

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1997

Nr. 67

BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 augustus 1997

Inleiding en samenvatting

Hierbij bied ik u het advies aan dat de SER mij recentelijk heeft doen toekomen naar aanleiding van mijn **beleidsvoornemens inzake preventie van het Organisch Psycho Syndroom (OPS)**. Door leden van uw Kamer is bij diverse gelegenheden verzocht om duidelijkheid over de stand van zaken in de beleidsontwikkeling ten aanzien van deze actuele problematiek. Zoals ik u in mijn brief van 11 februari jl. (25 000 XV, nr. 46) heb uiteengezet, was ik voornemens de uitwerking van het voorgenomen beleid na ontvangst van het SER-advies met spoed ter hand te nemen. Hieronder zijn mijn standpunt over dit advies en mijn concrete beleidsvoornemens verwoord.

De SER heeft in zijn advies verdeeld gereageerd op de SZW-beleidsvoorstellen inzake preventie van OPS, een beroepsgebonden aandoening die door blootstelling aan oplosmiddelen wordt veroorzaakt. De werknemers en kroonleden ondersteunen in grote lijnen de voorgestelde aanpak, de werkgevers vinden dat een aanpak zich zou moeten beperken tot arbeidssituaties met extreem hoge blootstelling aan oplosmiddelen. Bovendien geven zij voorkeur aan zelfwerkzaamheid en vrijwilligheid boven de voorgestelde overheidsinterventie.

Het SER-advies biedt mij geen aanleiding om van de oorspronkelijke beleidsvoornemens af te wijken. Voorgesteld wordt voor 4 van de sectoren waar OPS als een reëel risico moet worden beschouwd, te weten het schildersbedrijf, tapijt- en parketleggen, de autoschadebedrijven en het grafisch bedrijf, met prioriteit de voorgestelde aanpak uit te werken en uit te voeren. Voor de twee eerstgenoemde sectoren ben ik voornemens een wettelijke vervangingsplicht voor oplosmiddelenrijke producten in te voeren. Voor de twee laatste sectoren zullen beleidsregels worden geformuleerd waarin de stand van de techniek ten aanzien van beheersmaatregelen wordt vastgelegd. De overige sectoren waar oplosmiddelen worden gebruikt, maar waar het OPS-risico minder groot wordt geacht,

zullen in tweede instantie mijn aandacht krijgen. Bij gebleken tekortkomingen zal ook vervolgens voor deze sectoren specifiek beleid kunnen worden ontwikkeld.

Aan inspectie van naleving van de relevante bestaande en nieuw in te voeren wettelijke voorschriften en monitoring van het OPS-probleem zal door de Arbeidsinspectie de komende jaren veel aandacht worden besteed.

Ik acht de financieel-economische gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor het betrokken bedrijfsleven niet zodanig groot dat nadeel verwacht mag worden voor het concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de betrokken sectoren.

Ter stimulering van het effect van de voorgenomen maatregelen acht ik het noodzakelijk nader vorm te geven aan voorlichting, met name gericht op opdrachtgevers, en overweeg ik fiscale stimulering van de aanschaf van bedrijfsmiddelen die bijdragen aan OPS-preventie. Tenslotte ben ik voornemens de Gezondheidsraad advies te vragen over normering van zogenaamde piekblootstellingen aan oplosmiddelen.

Toelichting op het advies van de SER

OPS

OPS (Organisch Psycho Syndroom) is een ernstige aandoening van het zenuwstelsel die kan ontstaan als gevolg van (beroepsmatige) blootstelling aan organische oplosmiddelen. Ziekteverschijnselen zijn: moeheid, vergeetachtigheid, concentratiestoornissen, cognitieve functiestoornissen, etc. Op termijn leiden de klachten tot definitieve uitval uit het arbeidsproces. De risicopopulatie bedraagt circa 500 000 personen werkzaam in een groot aantal bedrijfstakken waar blootstelling aan organische oplosmiddelen plaatsvindt. Geschat wordt dat het aantal OPS-slachtoffers in Nederland thans circa 2500 bedraagt. Jaarlijks worden 30–300 nieuwe gevallen verwacht.

Adviesaanvraag

De kern van mijn aan de SER voorgelegde beleidsvoornemens inzake preventie van OPS was de volgende tweesporenaanpak:

- op werkplekken met een moeilijk beheersbare (hoge) blootstelling aan oplosmiddelen (veelal niet-stationaire werkplekken, zoals schilderswerk) dienen oplosmiddelrijke producten, voor zover technisch mogelijk, te worden vervangen door oplosmiddelarme c.q. oplosmiddelvrije producten; het gaat hier om een nieuw te introduceren wettelijke vervangingsplicht;
- op werkplekken met een hoge blootstelling aan oplosmiddelen die evenwel met structurele maatregelen goed beheersbaar is dienen beheersmaatregelen te worden getroffen conform de stand der techniek, welke in beleidsregels op basis van de bestaande arbeidsbeschermingsregelgeving voor gevaarlijke stoffen wordt vastgelegd.

Met het voornemen tot een wettelijke vervangingsplicht voor oplosmiddelen is bewust gekozen voor de introductie van een nieuw middelvoorschrift in de arbeidsbeschermingsregelgeving. Zulks wordt noodzakelijk geacht vanwege de gebleken beperkte effectiviteit van de bestaande doelvoorschriften voor beheersing van blootstelling aan gevaarlijke stoffen in niet-stationaire werksituaties. Deze voorschriften blijken in de praktijk van dergelijke werkplekken moeilijk hanteerbaar, omdat men door de onmogelijkheid van structurele beheersmaatregelen snel uitkomt op het exclusief en voortdurend gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. De belasting voor werknemers daarvan is zo groot, dat de gebruiksdiscipline en dus de bescherming gering is. De onder deze

omstandigheden meest geschikte bronmaatregel, vervanging, is in de praktijk niet of nauwelijks afdwingbaar met de bestaande regelgeving.

Hoofdpijnen SER-advies

De SER heeft verdeeld gereageerd op mijn voorstellen. De meerderheid van de raad, namelijk het werknemersdeel en de kroonleden, onderschrijft mijn standpunt over de ernst van de OPS-problematiek en steunt in grote lijnen de voorgestelde tweesporenaanpak. Dit deel van de raad is daarenboven van mening dat het spoor van de wettelijk verplichte vervanging breder zou moeten worden getrokken dan in de adviesaanvraag is gedaan. Volgens hen zou de nieuw in te voeren wettelijke vervangingsplicht standaard moeten gelden in alle situaties waar geen technische belemmeringen zijn gebleken om tot vervanging over te gaan, ongeacht of hier sprake is van al dan niet stationaire werkplekken. Beleidsregels voor technische beheersmaatregelen (het andere spoor) zouden in hun visie alleen moeten gelden voor situaties waar vervanging (nog) niet mogelijk is.

De werkgevers onderschrijven in hun deel van het advies het in de adviesaanvraag verwoordde standpunt dat reductie van beroepsmatige blootstelling aan oplosmiddelen gewenst is. Zij steunen het verbeteren van situaties waarin sprake is van langdurig en herhaalde blootstelling aan zeer hoge concentraties van oplosmiddelen, en waar grenswaarden in belangrijke mate worden overschreden. Dergelijke situaties leiden immers tot ernstige effecten op het zenuwstelsel, die volgens de werkgevers overigens niet exclusief onder OPS te rangschikken zijn. Men waarschuwt dat de problematiek van (extreem) hoge blootstellingen niet ondergeschikt zou mogen worden gemaakt aan het meer specifieke probleem van OPS. Zij kunnen bovendien met het begrip OPS moeilijk uit de voeten, omdat ze de aandoening nog niet volledig grijpbaar en nog niet goed gedefinieerd achten. Tenslotte stellen de werkgevers de door andere partijen geschatte ernst en omvang het probleem van OPS in Nederland ter discussie.

Uitgaande van het beginsel dat preventiemaatregelen primair aangewezen zijn in situaties met te hoge blootstellingsniveaus in combinatie met grote gebruiksvolumes van oplosmiddelen, geven de werkgevers in hun deel van het advies aan in welke prioritaire sectoren en branches aanvullend reductiebeleid gewenst zou kunnen zijn. Nadrukkelijk wordt gewezen op de voorkeur voor een aanpak op basis van eigen verantwoordelijkheid van de betreffende branches, eventueel aangevuld met vrijwillige afspraken tussen overheid en branches. Alleen als een dergelijke aanpak op basis van zelfwerkzaamheid niet snel genoeg van de grond komt (de werkgevers noemen daarbij de periode van een half jaar), ligt dwingende overheidsinterventie in de vorm van een vervangingsplicht en beleidsregels in de rede.

Reactie op het advies

Hoofdpijnen

Sinds de adviesaanvraag is nieuwe informatie beschikbaar gekomen die mijn indertijd ingenomen standpunt, namelijk dat de ernst en omvang van de OPS-problematiek enerzijds en het ontbreken van afdoende preventiemaatregelen op de werkvloer anderzijds tot overheidsmaatregelen nopen, heeft versterkt. Ik wijs daarbij bijvoorbeeld op de recente bevindingen van de Arbeidsinspectie over de mate van bekendheid van het probleem bij werkgevers van bedrijven waar met oplosmiddelen wordt gewerkt en de mate van naleving van relevante wettelijke verplichtingen.¹ Ik heb u recentelijk de rapportage van dit monitoringsonderzoek doen toekomen

¹ Organisch Psycho Syndroom, de resultaten van een onderzoek naar toepassing van organische oplosmiddelen, Arbeidsinspectie 1997.

(bij brief van 26 maart jl., ARBO/AMIL/9700727a). Daarnaast wijs ik op de resultaten van een explorerend onderzoek onder tapijtleppers, in 1996 uitgevoerd door de Arbeidsinspectie. De helft van de geïnterviewde werknemers zegt door het werken met oplosmiddelenhoudende lijm geregeld last te hebben van duizeligheid, zweverig gevoel en hoofdpijn. Het merendeel is niet op de hoogte van de risico's van de oplosmiddelen, en is er ook niet tegen beschermd¹. Op basis van recent TNO-onderzoek dat in opdracht van de Stichting Arbouw is uitgevoerd onder schilders naar het voorkomen van zogenaamde «neurasthene» klachten (het eerste stadium van OPS), wordt geschat dat over de gehele schildersbedrijfstak ongeveer 250 personen last hebben van dergelijke symptomen². Jaarlijks zou het gaan om ongeveer 50 nieuwe gevallen. Tenslotte blijkt uit nieuwe cijfers van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten dat in 1995–1996 ruim 300 personen met klachten die wijzen op OPS en (vermoedelijke) blootstelling aan oplosmiddelen door artsen zijn doorverwezen naar de zogenaamde «solvent-teams» voor nader onderzoek (zie bijlage 1)³. Op basis van eerdere ervaringen komt naar schatting 60% daarvan in aanmerking voor verder onderzoek. Tot nu toe is bij de nader onderzochte personen in de helft van de gevallen de diagnose «OPS door oplosmiddelen» gesteld.

Ik ondersteun dus niet de visie van de werkgevers dat OPS als specifiek beroepsgebonden ziektebeeld nog niet voldoende grijpbaar en gedefinieerd, dan wel van een te onzekere ernst en omvang zou zijn om tot een gerichte overheidsaanpak ter preventie te komen.

Voorts ondersteun ik niet de stellingname van de werkgevers dat de aanpak van de OPS-problematiek tot alleen die situaties beperkt zou moeten worden waarin sprake is van een grote kans op extreem hoge blootstellingsniveaus aan oplosmiddelen, en waarbij grenswaarden in hoge mate worden overschreden. Ik acht een dergelijke beperking van werksituaties die met een risico op OPS in verband te brengen zijn wetenschappelijk onvoldoende onderbouwd.

Tenslotte het punt van het door de werkgevers uitgesproken vertrouwen in zelfwerkzaamheid als basis voor een adequate aanpak van (te) hoge blootstelling aan oplosmiddelen. Zoals in de adviesaanvraag is betoogd, heeft zelfwerkzaamheid in de vorm van convenanten en vrijwillige afspraken over reductie van oplosmiddelengebruik in betrokken sectoren tot nu toe onvoldoende effect gesorteerd. Ook op dit punt onderschrijf ik de visie van de werkgevers dus niet.

Prioritaire branches

Door elk van de beide SER-geledingen wordt in het advies, gebaseerd op fundamenteel verschillende inzichten en opvattingen over aard en omvang van de OPS-problematiek en de noodzaak tot overheidsinterventie, een geheel eigen aanpak voorgesteld in branches en sectoren waar beheersing van blootstelling aan oplosmiddelen noodzakelijk wordt geacht. Daarbij bevelen de werknemers en kroonleden zoals gezegd (vervangings)maatregelen aan voor een reeks andere sectoren waar met oplosmiddelen wordt gewerkt. Niettemin blijkt tussen partijen tot op zekere hoogte overeenstemming te bestaan over de sectoren waarin blootstellingsreducerende maatregelen in ieder geval in de rede liggen. Het gaat daarbij om de branches van autospuiterijen en autoschadeherstel, schilderwerk, schoenreparaties, vloeren- en tapijtleppen en de grafische sector.

De genoemde sectoren komen grotendeels overeen met branches en beroepen die door het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten het meest frequent worden genoemd als beroepsachtergrond van personen die zich bij de «solvent-teams» melden voor onderzoek naar OPS. Uit de resultaten van ruim 300 intakegesprekken die de solvent-teams (1995–feb.

¹ Verslag onderzoek arbeidsomstandigheden tapijtleppers, project nr. 310, Regio Zuid Arbeidsinspectie, Ministerie van SZW december 1996.

² Neurasthene klachten bij werknemers blootgesteld aan organische oplosmiddelen, Stichting Arbouw, 1997.

³ De multidisciplinaire «solvent-teams» voeren bij patiënten die met neurologische klachten door artsen worden doorverwezen het diagnostisch onderzoek met betrekking tot OPS (door oplosmiddelen) uit. Er zijn in Nederland twee plaatsen waar dit gebeurt, namelijk in Amsterdam (Nederlands Centrum voor Beroepsziekten) en in Enschede (Medisch Spectrum Twente).

1997) met potentiële OPS-slachtoffers hebben gevoerd blijken de meest frequente beroepen van de aanmelders die van schilder (32%), autospuiter (20%), medewerker bij de grafische industrie (14%) of stoffeerder/tapijtlijmer/parketlegger (5%) te zijn (zie bijlage 1). Ook volgens het eerder aangehaalde monitoringsonderzoek van de Arbeidsinspectie blijken deze sectoren te behoren tot de hoogste categorie van blootstellingsrisico's.

Het is teleurstellend dat het SER-advies niet, ondanks mijn uitdrukkelijke uitnodiging, een adequaat inzicht in risicovolle blootstellingssituaties en de stand van de techniek ten aanzien van beheersmaatregelen in die sectoren heeft verschaft, anders dan vervanging zoals de werknemers dat op overigens inzichtelijke en uitvoerige wijze hebben gedaan. Een direct beschikbare basis voor het opstellen van de beoogde beleidsregels door mijn departement ontbreekt daarmee. Nader onderzoek van mijn kant is daarom noodzakelijk. Ik kom daar in het hiernavolgende deel van mijn brief op terug.

Concretisering beleidsvoornemens

Gefaseerde aanpak

Een en ander leidt tot de volgende conclusie.

Gezien het op grote schaal voorkomen van oplosmiddelen in velerlei sectoren acht ik prioriteitstelling in mijn beleidsinzet noodzakelijk. Mijn voorkeur gaat uit van een prioritering op basis van de (vermoede) ernst van de OPS-problematiek, in combinatie met hoge blootstellingsniveaus aan oplosmiddelen. De overeenkomende voorstellen van beide geledingen in de SER wat betreft prioritaire branches als uitgangspunt nemend, gevoegd bij de eerder genoemde gegevens over (potentieel hoge) blootstelling aan oplosmiddelen en herkomst van de personen die zich bij de «solvent-teams» melden, acht ik het noodzakelijk de beleidsinzet op dit moment in eerste instantie op de volgende bedrijfstakken/werkzaamheden te richten:

- schildersbranche
- grafische sector
- autospuiterijen en autoschadeherstelbedrijven
- stofferen/tapijt- en parketleggen

In tweede instantie zullen ook de andere sectoren waar oplosmiddelen-gebruik een mogelijk probleem vormt, en die met name door de werknemers in hun deel van het advies worden genoemd, mijn aandacht krijgen¹. Vooralsnog acht ik het voor die sectoren afdoende te wijzen op het voor alle werkgevers geldende systeem van verplichte adequate arbozorg, bestaande uit een uit te voeren risico-inventarisatie en -evaluatie en plan van aanpak, een en ander ondersteund door deskundigen van een gecertificeerde arbodienst. Met een nog nader te maken selectie van deze sectoren zal op korte termijn worden overlegd over de gewenste aanpak van het oplosmiddelenprobleem. Zonodig zal ook hier dwingende overheidsinterventie overwogen worden. Ik ga er daarbij overigens vanuit dat de door mij beoogde overheidsinterventies in de prioritaire branches een zodanige uitstraling naar deze overige sectoren zullen hebben, dat daarmee een belangrijke impuls voor zelfwerkzaamheid wordt gegeven. Daarnaast onderstrepen de werkgevers in hun deel van het SER-advies de noodzaak tot bewustmaking en voorlichting, gericht op gewenste verbetering van uitvoering van de risico-inventarisatie en -evaluatie door bedrijven. Het gegeven dat deze voorlichting en bewustmaking in eigen kring zal worden geïnitieerd, zoals de werkgevers zeggen, zal eveneens een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

¹ Een mogelijke uitzondering daarop vormt de metaalproductenbranche waar thans door TNO, in opdracht van mijn ministerie, een zogenaamd «health hazard survey» wordt uitgevoerd naar de relatie tussen beroepsmatige blootstelling aan oplosmiddelen en klachten over het zenuwstelsel. De uitkomst van dat onderzoek kan aanleiding zijn om de betreffende branche alsnog met prioriteit in mijn OPS-preventieaanpak mee te nemen.

Tweesporenaanpak

Het door mij eerder voorgestelde tweesporenbeleid kan voor de prioritaire branches als volgt worden uitgewerkt.

1. Optimalisering huidige regelgeving

Voor werkzaamheden waarbij de blootstelling aan oplosmiddelen weliswaar te hoog is maar waar deze in principe via een hiërarchie van technische/organisatorische maatregelen (vervanging, werken in gesloten systeem, installatie ventilatiesystemen, etc.) adequaat kan worden beheerst (de stationaire c.q. permanente werkplekken), zal de betreffende «stand der techniek» in beleidsregels – die zijn gebaseerd op bestaande regelgeving krachtens de Arbeidsomstandighedenwet – worden vastgelegd. Dit verschaft aan werkgevers duidelijkheid en levert de Arbeidsinspectie een helder en eenduidig instrument voor handhaving. Van de door mij geselecteerde bedrijfstakken komen naar mijn oordeel in ieder geval de autospuiterijen/autoschadebranche en de grafische sector voor het opstellen van dergelijke beleidsregels in aanmerking.

Voor het opstellen van beleidsregels is gedegen kennis van blootstellingssituaties en de stand van de techniek van beheersmaatregelen in de desbetreffende branches noodzakelijk. Voor de autoschadebranche en autospuiterijen is de stand van de techniek voor een deel bekend en gedocumenteerd. Ik ben voornemens op korte termijn onderzoek te doen aanbesteden voor het aanvullend in kaart brengen van de stand van de techniek van beheersmaatregelen inzake oplosmiddelenblootstelling in deze sector.

Wat betreft de grafische sector wijs ik op het thans lopende convenant over verbetering van arbeidsomstandigheden in die sector, dat mijn ambtsvoorganger in 1995 met sociale partners heeft afgesloten en dat tot 1999 loopt. Dit convenant richt zich met name op bewustwording van de arbeidsomstandighedenproblematiek in de vaak kleine grafische bedrijven. Er zijn voornemens nog geen concrete doelstellingen voorzien voor beheersing van risico's vanwege gebruik van oplosmiddelen. Afspraken zullen zich eerder richten op voorlichting en informatie. Ten aanzien van de beheersing van de oplosmiddelenproblematiek in deze sector zullen in het convenantskader nog afspraken worden gemaakt. De werkgevers doen daarvoor in hun deel van het SER-advies een concreet voorstel. Ik acht dit voorstel, dat betrekking heeft op een belangrijk deel van de werkzaamheden die in de grafische sector aanleiding lijken te geven tot OPS, als vertrekpunt voor de aanpak met beleidsregels zoals ik die hierboven heb geschetst, goed mogelijk. In afwachting van besluitvorming door de convenantpartners over dit voorstel, acht ik het ter aanvulling niettemin noodzakelijk in de grafische sector op korte termijn onderzoek te laten doen ten behoeve van nauwkeurige omschrijving van de voorgestelde maatregelen, en van de stand van de techniek inzake overige noodzakelijke beheersmaatregelen. De voorstellen van de werknemers en kroonleden met betrekking tot vervangingsmogelijkheden voor oplosmiddelengebruik in de grafische sector zullen daarvoor mede als basis worden gebruikt.

Het door mij beoogde onderzoek kan nog dit jaar worden aanbesteed en afgerond, zodat de betreffende beleidsregels naar verwachting begin 1998 in conceptvorm met de betreffende branches m.b.t. haalbaarheid en tijdsfasering kunnen worden doorgesproken. In de loop van 1998 zullen ze van kracht kunnen zijn.

2. Vervangingsplicht

Voor uit het oogpunt van OPS risicovolle werkzaamheden zoals

binnenschilderwerk en het leggen van parketvloeren en lijmen van vloerbedekking is, gezien de aard van de situatie en de wijze van toepassing van het oplosmiddelhoudend product, het treffen van adequate beheersmaatregelen bijzonder lastig of zelfs praktisch onmogelijk. In dergelijke situaties is vervanging van oplosmiddelhoudende producten door oplosmiddellarme c.q. oplosmiddelvrije producten de enige oplossing. Harde randvoorwaarde is uiteraard dat vervangende producten beschikbaar zijn. Dit nu is voor beide genoemde branches het geval.

Met betrekking tot parket- en tapijtleggen kan worden opgemerkt dat dit een bij uitstek OPS-risicovolle sector is. De werkgevers geven in (hun deel van) het SER-advies aan dat vervanging, binnen zekere randvoorwaarden van technische haalbaarheid, mogelijk is. Een vervangingsplicht terzake wordt door hen wenselijk geacht. Gevoegd bij het standpunt van het andere deel van de SER levert dit een brede steun op voor invoering van een vervangingsplicht in de desbetreffende sector.

De schildersbranche (i.c. het binnenschilderwerk) is een voor de hand liggend speerpunt van het beoogde vervangingsbeleid. Deze branche omvat het grootste aantal werkers «at risk», en scoort het hoogst in de top-tien van melders bij de «solvent-teams». Ook het recent uitgevoerde vragenlijstonderzoek van de Stichting Arbouw naar voorstadia van OPS baart zorgen. Met name ten aanzien van het binnenschilderwerk, waar hoge concentraties aan oplosmiddeldampen kunnen ontstaan, is een nadere aanpak bij voorkeur door middel van vermindering van oplosmiddelengehaltes in de verfproducten geëigend. Dit uitgangspunt vindt, zij het in verschillende mate, steun bij alle partijen in de SER. De werkgevers willen zich daarbij concentreren op vrijwillige afspraken, waarbij in eerste instantie met name vervanging door zogenaamde «high solid» verfsystemen (minder hoog oplosmiddelengehaltes dan klassieke producten, maar hogere gehalten dan watergedragen systemen) aan bod zou moeten komen. Ik acht echter een verdergaand vervangingsbeleid ten aanzien van binnenschilderwerk gewenst.

De stand van zaken m.b.t. vervanging door watergedragen verven is, alhoewel voor het binnenwerk goede vervangende producten volop beschikbaar zijn, over de hele linie slecht te noemen: ongeveer 12% van alle gebruikte verven is watergedragen.

De kans op vrijwillige vervanging in deze branche oogt gering. Ondanks vrijwillige afspraken in het recente verleden tussen sociale partners in de schildersbranche en de verfindustrie over vervanging¹ en een convenant met VROM in het kader van het KWS2000-programma is reductie van oplosmiddelengebruik en vervanging in deze sector in weerwil van gewekte verwachtingen nauwelijks van de grond gekomen. Het in het advies aangehaalde werkdokument om te komen tot nieuwe afspraken tussen de verfindustrie en de schilderwerkgevers gericht op het terugdringen van oplosmiddelengehaltes in producten² biedt, als het zou werken, bovendien niet voldoende soelaas. Immers in het betrokken werkdokument is voor de belangrijkste toepassingen sprake van maximering van oplosmiddelengehaltes in bestaande producten, en niet van concrete inspanningen gericht op wat ik als de kern van de oplossing beschouw, namelijk vervanging van oplosmiddelenrijke door watergedragen verfproducten.

Het van overheidswege forceren van vervanging van oplosmiddelenrijke producten voor het binnenschilderwerk ligt daarom als beleidsinzet voor de hand. Ik ben voornemens hier de weg van de wettelijke vervangingsplicht te volgen.

Ik zal het ontwerp voor een wettelijke vervangingsregeling ten aanzien van het beroepsmatig gebruik van oplosmiddelen in de parket- en tapijtlegsector en de schildersbranche met spoed doen opstellen. Deze regeling zal worden voorgepubliceerd na overleg met de betrokken

¹ De zogenaamde Verfovereenkomst, in 1993 gesloten tussen verfindustrie, werknemers en werkgevers in de schilderssector en de Stichting Arbouw.

² In de concept-beleidsnotitie «Werkdocument bouwverven» van de VVVF (verfindustrie) en FOSAG (schilderwerkgevers) wordt uitgegaan van een verlaging van maximale oplosmiddelengehaltes in bestaande verfproducten. Vervanging van oplosmiddelenrijke producten (op terpentinebasis) door oplosmiddellarme producten (watergedragen) is daarbij echter voor de belangrijkste toepassingen niet aan de orde.

branches. De regeling zal al naar gelang de verwachte problemen bij vervanging redelijke overgangstermijnen bevatten.

Slechts indien werkgevers en werknemers gezamenlijk binnen een half jaar alsnog overeenstemming bereiken over een aanpak op vrijwillige basis, die voldoet aan de gewenste bescherming van werknemers tegen OPS, ben ik bereid alsnog de voorgenomen wettelijke regeling te heroverwegen.

Inspectie, handhaving en monitoring

In de adviesaanvraag was in het kader van aanpak van de OPS-problematiek aan inspectie, handhaving en monitoring door de Arbeidsinspectie een belangrijke rol toebedacht. De SER ondersteunt die gedachte unaniem, zij het dat de beide delen van de raad verschillend denken over de wijze van invullen ervan.

De Arbeidsinspectie zal conform de hierboven geschetste keuze voor prioritaire branches de volgende handhavings- en monitoringsactiviteiten voortzetten cq. ontplooiën:

- in 1997: project handhaving huidige wettelijke vereisten ten aanzien van de blootstellingsproblematiek van oplosmiddelen in autoschade/spuiterijbranche.
- in 1998 en jaren daarna: monitoring en handhaving van vervanging in branches waar een vervangingsplicht zal worden ingevoerd;
- in 1998 en jaren daarna: handhavingsprojecten ten aanzien van blootstellingsproblematiek in branches waar de stand van de techniek in beleidsregels is vastgelegd.

In de overige branches zullen vooralsnog geen afzonderlijke inspectie-activiteiten specifiek gericht op beheersmaatregelen voor OPS-preventie plaatsvinden. Uiteraard zal bij voorkomende inspecties aandacht worden gegeven aan de vraag of oplosmiddelenblootstelling in het betreffende bedrijf voldoende wordt beheerst en in de arbozorg wordt meegenomen. In het jaar 2000 zal in vervolg op het recente AI-monitoringsonderzoek opnieuw monitoring van het gebruik van oplosmiddelen en het treffen van afdoende beheersmaatregelen in alle betreffende branches plaatsvinden om te bezien of de arbozorg in de betrokken bedrijven ook ingaat op preventie van OPS.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn medebepalend voor de vraag of verdergaand overheidsbeleid in deze branches noodzakelijk is.

Flankerende maatregelen

Voorlichting

In de adviesaanvraag zijn ter ondersteuning van de voorgenomen tweesporenaanpak naast het hierboven behandelde aspect van inspectie en handhaving diverse andere activiteiten en initiatieven genoemd. Op een deel van die voorstellen heeft de SER unaniem geadviseerd. Het gaat daarbij om mijn voornemens welke betrekking hebben op voorlichting en het versterken van de voorbeeldfunctie van de (rijks)overheid. Ik zal deze voorstellen verder doen uitwerken en uitvoeren. Een belangrijk punt daarbij is voorlichting gericht op actoren buiten de directe kring van werkgevers en werknemers. Opdrachtgevers, leveranciers en architecten hebben een belangrijke invloed op het beroepsmatig gebruik van oplosmiddelenarme en -vrije producten zoals verven, lijmen en schoonmaakmiddelen. In overleg met de ministeries van VROM en VWS zal worden bekeken in hoeverre voorlichting gericht op deze groepen kan worden opgezet en vormgegeven.

EU-kader

De werknemers en kroonleden ondersteunen mijn lijn in de adviesaanvraag om in Europees verband initiatieven voor het totstandkomen van regelgeving te ontplooiën dan wel te ondersteunen. Niettemin moeten, gezien de geringe steun op dit moment van de meeste andere lidstaten voor vergaande maatregelen ter preventie van OPS in communautair verband, de ambities niet te hoog worden gesteld. Dat geldt met name in de sfeer van de arbeidsbeschermingsregelgeving. Ten aanzien van de communautaire productregelgeving is er thans uitzicht op een (bescheiden) vooruitgang. Mogelijk zal de Europese Commissie in het najaar een voorstel bij de Raad indienen voor een richtlijn gericht op reductie van oplosmiddelengehalten in verven. Hoewel de reductiedoelstellingen in die richtlijn waarschijnlijk van bescheiden omvang zullen zijn, zal op ambtelijk niveau het initiatief van de Commissie vanuit ons land actief worden gesteund. Met het ministerie van VROM, die het betreffende dossier in portefeuille heeft, is daarover reeds afstemming gezocht. Daarnaast zal ons land in bilaterale overleggen met andere lidstaten en de geëigende communautaire overlegsgremia over gezondheid en veiligheid op het werk, waar mogelijk en noodzakelijk de OPS-problematiek aan de orde stellen.

Voorzieningen voor medisch onderzoek en diagnostiek

De SER heeft op dit voornemen in de adviesaanvraag verdeeld gereageerd.

Zo doen de werkgevers het voorstel periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) voor werknemers in nader aan te duiden beroepen met een verhoogd risico op OPS verplicht te stellen. De werknemers en kroonleden ondersteunen de inzet van het PAGO als zinvol instrument voor OPS-preventie op ondernemingsniveau, maar wijzen verplichtstelling af.

Ik ondersteun de visie van de werknemers en kroonleden dat verplichtstelling van dergelijk onderzoek niet noodzakelijk is. Ik acht de bestaande wettelijke verplichting afdoende. De Arbeidsomstandighedenwet verplicht werkgevers om werknemers in de gelegenheid te stellen periodiek een arbeidsgezondheidskundig onderzoek te ondergaan. In overleg met de OR moeten hiertoe door de werkgever nadere afspraken worden gemaakt. De arbodienst adviseert daarin. Een arbeidsgezondheidskundig onderzoek moet worden aangeboden als het kan bijdragen aan het voorkomen of beperken van de risico's van werken met oplosmiddelen. Hiermee is het PAGO is een preventie-instrument dat beoogt tijdig gezondheidsklachten op te sporen en maatregelen te treffen die uitval van de werknemer voorkomen.

Ten aanzien van de voorstellen van de werknemers voor oprichting van centra van diagnostiek en behandeling van OPS-slachtoffers verwijs ik naar de hierboven beschreven voorzieningen van «solvent-teams» voor diagnose van OPS die sinds 1 januari 1997 collectief worden gefinancierd. Zoals reeds eerder door mij aan uw Kamer gemeld (brief ARBO/AMIL/9700220) kan vanaf 1 januari 1997 de bestaande lange wachtlijst voor onderzoek door deze «solvent-teams» door een initiatief van mijn ambtsvoorganger met behulp van een subsidieregeling in het kader van de Wet financiering volksverzekeringen worden bekort.

Overige flankerende maatregelen

Werkgevers en werknemers/kroonleden brengen in het advies van de SER elk tenslotte nog een aantal nieuwe (afzonderlijke) voorstellen naar

voren, die in de adviesaanvraag niet aan de orde zijn gesteld. De belangrijkste van deze voorstellen worden hieronder behandeld.

1. Etikettering

Zo doen de werknemers en kroonleden voorstellen voor een op het risico van OPS gerichte aanduiding op verpakking van oplosmiddelenhoudende producten, naast de gebruikelijke gevaarsetikettering op basis van vigerende regelgeving. De mogelijke voordelen zijn niet alleen voor de gebruiker interessant, ook voor de Arbeidsinspectie kan een dergelijke gerichte aanduiding monitoring en handhaving vergemakkelijken. Niettemin leidt een dergelijk voorstel tot verstrekkingen gevolgen voor met name de producenten. Ik ben bereid het betreffende voorstel nader te bestuderen en met betrokkenen te bespreken.

2. Fiscale stimulering

Daarnaast doen werknemers en kroonleden voorstellen voor fiscaal onderscheid tussen oplosmiddelenrijke en oplosmiddelenarme producten, teneinde het gebruik van de laatste door financiële prikkels te stimuleren. Ik betwijfel of de huidige hogere kosten van het oplosmiddelenarme product voor de werkgever een belemmering vormen bij vervanging.

Bij het treffen van voorzieningen voor bescherming ligt dat mijn inziens anders. Vandaar dat ik de inzet van fiscale stimulering van «arbeidsomstandigheden-vriendelijke» voorzieningen overweeg. Daarbij gaan mijn gedachten uit naar versnelde fiscale afschrijving van innovatieve bedrijfsmiddelen die bijdragen aan vermindering van beroepsgebonden lange-termijn-gezondheidseffecten zoals OPS. Ik ben thans in overleg met mijn collega van Financiën om tot een regeling te komen vergelijkbaar met de reeds bestaande VAMIL-regeling voor versnelde aftrek van milieu-investeringen.

3. Normering van piekblootstellingen

De werkgevers stellen in het SER-advies het belang van deugdelijke grenswaarden voor oplosmiddelen aan de orde. Het geven van prioriteit aan het vaststellen en actualiseren van dergelijke waarden, zoals de werkgevers willen, is al jaren staand beleid. Een element dat met deugdelijkheid van grenswaarden verbonden is, en dat door zowel werkgevers als werknemers in het SER-advies wordt aangestipt, is de normering van blootstellingen aan kortdurende (zeer) hoge concentraties van oplosmiddelen. Deze zogenaamde piekblootstellingen zijn mogelijk een belangrijke oorzakelijke factor bij het ontstaan van OPS. Er zijn in toenemende mate wetenschappelijke signalen te duiden die wijzen op het gevaar van dergelijke piekblootstellingen voor het ontstaan van OPS, hoewel het mechanisme nog niet is opgehelderd. De in ons land gehanteerde grenswaarden voor oplosmiddelen zijn op een enkele uitzondering na echter niet gericht op normering van kortdurende hoge blootstellingen, maar gaan uit van een daggemiddelde waarde. Piekblootstellingen zijn in veel werksituaties met oplosmiddelen echter eerder regel dan uitzondering. In sommige gevallen zijn kortdurende overschrijdingen van vele malen de grenswaarde voor een stof gesignaleerd. Ik beraad mij op een generieke maatregel voor adequate normering van dergelijke piekblootstellingen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de invoering van een over 15 minuten gemiddelde grenswaarde voor elk oplosmiddel waarvoor een daggemiddelde grenswaarde is vastgesteld, en waarbij de 15-minutenwaarde in vaste verhouding staat met die grenswaarde. Ik zal op korte termijn de Gezondheidsraad verzoeken mij over de wetenschappelijke aspecten van deze kwestie te adviseren.

Financiële gevolgen van beleid

Ik acht de bovengeschetste beleidsvoornemens ook uit financieel-economisch oogpunt verantwoord.

Wat betreft de vervangingsverplichting voor oplosmiddelenrijke producten in de schilders- en de tapijt- en vloerenleggersbranche verwacht ik dat deze verplichting gepaard gaat met een geringe kostenstijging voor de betrokken werkgevers. Uit indicatieve schattingen kan worden afgeleid dat de meerkosten ten opzichte van de huidige situatie bij volledig gebruik van watergedragen verven in binnensituaties in het eerste jaar na invoering van de vervangingssplicht circa 2% van de totale aanneemkosten van schilderwerken zullen bedragen. In de daarop volgende jaren lopen de meerkosten terug tot circa 0,7%¹. Daarbij is nog geen rekening gehouden met structurele baten in de vorm van verwachte vermindering van arbeidsuitval door ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De meerkosten van gebruik van watergedragen lijmen en lakken in de tapijt- en parketleggersbranche zullen naar verwachting van een vergelijkbare orde zijn. Ik acht dergelijke geringe meerkosten, gezien de baten van gezondheidswinst die er tegenover staan, zondermeer verantwoord. Er is geen sprake van verstoring van onderlinge concurrentieverhoudingen omdat de maatregel voor elke werkgever zal gelden. Naar ik heb vernomen achten de werkgevers in de schildersbranche het risico op het «weglekken» van opdrachten voor schilderwerkzaamheden met klassieke verven naar de informele sector reëel. Immers de meerkosten als gevolg van volledig gebruik van watergedragen producten zullen door de werkgever aan de opdrachtgever worden doorberekend. Daarom is het eerder beschreven flankerend beleid in richting van opdrachtgevers aangewezen.

Het aanpassen van beschermende voorzieningen en treffen van maatregelen conform de «de stand van de techniek» zoals die geldt voor de grafische sector en de autoschadebranche, zal mogelijk gepaard gaan met extra investeringen voor de betreffende werkgevers. Het begrip «stand van de techniek» impliceert een optimalisatie van de arbeidsbescherming door het treffen die van beheersmaatregelen welke volgens de huidige inzichten noodzakelijk en praktisch toepasbaar zijn. De vigerende regelgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen verplicht de werkgever dergelijke maatregelen te treffen, met inachtneming van het redelijkerwijsbeginsel. Voor afzonderlijke werkgevers kunnen financiële problemen ontstaan als zij door verplichte invoering van nieuwe voorzieningen op korte termijn voor grote investeringen komen te staan. Bij het opstellen en invoeren van de beleidsregels terzake zal daarom rekening worden gehouden met de kosten van nieuwe maatregelen en afschrijvingstermijnen van op dit moment gebruikte voorzieningen. Het eerder besproken instrument van versnelde fiscale afschrijving van nieuwe arbovriendelijke bedrijfsmiddelen kan als flankerende maatregel in dit opzicht voor werkgevers van bijzonder nut zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

¹ De meerkosten bij verwerking van watergedragen verven in binnensituaties hebben betrekking op aanschaf van een duurder product en andere toepassingsmaterialen, de noodzakelijke stap van voorbehandeling van het te verven materiaal, kosten voor scholing van werknemers vanwege de specifieke verwerkingstechniek en verwarmingskosten vanwege de moeilijke verwerking bij zeer lage temperaturen.

BIJLAGE I**Doorverwijzing naar de solvent-teams 1995–feb. 1997**

In onderstaande tabel is per beroepsachtergrond het aantal personen weergegeven dat in de periode januari 1995 tot en met februari 1997 door artsen naar beide solvent-teams is doorverwezen.

Bron: G. van der Laan, Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, Amsterdam.

Overzicht van beroepen van patiënten Solvent Teams (resultaten intakegesprekken 1995 – februari 1997)

code	beroep	aantal	%
1	schilder	99	31
1a	kunstschilder	4	1
2	(auto-) spuiter	63	20
3	medewerker grafische industrie	46	14
4	stoffeerder/tapijtlijmer/parketlegger	20	6
5	medewerker verffabriek	8	3
6	laborant	8	3
7	medewerker chemisch industrie	13	4
8	auto-/vliegtuigmonteur	3	1
9	medewerker polyester industrie	4	1
10	medewerker agrarische sector	6	2
11	medewerker metaal-/galvanische industrie	4	1
12	medewerker (chemische) reiniging	7	3
13	dakdekker	2	< 1
14	kapper	2	< 1
15	chauffeur transport chemische stoffen	5	2
16	beroepsmilitair (w.o. monteur)	3	1
17	medewerker bouwnijverheid (w.o. timmerman, opzichter, architect)	9	3
18	lasser	3	1
19	medewerker schoen-/leder industrie	3	1
20	(koel-) monteur	5	2
totaal		319	100