

5. Standpunt van de raad

In dit hoofdstuk schetst de raad na de inleiding (5.1) zijn standpunt over de aanpak (5.2) en de verzekering (5.3) van nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's.

5.1 Inleiding

Het kabinet heeft de raad een adviesaanvraag voorgelegd over de sociaal-economische aspecten van (nieuwe) gezondheidsrisico's en over de rol van het bedrijfsleven bij de preventie en de verzekering van deze risico's. In het bijzonder wordt de aandacht gevraagd voor de uitwerking van publiek-private samenwerking tussen de overheid en verzekeraars bij nieuwe gezondheidsrisico's en voor de wijze waarop het bedrijfsleven actiever kan worden betrokken bij een betere preventie van ziekten en ongevallen.

De raad onderschrijft het belang van een adequaat beleid ten aanzien van (nieuwe) gezondheidsrisico's, in het bijzonder ten aanzien van (nieuwe) *arbeidsgerelateerde* gezondheidsrisico's. Daaronder verstaat hij risico's waaraan werknemers door gewijzigde productieprocessen en werkmethoden of door andere veranderingen in de arbeidsomstandigheden worden blootgesteld. Hierbij kan het zowel gaan om risico's die nu al bekend zijn of bekend behoren te zijn als om risico's die (nog) onbekend zijn, maar door nieuwe inzichten zullen worden ontdekt. De raad acht adequaat beleid wenselijk met het oog op de bevordering van de gezondheid in collectieve en individuele zin. Hij plaatst deze zienswijze mede in het perspectief van sociaal-economische doelstellingen zoals een optimale inzetbaarheid van (potentiële) arbeidskrachten, het beperken van het beroep op socialezekerheidsregelingen en het bevorderen van de economische zelfstandigheid van individuen en groepen.

De raad vat de adviesaanvraag op als een verzoek om zich uit te spreken over de verantwoordelijkheidsverdeling bij de aanpak en de verzekering van nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's en eventuele knelpunten daarin.

5.2 Aanpak

5.2.1 Beleidsconclusies

Verantwoordelijkheidsverdeling

De raad concludeert in de eerste plaats dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling bij de aanpak van arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's, waarvan de aanpak van *nieuwe* risico's in zijn zienswijze integraal onderdeel uitmaakt, adequaat en toereikend is om ook nieuwe risico's effectief aan te pakken. Aanpassing van de huidige verdeling van verantwoordelijkheden, introductie van nieuwe regelgeving dan wel andere institutionele aanpassingen zijn volgens hem dan ook niet nodig.

Rode draad

De raad concludeert dat het tekort aan kennis over nieuwe arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's als rode draad door de globale verkenning naar knelpunten in de aanpak van deze risico's loopt. Dit tekort aan kennis belemmert zowel de tijdigheid waarmee nieuwe risico's kunnen worden gesignaleerd, als de effectiviteit waarmee eventuele gezondheidsschade als gevolg van deze risico's kan worden voorkomen dan wel kan worden behandeld. De raad stelt vast dat het tekort aan kennis voor een deel te verklaren is door het feit dat de oorzaken en de (potentiële) gevolgen van nieuwe risico's en het causale verband daartussen onbekend kunnen zijn op het moment dat blootstelling aan deze risico's feitelijk plaatsvindt. Ook de wetenschap is, zo stelt hij vast, niet altijd in staat nieuwe risico's te identificeren voordat deze gezondheidsschade veroorzaken. Dit impliceert dat gezondheidsschade als gevolg van nieuwe risico's op voorhand niet valt uit te sluiten. In die situaties komt het er volgens de raad op aan om snel de mogelijke oorzaak van gezondheidsklachten te achterhalen. En ook dit is, zo stelt hij vast, in de praktijk niet zonder problemen.

Daarnaast meent hij dat de wijze waarop nu nog de mogelijkheden worden benut om kennis over nieuwe arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's te verkrijgen ook bijdraagt aan het geconstateerde kennistekort. Met name de kennisontwikkeling via wetenschappelijk onderzoek en de monitoring en toegankelijkheid van nieuwe kennis van nieuwe risico's verdienen meer aandacht.

Signalering, preventie en behandeling

De raad constateert dat het beleid ten aanzien van de *signalering* van nieuwe risico's zich op dit moment met name richt op de RI&E en op de monitoring van - ook nieuwe - beroepsziekten. In de visie van de raad vereist een adequate signalering van nieuwe risico's echter de gelijktijdige inzet van verschillende instrumenten. Naast de RI&E en de monitoring van beroepsziekten denkt hij daarbij aan epidemiologisch onderzoek, vroegdiagnostiek en de

monitoring van kennis over nieuwe risico's in nationaal en internationaal verband.

De raad acht kennis over nieuwe risico's ook belangrijk voor de *preventie* van eventuele gezondheidsklachten. Ten eerste omdat kennis nodig is om een adequate beoordeling van de ernst en de omvang van nieuwe risico's te kunnen maken. Hij constateerde hiervoor dat er op het moment van eerste blootstelling om verschillende redenen nog vaak weinig of niets bekend is over nieuwe risico's. Ten tweede is kennis over nieuwe risico's van belang voor het ontwikkelen en toepassen van effectieve preventieve maatregelen. De raad stelt vast dat ten aanzien van nieuwe risico's passende en bewezen effectieve maatregelen ter voorkoming van gezondheidsschade in de praktijk niet altijd voor handen zijn. Hij is voorts van mening dat het treffen van voorzorgsmaatregelen eventueel nodig kan zijn in situaties waarin kennis over nieuwe risico's onvoldoende beschikbaar is en er gefundeerde vermoedens bestaan over mogelijke gevaren voor de gezondheid.

De raad concludeert met betrekking tot de *behandeling* van arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten ten slotte dat er in de curatieve gezondheidszorg te weinig expertise bestaat op het terrein van arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten. Ook de geringe samenwerking tussen bedrijfsartsen, huisartsen en medisch specialisten ziet hij als een belemmering voor een adequate behandeling van arbeidsgerelateerde gezondheidsklachten. In 1998 concludeerde de raad in zijn advies *Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg* dat de oplossingsmogelijkheden voor deze knelpunten binnen de huidige zorgconstellatie beperkt zijn¹. Meer in den brede achtte hij voor de oplossing van de kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten in de zorg een fundamentele wijziging in de besturing en financiering van het zorgstelsel noodzakelijk. Voorstellen daartoe heeft de raad neergelegd in zijn advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*².

Kennisinfrastructuur

De raad constateert dat in de afgelopen jaren met name de kennisinfrastructuur is versterkt. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van het Arboplatform, de oprichting van de internationale elektronische database Focal Point en de instelling van vier kenniscentra voor arbeidsrelevante aandoeningen. Ook de oprichting van 16 regionale expertisecentra voor arbeid en zorg beschouwt hij als een verdere versterking van deze structuur.

De raad is van mening dat ondanks de aangebrachte verbeteringen in de kennisinfrastructuur verdere verbeteringen nodig zijn, ook in het licht van de aanpak van nieuwe arbeidsgerelateerde risico's. Met name de *werking* van de huidige kennisinfrastructuur behoeft in zijn zienswijze beleidsmatige aan-

1 SER-advies, *Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg*, publicatienr. 98/13, Den Haag 1998.

2 Publicatienr. 00/12, Den Haag 2000.

dacht. Hij wijst daarbij in het bijzonder op de aandachtspunten die in hoofdstuk 4 zijn genoemd, te weten:

- de informatie-uitwisseling van bedrijven (onderling), arbodiensten (onderling), brancheorganisaties en andere kennisinstellingen;
- de informatie-uitwisseling tussen wetenschap en praktijk;
- de beschikbaarheid van bestaande kennis en de toegankelijkheid van informatiesystemen en databases die betrekking hebben op arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's en -klachten, mede in internationaal verband.

De raad is van mening dat de verbetering van de kennisinfrastructuur langs de bovenstaande lijnen zal leiden tot een meer efficiënte en effectieve aanpak van ook nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's. Deze verbeteringen kunnen in zijn visie grotendeels binnen of op basis van de huidige kennisinfrastructuur worden gerealiseerd.

Urgentie

De raad stelt vast dat het op dit moment niet bekend is op welke schaal nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's vóórkomen en in hoeverre en in welke mate werknemers hieraan worden blootgesteld. Volgens hem is de urgentie van de geïnventariseerde knelpunten op dit moment dan ook niet exact vast te stellen. Desalniettemin acht hij een beleidsmatige reactie op een aantal gesignaleerde knelpunten nodig.

De raad concludeert dat het tekort aan kennis over nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's de signalering en beoordeling van nieuwe risico's belemmert. Daarnaast draagt dit informatieprobleem er aan bij dat op dit moment niet bekend is op welke schaal deze risico's vóórkomen en in hoeverre en in welke mate werknemers hieraan worden blootgesteld. De beleidsmatige reactie die de raad nodig acht richt zich dan ook op het vergroten van de kennis over nieuwe risico's. Hij stelt vast dat dit door een betere benutting van bestaande instrumenten voor signalering, kennisontwikkeling (onderzoek) en kennisverzameling (monitoring) kan worden gerealiseerd. In de volgende paragraaf doet de raad hiervoor beleidsvoorstellen.

5.2.2 Aanbevelingen

Op basis van zijn beleidsconclusies en uitgaande van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van het arbeidsomstandighedenbeleid doet de raad de volgende aanbevelingen, welke enerzijds zijn gericht op actoren op decentraal niveau en anderzijds op de centrale overheid.

Tot actoren op decentraal niveau (ondernemingen, werknemers, sector- en brancheorganisaties) richt de raad de volgende aanbevelingen:

- Hij beveelt individuele arbeidsorganisaties aan een arbeidsomstandighedenbeleid te voeren, dat gebaseerd is op een actuele RI&E. Dit impliceert

enerzijds een voortdurende alertheid op veranderende productie- en werkmethoden en op daardoor veranderende arbeidsomstandigheden en (mogelijk) ontstane nieuwe risico's. Daarnaast omvat dit een periodieke toetsing en zonodig bijstelling van de RI&E aan de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening. De verantwoordelijkheid voor een adequaat arbeidsomstandighedenbeleid ligt op grond van de wet primair bij de werkgever. Deze aanbeveling richt de raad echter ook tot werknemers en tot organisaties die werkgevers en werknemers in het kader van deze verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen, zoals arbodiensten, andere deskundige diensten en branche- of sectororganisaties.

- Hij beveelt het bedrijfsleven aan na te gaan op welke wijze individuele bedrijven gezamenlijk en met de overheid en kennisinstellingen tot een betere uitwisseling van bestaande kennis over (ook) nieuwe arbeidsgereleerde gezondheidsrisico's kunnen komen. Hierbij kunnen ook de mogelijkheden van internationale samenwerking worden verkend.
- Daarnaast beveelt hij het bedrijfsleven aan na te gaan of, en zo ja, op welke wijze bedrijven gezamenlijk nieuwe kennis en inzichten kunnen genereren over het bestaan van nieuwe risico's. Op een aantal plaatsen vinden dergelijke activiteiten al plaats.
- Beroepsgroepen in de arbozorg en de curatieve zorg beveelt hij aan na te gaan op welke wijze zij kunnen bijdragen aan het vergroten van de kennis over de behandeling van arbeidsgereleerde gezondheidsklachten, zodat de arbozorg en de curatieve gezondheidszorg meer gaan bijdragen aan de preventie, diagnostiek en behandeling van arbeidsgereleerde gezondheidsklachten.

Tot de overheid richt de raad de volgende aanbevelingen:

- Ten eerste het bedrijfsleven te stimuleren en te faciliteren bij het verbeteren van de signalering van nieuwe arbeidsgereleerde gezondheidsrisico's, alsmede in het ontwikkelen en uitwisselen van kennis over nieuwe risico's. Waar nodig kunnen uit onderzoek verkregen nieuwe inzichten via regelgeving of anderszins ter beschikking worden gesteld van het bedrijfsleven.
- Ten tweede onderzoek te laten verrichten naar het bestaan van nieuwe arbeidsgereleerde gezondheidsrisico's en naar mogelijke trends met betrekking tot de ontwikkeling van deze risico's in de toekomst. Dit onderzoek dient inzicht te verschaffen in de urgentie van eventuele knelpunten in de aanpak van deze nieuwe risico's.
- Ten derde het gebruik van epidemiologisch onderzoek te intensiveren bij het signaleren van nieuwe arbeidsgereleerde gezondheidsrisico's. In dit verband beveelt hij tevens aan om wetenschappelijk onderzoek naar nieuwe arbeidsgereleerde gezondheidsrisico's in Nederland en in de Europese Unie verder te bevorderen en te coördineren, zowel wat betreft de signalering van de risico's zelf, als wat betreft het effectief kunnen voorko-

men en behandelen van de gezondheidsschade die door deze risico's kan ontstaan.

- Ten vierde beveelt de raad aan om in navolging van een aantal Scandinavische landen en met betrokkenheid van het bedrijfsleven ervaring op te doen met het opzetten en uitvoeren van een structureel onderzoeksprogramma waarin de relatie tussen arbeid en een nader te bepalen (relatief) nieuw gezondheidsrisico centraal staat.
- Ten vijfde adviseert hij de overheid vorm en inhoud te geven aan een systematische monitoring van wetenschappelijke kennis over nieuwe risico's in nationaal en internationaal verband, dan wel dit te bevorderen. Daarnaast beveelt hij aan deze kennis te (laten) verzamelen en het gebruik ervan door en in samenwerking met het bedrijfsleven te bevorderen, bijvoorbeeld door kennis breed en laagdrempelig toegankelijk te maken.
- Ten zesde adviseert hij de overheid de werking van de arbokennisinfrastructuur in Nederland verder te verbeteren, dan wel verbeteringen te bevorderen, zodat relevante kennis over nieuwe risico's sneller in de juiste vorm bij betrokkenen terecht komt. Hiermee kan volgens de raad ook worden bereikt dat kennislacunes sneller en duidelijker zichtbaar worden.
- Ten zevende adviseert de raad het nut en de noodzaak te onderzoeken van de inzet van het voorzorgsbeginsel bij het voorkomen van gezondheidsschade als gevolg van (nieuwe) arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's.
- Ten slotte roept hij de overheid op te bevorderen dat binnen afzienbare termijn de gezondheidszorg in preventieve, diagnostische en curatieve zin bijdraagt aan een alerte en adequate aanpak van arbeidsgerelateerde gezondheidsschade. Uitbreiding van het aantal specialisaties en investering in vroegdiagnostiek verdienen hierbij nadrukkelijk de aandacht. Voorts verwijst de raad naar aanbevelingen in zijn advies over *Sociale Zekerheid en gezondheidszorg*³. Deze aanbevelingen zijn in zijn ogen nog steeds actueel. Hij beveelt de overheid aan het beleid terzake voortvarend en doortastend voort te zetten.

Tot slot

Ten slotte spoort de raad zowel de overheid als het bedrijfsleven aan te investeren in een voortvarende voortzetting en intensivering van bestaande initiatieven die bijdragen aan de verdere verbetering van de aanpak van arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's. In zijn zienswijze komen investeringen in deze risico's zoals gezegd ook ten goede aan de aanpak van nieuwe risico's. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's via Arboconvenanten, de oprichting van het Arboplatform, de signaleringsfunctie van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten, de instelling van kenniscentra voor arbeidsrelevante aandoeningen en de aanstaande oprichting van 16 regionale samenwerkingsverbanden met daaraan gekoppeld

3 SER-advies, *Sociale zekerheid en gezondheidszorg*, publicatienr. 98/13, Den Haag 1998, pp. 148-156.

Regionale Expertise Centra. Deze initiatieven dragen volgens de raad bij aan de verdere verbetering van de aanpak van ook nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's.

5.3 Verzekering

Ten aanzien van de *verzekering* van nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's concentreert de raad zich in dit advies op de verzekeraarbaarheid daarvan via de huidige aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (zie hoofdstuk 2). Voor zijn voorstellen over de inrichting van de arbeidsongeschiktheidsregelingen verwijst hij naar zijn advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*.

De raad heeft kennis genomen van de in de juridische literatuur geuite onzekerheid en zorg over de toekomstige verzekeraarbaarheid en beheersbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico van de werkgever (hoofdstuk 4). Hij constateert dat met name de mogelijkheid van toenemende werkgeversaansprakelijkheid voor long-tail risico's en van massaclaims ineens, hierbij als knelpunten worden genoemd. Verder neemt hij waar dat de geuite zorg gebaseerd is op veronderstellingen over ontwikkelingen die zich in de toekomst mogelijk kunnen voordoen in de dekking van de wettelijke sociale zekerheid, met betrekking tot de regresrechten, in het claimedrag en in de rechtspraak op het terrein van werkgeversaansprakelijkheid. Of en in hoeverre dit mogelijke scenario in de toekomst realiteit wordt is thans niet aan te geven. De reden hiervoor is de onzekerheid over de richting en de mate waarin de hiervoor genoemde, overigens niet-autonome ontwikkelingen zich zullen voltrekken.

De raad acht het op basis van de hem nu ter beschikking staande gegevens niet opportuun om concrete beleidsvoorstellen te doen ten aanzien van de toekomstige beheersbaarheid en verzekeraarbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico van de werkgever voor nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's. Hij waagt zich dan ook niet aan voorspellingen over de mate waarin zich in de toekomst problemen kunnen gaan voordoen met betrekking tot de beheersbaarheid en de verzekeraarbaarheid van dit risico.

Hij constateert dat er nu geen urgente problemen bestaan in de risicodekking en in de financiering van de algemene aansprakelijkheidsverzekering van bedrijven. Of er zich in de toekomst problemen gaan voordoen met betrekking tot de beheersbaarheid en de verzekeraarbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico van de werkgever hangt volgens de raad af van de mate waarin de hiervoor genoemde ontwikkelingen zich in combinatie zullen voltrekken.

Hij meent dat urgente problemen kunnen worden voorkomen door ontwikkelingen in de wettelijke sociale zekerheid, in het regresrecht, in het claim-

gedrag en in de rechtspraak nauwlettend te volgen, deze te bezien op hun consequenties voor de beheersbaarheid en de verzekerbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico en deze zonodig te beïnvloeden.

Voorzover er in de toekomst problemen ontstaan met betrekking tot de beheersbaarheid en de verzekerbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico van de werkgever zal naar aanleiding daarvan moeten worden gezocht naar effectieve oplossingen die bijdragen aan een duurzame financiering van schade als gevolg van arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's, waaronder nieuwe risico's. Een duurzame financiering omvat naar de mening van de raad een systeem dat een ruime en gegarandeerde risicodekking biedt (vergoedingsfunctie), dat optimale prikkels tot preventie bevat (preventieve functie), dat mede gebaseerd is op het beginsel dat de vervuiler betaalt (kostenallocatie) en dat bestand is tegen toekomstige schadeclaims, met inbegrip van de claims die voortkomen uit schade als gevolg van nieuwe arbeidsgerelateerde gezondheidsrisico's.

Ten slotte wijst de raad er op dat hij zich in zijn advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*⁴ heeft voorgenomen in een later stadium in te zullen gaan op het vraagstuk van de (onbepaalde) civielrechtelijke aansprakelijkheid en aansprakelijkheidstelling, mede in relatie tot zijn voorstellen over het WAO-beleid. Hij constateert dat de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid aandacht vraagt voor de toename van het aantal gevallen waarin de werknemer de werkgever aansprakelijk stelt, met name voor de gevolgen van het intreden van een beroepsrisico (zogenoemde claimcultuur)⁵. Uit een onderzoek voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt echter naar voren dat er geen sprake is van een grote toename van het aantal claims⁶.

Den Haag, 17 mei 2002

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

4 SER-advies, *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienr. 02/05, Den Haag 2002, p. 228.

5 Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag 2001.

6 Research voor Beleid, *Werkgeversaansprakelijkheid bij beroepsziekten*, Leiden 2001.