

Samenvatting

1. Inleiding

Adviesaanvraag

Op 4 februari 2000 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de SER gevraagd te adviseren over het onderwerp *Risico's, externe gezondheidsdeterminanten en het bedrijfsleven*. De minister geeft aan de betrokkenheid van de SER bij dit onderwerp op prijs te stellen vanwege de hieraan verbonden sociaal-economische aspecten en de bijzondere aandacht daarbij voor de rol van het bedrijfsleven.

De minister legt de raad twee vragen voor:

- Op welke wijze kan het bedrijfsleven actiever worden betrokken bij een betere preventie van ziekten en ongevallen?
- Hoe kan publiek-private samenwerking van overheid en verzekeraars bij dit onderwerp worden uitgewerkt?

Twee onderwerpen centraal

De raad heeft het verzoek van de minister opgevat als een vraag om zich uit te spreken over het *bestuurlijke vraagstuk* van de verantwoordelijkheidsverdeling bij:

- De *aanpak* van zogeheten nieuwe arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's. Dit heeft betrekking op de signalering van deze risico's, de preventie van gezondheidsklachten die door deze risico's ontstaan en de behandeling van deze klachten.
- De *verzekering en de schadeloosstelling* voor de materiële en immateriële schade die het gevolg is van door nieuwe arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's veroorzaakte gezondheidsklachten. Centraal staan daarbij de functie en de rol van het aansprakelijkheidsrecht en de algemene aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven.

Onder nieuwe arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's verstaat de raad risico's waaraan werknemers door gewijzigde productieprocessen en werkmethoden of andere veranderingen in arbeidsomstandigheden worden blootgesteld. Hij duidt deze in het vervolg aan als 'nieuwe risico's'.

Opbouw van het advies

Het advies bevat een uitgebreide beschrijving van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de aanpak en de verzekeraarbaarheid van de

zogeheten nieuwe risico's (hoofdstuk 3). Het advies gaat in op de verplichtingen van werkgevers en werknemers op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet op de ondernemingsraden en het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast bevat hoofdstuk 3 een beschrijving van een aantal belangrijke elementen uit de huidige aanpak van nieuwe risico's en van de wijze waarop nieuwe risico's thans zijn verzekerd.

Daarnaast heeft de raad de resultaten opgenomen van een globale inventarisatie van knelpunten in de aanpak en bij de verzekeraarbaarheid van nieuwe risico's (hoofdstuk 4). Bij de *aanpak* besteedt hij aandacht aan problemen bij het signaleren van nieuwe risico's, bij het treffen van voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van gezondheidsschade en bij het behandelen van deze schade. Bij de verzekeraarbaarheid van deze risico's staat hij stil bij de financiële beheersbaarheid van de schadelast, bij de intrinsieke knelpunten van de aansprakelijkheidsverzekering zelf en bij een aantal relevante externe ontwikkelingen, zoals ontwikkelingen in de rechtspraak en in het claimgedrag. In hoofdstuk 5 verwoordt de raad zijn standpunt over de aanpak en de verzekeraarbaarheid van de zogeheten nieuwe risico's. Het vervolg van deze samenvatting is gewijd aan dit standpunt.

2. Aanpak van nieuwe risico's

Conclusies

De raad concludeert dat er sprake is van een tekort aan kennis over nieuwe arbeidsgelateerde gezondheidsrisico's. Dit belemmert zowel de tijdigheid waarmee nieuwe risico's kunnen worden gesignaleerd, als de effectiviteit waarmee gezondheidsschade die als gevolg van deze risico's ontstaat kan worden voorkomen en behandeld. De huidige verantwoordelijkheidsverdeling vormt in zijn visie geen belemmering bij de aanpak van dit tekort aan kennis. Aanpassing van de huidige verdeling van verantwoordelijkheden, introductie van nieuwe regelgeving dan wel andere institutionele aanpassingen zijn volgens hem dan ook niet nodig.

De raad constateert dat het beleid ten aanzien van de *signalering* van nieuwe risico's zich op dit moment met name richt op de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en op de monitoring van beroepsziekten. In de visie van de raad vereist een adequate signalering van nieuwe risico's echter ook gelijktijdig de inzet van andere instrumenten. Daarbij denkt hij vooral aan epidemiologisch onderzoek, ontwikkeling van vroegdiagnostiek en 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. Ten tweede is deze kennis 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.

De raad vindt voorts dat ondanks een aantal recente initiatieven de werking van de kennisinfrastructuur verder moet worden verbeterd: deze kan efficiënter en effectiever worden vormgegeven en benut. Verbeteringen kunnen in zijn visie grotendeels binnen of op basis van de huidige kennisinfrastructuur worden gerealiseerd. Daarbij denkt hij aan het verbeteren van:

- de informatie-uitwisseling tussen bedrijven (onderling) en 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 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.

Aanbevelingen

Op basis van zijn beleidsconclusies en uitgaande van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling doet de raad een aantal aanbevelingen, welke enerzijds gericht zijn 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 reeds 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 kunnen 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*¹. Deze aanbevelingen zijn in zijn ogen nog steeds actueel. Hij beveelt de overheid aan het beleid terzake voortvarend en doortastend voort te zetten.

3. Verzekeraarbaarheid van nieuwe risico's

Conclusies

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. Hij constateert dat met name de mogelijkheid van toenemende werkgeversaansprakelijkheid voor long-tail risico's en van massaclaims ineens hierbij als knelpunten worden genoemd.

Hij neemt verder waar dat de geuite zorg gebaseerd is op veronderstellingen over ontwikkelingen die zich in de toekomst mogelijk kunnen voordoen in

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

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.

Ten slotte constateert hij dat er thans 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 verzekerbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico van de werkgever hangt volgens de raad af van de mate waarin de hiervoor genoemde ontwikkelingen zich in combinatie zullen voltrekken.

Aanbevelingen

De raad acht het op basis van de hem thans ter beschikking staande gegevens niet opportuun om concrete beleidsvoorstellen te doen ten aanzien van de toekomstige beheersbaarheid en verzekerbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico van de werkgever voor zogeheten nieuwe risico'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 verzekerbaarheid van dit risico.

De raad verwacht dat urgente problemen kunnen worden voorkomen door ontwikkelingen in de wettelijke sociale zekerheid, in het regresrecht, in het claimedrag en in de rechtspraak nauwlettend te volgen, deze te bezien op hun consequenties voor de beheersbaarheid en de verzekerbaarheid van het aansprakelijkheidsrisico en deze zonedig te beïnvloeden. Voorzover er in de toekomst toch problemen zouden gaan 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.

In zijn advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*² heeft de raad aangekondigd in een later stadium in te zullen gaan op het vraagstuk van de (onbeperkte)

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

civielrechtelijke aansprakelijkheid en aansprakelijkheidstelling, mede in relatie tot zijn voorstellen over het WAO-beleid.