

# Betekenis van wetenschappelijke advisering voor de SER

*Dr. Alexander Rinnooy Kan*

## Inleiding

Dames en heren,

Het is mij een groot genoegen om vandaag hier samen met u in deze, overigens niet meer zo jonge, kerk samen te komen. Gezien de gebeurtenissen van gisteren zal het u niet verbazen dat er drie letters zijn die ik vandaag niet meer wil horen<sup>1</sup>.

Ik ben de voorzitter van de Gezondheidsraad (GR) zeer erkentelijk voor zijn uitnodiging om aan deze 10<sup>e</sup> GR-lezing deel te nemen.

Buiten kijf staat dat de wetenschappelijke advisering van de GR op het terrein van de arbeidsomstandigheden van groot belang is voor de SER. Graag wil ik dat, toegespitst op een drietal 'soorten' SER-adviezen waarbij de GR-rapporten worden gebruikt, de revue laten passeren:

1. adviezen voor grenswaarden van kankerverwekkende stoffen zonder veilige drempelwaarde
2. adviezen met een meer algemeen onderwerp, niet stofspecifiek dus, waarbij het erom gaat om op basis van de adviesaanvraag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), te komen tot een verstandige aanpak van een groep van stoffen
3. en sinds kort, als nieuwe loot aan de adviesstam, de adviezen over grenswaarden voor doelvoorschriften.

Op al deze adviezen kom ik hierna terug met een korte toelichting en geef ik u, om mijn verhaal wat concreter te maken, enkele voorbeelden.

---

<sup>1</sup> Gedoeld wordt hier op het stuklopen van de onderhandelingen tussen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties over het verhogen van de AOW-leeftijd.

### Nederlandse grenswaardestelsel

Professor Mulder heeft er in zijn lezing al over gesproken, maar toch schets ik u nog even heel kort hoe het Nederlandse grenswaardestelsel er uitziet sinds de inwerkingtreding van de Arbowet per 1 januari 2007. Sinds deze datum is in ons land een nieuw, of beter gezegd een aangepast grenswaardestelsel ingevoerd. In dat stelsel vormen 'private grenswaarden' het uitgangspunt, het geen betekent dat werkgevers en werknemers nog meer dan voorheen zelf verantwoordelijk zijn voor het veilig omgaan met stoffen op de werkplek. Uit dat oogpunt moeten de werkgevers nu zelf grenswaarden vaststellen ter beperking van de blootstelling van werknemers aan stoffen op de werkplek, tot een niveau dat geen schade aan de gezondheid van werknemers optreedt.

Deze private grenswaarden worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangevuld met 'publieke', dat wil zeggen 'wettelijke grenswaarden'. Het ministerie van SZW stelt publieke grenswaarden vast voor stoffen waarvoor:

- de EU een grenswaarde vereist. In de praktijk zijn dat zogenoemde bindende limieten en Indicatieve Grenswaarden
- niet te verwachten is dat de EU een grenswaarde zal gaan vaststellen. Hierbij worden als criteria 'stoffen zonder eigenaar' en 'stoffen met grote kans op gezondheidsschade (hoog-risico-stoffen)' gehanteerd, dan wel stoffen waarvoor de overheid vindt dat er een publieke grenswaarde moet worden vastgesteld.

Er is dus wel degelijk nog sprake van een substantiële invloed van de overheid.

Verder zijn in het nieuwe stelsel in principe alle (zowel private als publieke) grenswaarden gezondheidskundige grenswaarden, met uitzondering van de grenswaarden voor kankerverwekkende stoffen waarvoor géén veilige grenswaarde kan worden vastgesteld. Hoe de vaststelling van grenswaarden voor deze groep stoffen plaatsvindt, daarop ga ik zo direct in.

Tot slot van deze korte uiteenzetting over het Nederlandse grenswaardestelsel meld ik u nog dat voor alle stoffen geldt dat bedrijven in het kader van de RIE

(RisikoInventarisatie & Evaluatie) moeten beoordelen in hoeverre zij voldoen aan de gezondheidskundige grenswaarde. Als zij daaraan niet voldoen moeten zij een stappenplan opstellen om die grenswaarde te bereiken. Het stappenplan omvat naast een overzicht van te treffen maatregelen tevens een tijdsplanning.

Adviezen voor grenswaarden van kankerverwekkende stoffen zonder veilige drempelwaarde

*Algemeen:*

Deze stoffen staan op een nationaal vastgesteld werkprogramma, waarover ook de SER-commissie Arbo heeft geadviseerd. Het ministerie van SZW vraagt de GR voor deze groep van stoffen op basis van risicogrenzen een blootstellingsniveau te berekenen. De risicogrenzen die de GR daarbij hanteert, zijn – op advies van de voorloper van de commissie Arbeidsomstandigheden – gebaseerd op het extra kankerrisico van één op de miljoen en één op de tienduizend werknemers per jaar.

Het extra kankerrisico van één op de miljoen werknemers wordt beschouwd als het streefrisiconiveau. Het daarbij behorende en berekende blootstellingsniveau is dan het niveau waar beneden geen extra beschermende maatregelen behoeven te worden genomen. Het extra kankerrisico van één op de tienduizend is het zogeheten verbodsrisico. Hiermee wordt bedoeld het maximaal te accepteren risico dat eigenlijk niet overschreden zou mogen worden.

De adviezen van de GR met dergelijke risicogetallen vormen voor de subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (GSW) van de SER het uitgangspunt (met andere woorden er wordt niet over gediscussieerd, en dat vergt zo kan ik u verzekeren een hoge mate van zelfbeheersing) voor de door haar uit te voeren haalbaarheidstoets. De subcommissie toetst de technische haalbaarheid van invoering van een wettelijke grenswaarde op het niveau van het streefrisico en adviseert daarover de bewindspersoon van SZW. Bij de toetsing betreft zij naast de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ook brancheorganisaties. Ook de arbodiensten worden geïnformeerd.

Als de uit de haalbaarheidstoets verkregen reacties leiden tot onduidelijkheid, houdt de subcommissie GSW een hoorzitting om brancheorganisaties in de gelegenheid te stellen hun reactie toe te lichten.

Leidt het resultaat van de haalbaarheidstoets ertoe dat de subcommissie afwijkt van het streefrisiconiveau en de vaststelling van een hogere grenswaarde adviseert, dan is de procedure als volgt: de subcommissie onderzoekt vierjaarlijks of een verdere verlaging van de grenswaarde technisch realiseerbaar is totdat zij uiteindelijk bij het streefrisiconiveau is gearriveerd.

*Voorbeeld PAK's:*

Als voorbeeld van een stof waarbij een dergelijke afwijkende gang van zaken aan de orde was noem ik benzo(a)pyreen én PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) beide afkomstig uit steenkool. De subcommissie heeft daarbij de invoering van een grenswaarde van 5,7 nanogram PAK's/m<sup>3</sup> als TGG-8u (een tijdgewogen gemiddelde voor de achturige werkdag) op haalbaarheid in de praktijk getoetst. Deze waarde kwam overeen met het streefrisiconiveau van 10<sup>-6</sup>.

Op grond van de ontvangen resultaten van de haalbaarheidstoets heeft de subcommissie geadviseerd een wettelijk grenswaarde in te voeren van 550 nanogram PAK's/m<sup>3</sup> als TGG-8uur, die overeenkomt met het zogenoemde verbodsrisiconiveau. Dit advies is overgenomen door SZW.

Verder heeft de subcommissie het voornemen om in 2011 te adviseren om per 1 juli 2012 als tussenstap de grenswaarde verder te verlagen naar 200 nanogram PAK's/m<sup>3</sup> als TGG-8uur of zoveel lager als op basis van meetresultaten haalbaar blijkt te zijn. Omdat ook dan nog de voorgestelde verdere verlaging van de grenswaarde boven het streefrisiconiveau ligt, betekent dit dat de subcommissie – en ik geef toe het is niet ideaal – in overeenstemming met de afgesproken procedure elke vier jaar na invoering van de wettelijke grenswaarde, opnieuw een haalbaarheidstoets zal starten naar de mogelijkheden van een verdere verlaging van de grenswaarde richting het streefrisiconiveau.

*Voorbeeld ethanol:*

Hoewel professor Mulder in zijn lezing uitgebreid is ingegaan op ethanol kan ik het niet laten daar ook even kort bij stil te staan. Bij deze stof deed zich de bijzondere situatie voor dat de GR een berekening voor het streefrisiconiveau van 1 x 10<sup>-6</sup> niet zinvol heeft geacht omdat de bijdrage tot de ethanolbelasting wegvalt binnen de endogene ethanolbelasting. De GR adviseert 1.900 milligram/m<sup>3</sup> als TGG-15min.

In tegenstelling tot de gebruikelijke procedure heeft de subcommissie in dit geval geen concrete grenswaarde op haalbaarheid in de praktijk getoetst. Gelet op het advies van de GR heeft zij in haar haalbaarheidstoets de betrokken branches verzocht aan te geven welk blootstellingsniveau in de branche het laagst haalbare niveau is. Daarnaast heeft zij de vraag voorgelegd hoe wordt aangekeken tegen een TGG-15min waarde van 1.900 milligram/m<sup>3</sup>.

Op basis van ontvangen gegevens en verstrekte nadere (mondelinge) toelichtingen heeft de subcommissie geadviseerd een grenswaarde van 260 milligram/m<sup>3</sup> als TGG-8uur en 1.900 milligram/m<sup>3</sup> als TGG-15min. voor ethanol in te voeren. Dit advies is overgenomen door SZW.

Omdat in dit laatste geval de voorgestelde grenswaarde een risico op kanker inhoudt, zal de subcommissie – en wederom dat is niet ideaal – over vier jaar na invoering van deze grenswaarde, opnieuw een haalbaarheidstoets starten naar de mogelijkheden van een verdere verlaging van deze grenswaarde.

#### *Werkprogramma:*

Op dit moment is de subcommissie bezig met de haalbaarheidstoets voor een drietal stoffen: epichloorhydrine; 1,2,3-trichloorpropaan; 4,4-methyleendianiline. Gevraagd is vóór 1 oktober 2009, dus vandaag, informatie te verstrekken over de technische haalbaarheid van een verdere verlaging van de wettelijke grenswaarde tot het streefrisiconiveau.

Op het komende werkprogramma van de subcommissie GSW, waarmee in 2010 wordt gestart, staan ongeveer 27 stoffen waarvoor een rapport van de GR is of wordt voorbereid, bijvoorbeeld asbest, benzeen en cadmium en -verbindingen. Het gaat hier om een doorlopende en tijdrovende activiteit.

Aandachtspunt blijft de internationale afstemming. Soms komt het voor dat stoffen die bij de GR in voorbereiding zijn ook op het werkprogramma van de SCOEL<sup>2</sup> staan. Dit kan problemen opleveren voor de werkzaamheden van de subcommissie omdat zij dan geconfronteerd kan worden met verschillende adviezen voor dezelfde stof. Zo staan bijvoorbeeld benzeen en cadmium en -verbindingen

---

<sup>2</sup> SCOEL staat voor Scientific Committee for Occupational Exposure Limits, die de Europese Commissie adviseert over grenswaarden. Deze commissie is te vergelijken met de Commissie GBBS van de Gezondheidsraad.

ook op het werkprogramma van de SCOEL.

Ik pleit er dan ook voor, vooral bij de voorzitter van de GR, om te komen tot een nog betere afstemming want het is natuurlijk overbodig om dubbel werk te verrichten.

Adviezen met een meer algemeen onderwerp om te komen tot een verstandige aanpak van een groep van stoffen

*Algemeen:*

Bij de adviezen met een meer algemeen (niet stofspecifiek) onderwerp om op basis van gerichte adviesaanvragen van SZW aan de SER te komen tot de aanpak van een groep van stoffen, spelen de rapporten/adviezen van de GR een belangrijke rol; niet alleen bij de vraagstelling in de adviesaanvraag van de kant van de minister van SZW, maar ook omdat deze GR-adviezen door de SER tot (één van de) uitgangspunt(en) van zijn adviezen worden gemaakt. Het gaat er daarbij onder meer om de gezondheidskundige aanpak te vertalen naar een praktisch hanteerbare aanpak. Wat ik bedoel kan ik u het beste laten zien aan de hand van enkele recente voorbeelden.

*Voorbeeld Advies Veilig omgaan met nanodeeltjes op de werkplek (09/1):*

Een heel mooi voorbeeld vind ik zelf het SER-advies *Veilig omgaan met nanodeeltjes op de werkplek*. Bij de totstandkoming van dit advies heeft de commissie dankbaar gebruikgemaakt van het GR-advies *Betekenis van nanotechnologieën voor de gezondheid (2006)*. Daarnaast heeft de commissie waar het voorzorgbeginsel – en vooral de invulling ervan – een centrale rol speelt bij deze lastige discussie, ook het GR-advies *Voorzorg met rede (2008)* gebruikt, waarin de visie van de GR op het voorzorgbeginsel is weergegeven.

Uit dit SER-advies blijkt dat werkgevers en werknemers samen met de overheid het omgaan met nanodeeltjes op de werkplek willen aanpakken. Uitgangspunt hierbij vormen de veiligheid en gezondheid van de werknemers. Omdat de risico's van nanodeeltjes nog onbekend en onzeker zijn, moeten ze behandeld worden als gevaarlijke stoffen. Werkgevers moeten daarbij het voorzorgbeginsel

toepassen. Dat betekent dat zij moeten voorkomen dat werknemers met nanodeeltjes in aanraking komen. In gevallen waarin dit niet te vermijden is, moet de werkgever ervoor zorgen dat de blootstelling aan nanodeeltjes qua duur en omvang zo beperkt mogelijk is. Bovendien moet hij de gezondheid van de betrokken werknemers nauwlettend blijven volgen.

Het voorzorgbeginsel moet worden opgenomen in de wettelijk voorgeschreven RIE's en in de plannen van aanpak van bedrijven. Deze moeten in de loop der tijd worden aangepast aan de ontwikkeling van kennis, bewustwording en goede praktijken op dit gebied. De commissie Arbo beschouwt de toepassing van het voorzorgbeginsel als een tussenstap, tot het moment waarop de nanodeeltjes zijn opgenomen in de Europese stoffenwetgeving REACH of waarop de kennis en informatie over de risico's van nanodeeltjes voldoende is toegenomen. Dit moment kan nog wel even op zich laten wachten.

Sociale partners nemen samen met de overheid, nationaal en Europees, initiatieven voor de opbouw en uitwisseling van relevante kennis over nanodeeltjes. Ook gaan zij voorlichting geven om het risicobewustzijn van betrokkenen te vergroten en zullen zij in goede samenwerking met de overheid een algemene handreiking ontwikkelen en onder de aandacht van betrokkenen brengen. Branches en bedrijven kunnen deze handreiking naar behoefte verder specifiek invullen, bijvoorbeeld in de vorm van arbocatalogi. De commissie vraagt de minister de Nederlandse sociale partners hierbij te ondersteunen. Ook vraagt zij hem onder meer om te onderzoeken in hoeverre de invoering van enkele maatregelen zinvol is, zoals een meldingsplicht in de keten, de voorgestelde aanpassing van de Veiligheids Informatiebladen en een blootstellingregistratie.

De minister volgt op hoofdlijnen het advies van de SER.

*Voorbeeld Advies aanpak inhaleerbare allergenen (09/06):*

Ook in dit geval is de GR de SER voorgegaan en wel met zijn advies *Preventie van werkgerelateerde luchtwegallergieën (2008)*. Dit advies is op verzoek van de SER aan SZW uitgebracht naar aanleiding van de discussie over het Openbaar Concept Rapport (OCR) van de GR over meelstof. Dit advies vormde de aanleiding voor de adviesaanvraag en is door de commissie Arbo uitgebreid gebruikt bij de voorbereiding en totstandkoming van het advies.

In dit advies adviseert de commissie Arbeidsomstandigheden de blootstelling

aan inhaleerbare allergene stoffen op de werkplek aan te pakken via een tweesporenbeleid: 1) de ontwikkeling van een leidraad die op korte termijn tot resultaat moet leiden, en 2) de ontwikkeling van grenswaarden/referentiewaarden. Sociale partners op landelijk niveau zullen een leidraad ontwikkelen voor een preventieve aanpak die op brancheniveau behulpzaam kan zijn voor het ontwikkelen van een arbocatalogus.

Als het niet mogelijk is een gezondheidskundig onderbouwde grenswaarde vast te stellen (en hierbij reik ik u als voetnoot aan dat het voor werkgevers soms erg lastig kan zijn om dit te doen) of wanneer de waarden zo laag zijn dat ze in de praktijk nauwelijks waarneembaar zijn, dan kunnen referentiewaarden een oplossing bieden, afgestemd op de acceptatie van een bepaald risico op het ontstaan van sensibilisatie.

De commissie stelt een streefrisiconiveau voor van 1% extra kans op sensibilisatie en vervolgens een haalbaarheidstoets voor de vaststelling van een grenswaarde.

Onderdeel van een preventieve aanpak van de problematiek behoort volgens de commissie gezondheidsmonitoring te zijn. Dit vanwege een (vroegtijdige) bescherming van werknemers, maar ook voor een controle op de effectiviteit van de genomen maatregelen. Op brancheniveau zullen over de verschillende deelaspecten van gezondheidsmonitoring afspraken moeten worden gemaakt door sociale partners. Hierbij valt onder meer te denken aan: de deelname; het moment van aanbieden ervan; de uitvoering en kwaliteitseisen; en de consequenties die zijn te verbinden aan de resultaten van het onderzoek. Gezondheid als structuur is kansrijk.

Voorlichting, ook aan jeugdigen in het kader van hun beroepsopleiding, vindt de commissie zeer essentieel. Ook zal op brancheniveau overleg met verzekeraars nodig zijn over de mogelijkheden van een verzekeraar risico.

Verder adviseert de commissie de minister in overleg met de sociale partners nader onderzoek te verrichten naar de invoering van een keuring.

De minister volgt op hoofdlijnen het advies van de SER en ook hier etaleert zich weer de goede samenwerking met de overheid.

## Adviezen over grenswaarden voor doelvoorschriften

### *Algemeen:*

Tot slot van mijn lezing vraag ik nog uw aandacht voor de SER-advisering over grenswaarden voor doelvoorschriften. Deze adviezen betreffen het signaleren van risico's in arbeidsomstandigheden. De GR gaat hierbij na welke risico's op het werk een belangrijke rol spelen, en beoordeelt of een grenswaarde mogelijk is die de schadelijke invloed van blootstelling op de gezondheid kan voorkomen. De GR legt zijn bevindingen vast in een zogeheten signaleringsrapport dat leidt tot een adviesaanvraag van SZW aan de SER. Bij de arbeidsrisico's die de komende tijd aan bod zullen komen, kunt u onder meer denken aan: tillen; kracht zetten, duwen, trekken; geknield en gehurkt werken; beeldschermwerk; werkdruk en biologische agentia. Op dit moment heeft de commissie Arbo van de SER de adviesaanvraag hittestress in behandeling.

### *Behoeftte aan interactie met de GR:*

Bij dit type grenswaarden voor doelvoorschriften speelt in de discussie de praktische hanteerbaarheid in de werkomgeving een uitermate belangrijke rol. Dit betekent dat de bewoordingen die de GR in zijn signaleringsrapporten gebruikt, vertaalbaar moeten zijn in concrete maatregelen. Daarom bestaat er behoefte aan interactie met de GR. In dit verband verwijs ik naar het allergenenadvies waarin de GR ook een handreiking gegeven heeft voor een aanpak met behulp van een blootstellingsnorm én met gebruik van een risicobenadering voor die gevallen waarvoor het niet mogelijk was een gezondheidskundig onderbouwde grenswaarde vast te stellen of de grenswaarde een zo laag niveau zou hebben dat zij niet realiseerbaar/aantoonbaar is. Een voorbeeld – met andere woorden – waarmee de SER-commissie een vertaling kan maken naar een praktische aanpak (procedure vaststelling referentiewaarden).

### Slotopmerking

Drie soorten SER-adviezen waarvoor de wetenschappelijke advisering van de GR een grote rol speelt, heb ik met u besproken.

De samenwerking tussen GR en SER is goed, dat kan ik niet genoeg benadrukken. De afgelopen jaren is gebleken dat advisering van de GR belangrijk is voor de SER. Met de reikwijdte en beperkingen van de GR-advisering moet ook rekening worden gehouden bij de praktische vertaling van deze advisering in arbeidsbeschermende maatregelen. Er ligt vaak een moeilijk te hanteren vervolgoedracht. Het blijft lastig om een conceptueel kader te ontwikkelen waarin op een ‘vertrouwenwekkende’ manier wordt omgesprongen met hele kleine kansen op risico’s.

Vandaar mijn oproep aan de GR om samen te bezien hoe GR en SER in de interactie tussen wetenschap en toepassing verdergaande stappen kunnen zetten.