beroepsastma heeft jaren na het beëindigen van de blootstelling nog astmatische klachten, die dan ook chronisch kunnen worden.

Inhaleerbare allergenen die op de werkplek kunnen voorkomen betreffen natuurlijke substanties, zoals uitscheiding van dieren, sommige soorten meel en plantenpollen. Ook betreft het metalen en chemicaliën, in kunststof-, metaal- en verfproductie en -verwerking, maar ook bij kappers.

De kennis en wetenschappelijke zekerheden lopen uiteen voor diverse allergenen en werkzaamheden. Bij de kans op sensibilisatie en klachten is er ook invloed van persoonlijke kenmerken als aanleg, maar de mate ervan is onzeker.

De Raad beschouwt sensibilisatie als kritisch gezondheidseffect dat voorkómen zou moeten worden. Voor de meeste allergenen bestaat er géén mate van blootstelling in werk waarbeneden naar redelijke verwachting geen gezondheidsschade optreedt. De Raad adviseert eventuele normering op te stellen aan de hand van een te aanvaarden kleine extra kans op sensibilisatie, rekening houdend met het achtergrondrisico in de algemene bevolking.

De Gezondheidsraad acht het de moeite waard om gezondheidsmonitoring te overwegen: vroegtijdig opsporen van werkenden die bij voortgezette blootstelling (meer) klachten krijgen.

Ik had de commissie Arbeidsomstandigheden van de Sociaal-Economische Raad gevraagd hoe bij arbeidsbescherming betrokken partijen een vervolg kunnen geven aan dit advies van de Gezondheidsraad. Het doel is te concretiseren hoe de werkgever aan zijn zorgplicht kan voldoen indien werk met blootstelling aan allergenen niet vermeden kan worden.

2. Het advies van de commissie Arbeidsomstandigheden van de SER

De commissie sluit zich aan bij de opvatting van de Gezondheidsraad, dat sensibilisatie het kritisch effect is dat voorkómen moet worden. De commissie overweegt dat het effect van inhaleerbare allergenen niet op één lijn te plaatsen valt met dat van kankerverwekkende stoffen, waarbij evenmin «veilige waarden» mogelijk zijn. Maar ook meent de commissie dat het effect niet mag worden gebagatelliseerd; voor gesensibiliseerde personen gelden evenzeer forse gezondheidsklachten. Daarom wil ze een aanpak met resultaat op korte termijn, door het ontwikkelen van een leidraad voor beperking van blootstelling, een leidraad te ontwikkelen door sociale partners. En ze wil in aanvulling daarop als tweede spoor het stellen van grenswaarden, dat wil zeggen een maximaal toegestane blootstelling op het werk.

Ik neem het advies van de commissie op hoofdlijnen over. Het geeft voor een reeks van jaren houvast voor de inspanningen voor verbetering, inspanningen van álle betrokken partijen. Ik behandel hierna de verschillende onderdelen waarbij de commissie zich tot de overheid richt.

2.1 Het eerste spoor: leidraad beperking blootstelling aan allergenen

Het eerste spoor behelst voor de commissie de preventie, dat wil zeggen het vermijden respectievelijk minimaliseren van de blootstelling. Voor het bevorderen van adequate maatregelen acht ze een landelijke leidraad van sociale partners van belang, vooral bedoeld als hulpmiddel voor die branches/sectoren waar de beheersing van de blootstelling nog problemen geeft. Het doel moet zijn de blootstelling te voorkomen of als dat nog

niet kan, zoveel mogelijk terug te dringen. Er kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen met reeds bestaande aanpakken. De leidraad kan behulpzaam zijn voor een concrete vertaalslag bij het verbijzonderen naar soorten allergenen en soorten bedrijfsomstandigheden en branches. Door de leidraad wordt als het ware de zorgplicht van de werkgever in de vorm van praktische maatregelen geoperationaliseerd. Er zou volgens de commissie in de leidraad tevens aandacht moet worden geschonken aan:

- de risico's van inhaleerbare allergenen;
- het belang van de risico-inventarisatie en -evaluatie en het plan van aanpak;
- storingen en onderhoud in verband met buitengewone omstandigheden en piekbelastingen;
- het gebruik van wettelijke grenswaarden en bedrijfsgrenswaarden;
- het verstrekken van informatie en voorlichting (inclusief de onzekerheden) aan zowel werkgevers als werknemers;
- gezondheidsmonitoring van werknemers;
- het geven van instructies aan individuele werknemers.

Verder zal in de leidraad ook aandacht moeten worden geschonken aan de mogelijkheid dat allergene stoffen via huidblootstelling aanleiding kunnen geven tot luchtwegaandoeningen. De sociale partners in de commissie Arbeidsomstandigheden hebben uitgesproken om in gezamenlijk overleg de leidraad te ontwikkelen. Ze zullen hun achterbannen aanspreken om die tevens te gebruiken voor arbocatalogi op brancheniveau. De commissie bepleit dat het ministerie financiële faciliteiten verleent voor het initiatief van sociale partners.

Mijn reactie

Dit resultaatgerichte voornemen en de eerste uitwerking in het advies spreken mij aan. Ik ben in beginsel bereid een concrete subsidie-aanvraag van de gezamenlijke sociale partners te honoreren.

2.2 Het tweede spoor: meerjarenaanpak grenswaardstelling

De commissie meent dat in aanvulling op het ontwikkelen van de leidraad en het gebruik ervan in arbocatalogi, een tweede spoor nodig is, het ontwikkelen van grenswaarden. Deze geven maximaal aanvaarde blootstelling aan, en vormen dus een houvast voor de werkgever voor zijn beoordeling of voldoende beschermende maatregelen zijn getroffen, in overeenstemming met de arboregelgeving.

De commissie vraagt zich allereerst af voor welke allergenen de overheid een grenswaarde zou moeten stellen, ook gezien het per 2007 vernieuwde grenswaardestelsel waarin meer nadruk ligt op private grenswaarden. Na overwegingen verwacht de commissie, aan de hand van een lijst bij het Gezondheidsraadsadvies, dat daarin genoemde allergenen met ernstige effecten en hoge, veel voorkomende blootstelling, in aanmerking komen voor grenswaardstelling door de overheid. De commissie realiseert zich dat grenswaarden ontwikkelen veel tijd vergt, en beoogt dan ook prioritering daarvoor, zoals op basis van aantal blootgestelde werknemers. Vaak zal het onmogelijk zijn te komen tot grenswaarden waarbeneden geen gezondheidsschade optreedt. Daar kiest de SER-commissie conform het advies van de Gezondheidsraad voor waarden waarbij een vooraf bepaalde extra kans op gezondheidsschade wordt geaccepteerd; dit wordt ook wel aangeduid als referentiewaarde. De commissie wil ernaar streven dat niet meer dan 1% meer sensibilisatie ontstaat door een arbeidsleven met blootstelling aan een allergeen, dan voor de algemene bevolking; al zal dat vaak pas op lange termijn haalbaar zijn. Als werkwijze voor het tot stand brengen van publieke grenswaarden stelt ze voor: advisering door de Gezondheidsraad over de referentiewaarde (eventueel in de vorm van referentiewaarden voor een groep allergenen); vervolgens een haalbaarheidstoets door een SER-commissie; een advies van de commissie; op

basis daarvan vaststelling van de publieke grenswaarde door de bewinds-
persoon; en als ze daar aanleiding voor ziet, periodiek een haalbaarheids-
toets door de commissie voor verlaging van de grenswaarde.

De SER-commissie stelt dat wanneer de overheid duidelijk maakt voor
welke allergenen zij grenswaarden stelt, de overige allergenen in het
private domein vallen. Dit betekent dat bedrijven zoals verplicht in het
Arbobesluit zelf grenswaarden moeten stellen, al dan niet op geleide van
sectorale actie of een arbocatalogus.

Mijn reactie

In navolging van dit advies zal ik publieke grenswaarden stellen voor
inhaleerbare allergenen met een krachtige werking en veel voorkomende,
hoge blootstelling in genoemde lijst bij het Gezondheidsraadsadvies. Dit
in aanvulling op het bestaande stelsel van publieke grenswaarden voor
het beheersen van risico's van blootstelling in werk aan gevaarlijke
stoffen. Ik zal in een brief aan de commissie Arbeidsomstandigheden van
de SER deze selectie allergenen benoemen met prioriteitsstelling voor
aanpak, en aan de hand daarvan de Gezondheidsraad vragen te advi-
seren.

2.3 Een lijst inhaleerbare allergenen

De commissie constateert dat vanuit het Europese stoffenbeleid infor-
matie beschikbaar zal komen over de vraag welke stoffen allergen zijn.
Niettemin acht de commissie het uit oogpunt van voorlichting van belang
dat het departement een opdracht geeft aan een onafhankelijke instelling
om jaarlijks een lijst van inhaleerbare allergenen op te stellen. Dit dient ter
voorlichting voor werkgevers en werknemers, en als houvast voor risico-
inventarisatie en -evaluatie en aanpak in bedrijven.

Mijn reactie

Ik begrijp deze vraag. Feit is dat er diverse lijsten resp. databases bestaan,
naast de Europese informatie waaraan de commissie refereert. Ik zal een
onderzoek hiernaar laten doen, waarna de noodzaak van een nieuwe lijst
te beoordelen is, zo nodig in overleg met sociale partners.

2.4 Gezondheidsmonitoring

Mensen verschillen in gevoeligheid voor allergenen (en dat is maar
beperkt voorspelbaar), en de SER-commissie accepteert grenswaarden
met een kans op gezondheidsschade. De commissie reageert daarom in
beginsel positief op de vraag naar het nut van het instrument periodieke
gezondheidsmonitoring: het vroeg opsporen van werknemers die (meer)
klachten zullen krijgen. Die kunnen vroegtijdig ander werk krijgen of meer
individuele bescherming. Dit naar het voorbeeld van het bestaande
gezondheidsmonitoringssysteem in bakkerijen, bakkerijgrondstoffen- en
maalindustrie. De commissie ziet monitoring als *aanvulling* op de nodige
preventie, en een middel om zo nodig die nog aan te scherpen. Voor vele
allergenen is overigens ontwikkeling nodig van medische tests om sensi-
bilisatie aan te tonen. De SER-commissie meent dat dit onderwerp
betrokken moet worden in de beoogde leidraad.

De commissie kan nu echter niet alle consequenties overzien die verbonden
zijn aan resultaten van zo'n systeem, noch welke oplossingsrichtingen
mogelijk zijn aan te reiken. Ze adviseert dan ook in overleg met de sociale
partners nader onderzoek te laten doen. Hetzelfde bepleit de commissie
wat betreft de mogelijkheid en wenselijkheid van aanstellingskeuringen,
het vóór in dienst nemen onderzoeken of gegadigden klachten zullen
krijgen.

Mijn reactie

Ik onderken de complexiteit van deze materie, en kan me vinden in de noodzaak van nader onderzoek. Het is ook van belang bedrijfsgeneeskundige expertise hierbij te betrekken. Ik ga ervan uit dat de aanvraag van gezamenlijke sociale partners voor financiële steun voor de beoogde leidraad een nader gespecificeerde vraagstelling over deze onderwerpen zal bevatten.

3. Ten slotte

Het advies richt zich eveneens tot sociale partners, ook die op branche- en sectorniveau. Hen wordt onder meer gevraagd te werken aan het waar nodig tot stand brengen van arbocatalogi waarin genoemde leidraad voor hun specifieke werkgebied wordt geconcretiseerd; centrale organisaties zullen hen daartoe (gezamenlijk) aanspreken. Extra aandacht wordt gevraagd voor de praktische uitvoerbaarheid en de organisatie van de aanpak in sectoren met vele kleine bedrijven en vele betrokken arbo-diensten. Aan decentrale sociale partners wordt aanbevolen gezondheidsmonitoring gezamenlijk nader in te vullen, in de beroepsopleidingen bij te dragen aan preventie en voorlichting, en met verzekeraars op het gebied van verzuim, arbeidsongeschiktheid en zorg te zoeken naar mogelijkheden om alle kansen te benutten.

Met mijn vervolgacties zoals boven omschreven bevorder ik de verdere verbetering van arbeidsbescherming op dit terrein. Met de commissie Arbeidsomstandigheden van de SER onderstreep ik echter dat inzet in branches en sectoren doorslaggevend is voor resultaat op de werkvloer.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner