

Vergaderjaar 2016–2017

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 294

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2017

Inleiding

Het werken met gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee. Daarom is het belangrijk dat werkgevers zorgen dat er veilig gewerkt wordt met deze stoffen. Als dat niet goed gebeurt, kan dat ernstige gevolgen hebben voor de gezondheid van werknemers. Werknemers kunnen door blootstelling aan te hoge concentraties van bepaalde stoffen ziek worden of zelfs overlijden. Soms treden nadelige gezondheidseffecten direct na contact met de stof op, zoals huidirritaties of ademhalingsproblemen. Maar het kan ook zijn dat negatieve gezondheidseffecten zich pas na lange tijd voordoen.

In 2013 zijn er naar schatting 4.100 werknemers in Nederland overleden door beroepsziekten, waarvan een belangrijk deel veroorzaakt door (vroegere) blootstelling aan stoffen. Ongezonde werkomstandigheden met stoffen veroorzaken jaarlijks het verlies van bijna 86.000 gezonde levensjaren door ziekte en vroegtijdige sterfte.¹

In de arbeidsomstandighedenwetgeving is vastgelegd dat de primaire verantwoordelijkheid om werknemers te beschermen bij de werkgever ligt.² De werkgever moet zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving, door de risico's op de werkplek te inventariseren en te beheersen en werknemers adequaat voor te lichten en te instrueren. Ook de werknemer heeft een verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in het opvolgen van instructies en het gebruiken van aangeboden beschermingsmiddelen. De overheid houdt risicogericht toezicht en handhaaft als geconstateerd wordt dat bedrijven de regels niet naleven. In deze context kwamen vanaf 2015 in de media regelmatig berichten naar voren over mogelijke gezondheidsschade bij (voormalig) werknemers van

¹ Arbobalans 2016. Leiden: TNO.

² Art. 3 Arbeidsomstandighedenwet.

het bedrijf DuPont (en rechtsopvolgers) in Dordrecht als gevolg van onveilige arbeidsomstandigheden in het verleden bij de Lycra fabriek en de Teflon fabriek. Het ging hier specifiek om mogelijke blootstelling aan de stoffen dimethylacetamide (DMAC) en perfluorooctaan zuur (PFOA), ook bekend als C8. Ik heb in reactie op vragen van uw Kamer een eenmalig diepgaand onderzoek toegezegd om alle feiten op een rij te zetten, gericht op het trekken van lessen voor de toekomst (Kamerstuk 25 883, nr. 275).

Met het bijgesloten document «PFOA en DMAC in de productie van Teflon en Lycra bij DuPont (1964–2012), Nota van Bevindingen – Feitenonderzoek ten behoeve van lessen voor de toekomst» dat is opgesteld door de Inspectie SZW, bied ik u de resultaten van dit feitenonderzoek aan³. In deze brief ga ik in op de lessen en de daarbij voorgestelde maatregelen.

Ik kan mij goed voorstellen dat (oud-)medewerkers zich zorgen maken over hun gezondheid. Ik besef dat ik deze zorgen niet weg kan nemen met dit onderzoek. Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat ik dit feitenonderzoek heb laten uitvoeren met als doel hieruit lessen te trekken voor de toekomst. Ik heb de feiten over het omgaan met PFOA en DMAC niet verzameld met het oog op een oordeel over het handelen van DuPont in het verleden of om antwoord te geven op de vraag of gezondheidsklachten bij (oud-)werknemers zijn veroorzaakt door vroegere werkomstandigheden bij het bedrijf.

Dat neemt niet weg dat ik oog heb voor de zorgen van (oud-)werknemers. Ik vind het dan ook belangrijk dat deze (oud-)werknemers inzicht kunnen krijgen in hun bloedwaarden. De Inspectie SZW heeft daarom vorig jaar aan de werkgever een kennisgevingeis uitgedaan waarin staat dat de werkgever een bloedonderzoek moet aanbieden aan (oud-)werknemers die dit wensen. Dit onderzoek is methodologisch vergelijkbaar met het (steekproef)onderzoek dat bij omwonenden is gedaan door het RIVM in opdracht van de provincie Zuid-Holland. De werkgever heeft dit onderzoek laten verrichten en, naar ik heb begrepen, in de zomer van 2016 afgerond. De gegevens zijn vanwege het medisch beroepsgeheim alleen voor de (oud-)werknemers zelf beschikbaar en deze maken dan ook geen deel uit van dit feitenonderzoek.

In algemene zin biedt het civiele recht mogelijkheden voor het bepalen van een eventueel oorzakelijk verband tussen blootstelling en gezondheidsschade in individuele gevallen.

Het Openbaar Ministerie is bezig met een strafrechtelijk onderzoek naar de bedrijfsactiviteiten op het terrein van DuPont/Chemours. Dit onderzoek richt zich op de stoffen C8 en DMAC en de vraag of daar strafbare feiten hebben plaatsgevonden.

Het opleggen van bestuurlijke boeten is op grond van artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk tot vijf jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.

Het feitenonderzoek

Het feitenonderzoek is uitgevoerd door de Inspectie SZW en gebaseerd op historische documenten die bij DuPont en Chemours zijn opgevraagd. Dit historisch overzicht is ter validatie voorgelegd aan de directies van de rechtsopvolgers van DuPont. Over het gebruik van PFOA en DMAC zijn daarnaast twee aparte gesprekken gevoerd met oud-leden van de ondernemingsraad van DuPont. Daarnaast zijn de archieven van de Inspectie SZW (voorheen de Arbeidsinspectie) en het Nationaal Archief

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

geraadpleegd en zijn interviews gehouden met (oud-) medewerkers van de Inspectie.

Het onderzoek omspant een periode van ruim 45 jaar. Om de verzamelde feiten in hun historische context te kunnen bezien, is in de Nota van Bevindingen ook de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis over beide stoffen en de belangrijkste veranderingen in de arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving over de onderzochte periode opgenomen. Voor het overzicht van de wetenschappelijke kennisontwikkeling en de destijds geldende normstelling voor PFOA en DMAC is gebruik gemaakt van het RIVM rapport over PFOA en DMAC dat u eerder is aangeboden (Kamerstuk 25 883, nr. 284).⁴

De Accountantsdienst Rijk (ADR) heeft bijgedragen aan de zorgvuldigheid van het proces van onderzoek en heeft hiertoe gedurende het onderzoeksproces een zijlichtfunctie vervuld. De ADR heeft op deze wijze bijgedragen aan de transparantie en betrouwbaarheid van het onderzoek. De eindrapportage van de ADR is beschikbaar via rijksoverheid.nl. In de inleiding van de Nota van Bevindingen is in meer detail beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

Uitgangspunt van het onderzoek is dat de werkgever verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn werknemers tegen gezondheidsgevaaren van stoffen zoals DMAC en PFOA. Dit eenmalig retrospectieve onderzoek richt zich op wat de werkgever heeft gedaan om risico's voor werknemers te onderkennen en welke beheersmaatregelen hij heeft genomen om zijn werknemers te beschermen tegen de mogelijke gevaren van de stoffen. Dit in het licht van de toenmalige wetenschappelijke kennis en regelgeving.

Bevindingen uit het onderzoek

Het feitenonderzoek richt zich op twee fabrieken in Dordrecht die destijds van DuPont waren. De Lycrafabriek is inmiddels gesloten; de Teflonfabriek is nu in handen van Chemours. In de Lycrafabriek richtte het feitenonderzoek zich op blootstelling aan het oplosmiddel DMAC en in de Teflonfabriek op blootstelling aan PFOA. Beide stoffen zijn door de EU als reproductietoxisch (schadelijk voor het ongeboren kind) geclassificeerd (DMAC sinds 2001 en PFOA sinds 2013). PFOA is daarnaast in 2013 als verdacht kankerverwekkend aangemerkt. Beide stoffen worden gemakkelijk door contact met de huid in het lichaam opgenomen.

Beschikbare informatie

De door DuPont overhandigde informatie is fragmentarisch, vooral over de periode tot 1990.⁵ Ze geeft daarmee geen volledig beeld van hoe het bedrijf met de stoffen is omgegaan. Veel bedrijfsdocumenten uit het verleden zijn volgens DuPont niet meer te achterhalen. Er rust volgens de arbeidsomstandigheden-regelgeving op DuPont geen verplichting om documenten met betrekking tot arbeidsomstandigheden te bewaren, anders dan persoonlijke medische gegevens van werknemers.

De Archiefwet geeft aan hoe de rijksoverheid moet omgaan met het bewaren en vernietigen van documenten. Overheidsorganen zijn op grond van deze wet verplicht in selectielijsten vast te leggen wat er moet gebeuren met de papieren en digitale dossiers. Aan de hand hiervan wordt bepaald wat bewaard moet blijven en voor hoe lang. De Inspectie

⁴ M.J. Visser, W. ter Burg en J.J.A. Muller, Historisch overzicht van openbare informatie over de gezondheidseffecten, classificatie en normstelling voor PFOA en DMAC toegespitst op blootstelling van werknemers, RIVM 2016.

⁵ Nota van Bevindingen (NvB), par. 1.5.

SZW heeft op basis van deze selectielijsten, documentatie over de inspectiepraktijk en inspecties in de onderzochte periode vernietigd. Om een beeld te hebben van het inspectiebeleid en de toezichtpraktijk voor wat betreft het toezicht op de risico's op blootstelling aan gevaarlijke stoffen, is het Nationaal Archief geraadpleegd, aanvullend aan het onderzoek in de archieven van de Inspectie. Vervolgens zijn interviews gehouden met (oud)medewerkers van de Inspectie SZW. Voor een volledige beschrijving verwijs ik naar de Nota van Bevindingen, als bijlage bij deze brief.

Bevindingen uit het feitenonderzoek DMAC en PFOA

DuPont beschikte gedurende de gehele onderzoeksperiode over actuele kennis over de schadelijkheid van de stoffen PFOA en DMAC. Veelal genereerde het bedrijf de kennis zelf in eigen laboratoria, verkreeg deze van collega-bedrijven in de chemische industrie of haalde deze uit andere bronnen.⁶ De bedrijfskennis was vooral voor eigen gebruik en werd niet altijd of pas later openbaar gemaakt. DuPont paste de kennis onder meer toe om te beoordelen wat een veilig niveau van blootstelling aan deze stoffen was binnen het eigen bedrijf. DuPont beschikte over eigen bedrijfsgrenswaarden voor PFOA en DMAC, die regelmatig werden geëvalueerd aan de hand van actuele kennis.⁷ DuPont hanteerde deze bedrijfsgrenswaarden vóór sprake was van normstelling door de overheid voor deze stoffen.

DuPont lichtte zijn werknemers voor over de gezondheidsrisico's van de beide stoffen op basis van de beschikbare kennis. Dat vergde een interpretatieslag, omdat de uitkomsten van proefdieronderzoeken naar de mens moesten worden vertaald. De studies weerspraken elkaar nogal eens of waren onduidelijk. Deze onzekerheden, die inherent zijn aan toxicologisch onderzoek, waren de ene keer voor DuPont aanleiding om het beschermingsbeleid aan te scherpen (zoals het hanteren van een veiligheidsfactor van 1.000 voor de bedrijfsgrenswaarde voor PFOA in 1979⁸) en andere keren, op gezag van de eigen specialisten, de uitkomsten anders te wegen en niet of niet langer als relevant te beschouwen. Een voorbeeld hiervan is dat het bedrijf in de voorlichting aan de werknemers over de gevaren van DMAC in de periode 1985 tot eind jaren negentig de stof als niet-embryotoxisch bestempelde.⁹ In deze periode hield het bedrijf echter vast aan dezelfde beschermende maatregelen als in de periode dat zij DMAC wel als embryotoxisch beschouwde. Een ander voorbeeld is het herroepen in 1982 van eerder verstrekte informatie aan het personeel over de verontrustende uitkomsten van een studie van de leverancier van PFOA naar geboortefwijkingen bij proefdieren door PFOA.¹⁰

De verplichte voorlichting en instructies over en het interne toezicht op het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen vormden een belangrijk onderdeel van het bedrijfsveiligheidsbeleid, zo blijkt uit de geleverde documenten. Op diverse plaatsen in de Nota van Bevindingen is te lezen dat er niet altijd veilig werd gewerkt. Zo meldt de bedrijfsgezondheidsdienst in 1992 dat voorgeschreven beschermingsmiddelen niet altijd worden gebruikt en «job-procedures» niet altijd worden opgevolgd. Elders in de Nota van Bevindingen komen de productieomstandigheden naar voren als oorzaken van belemmering voor het veilig omgaan van de stoffen PFOA en DMAC. Zo blijkt uit een document van DuPont uit 1992

⁶ Zie paragrafen over de kennisontwikkeling bij Dupont in hoofdstukken 2 en 3 van de NvB.

⁷ NvB, par. 2.2.2.2, 2.3.2.2, 3.2.2.2 en 3.2.2.2.

⁸ Idem, par. 2.3.2.2.

⁹ Idem, par. 3.3.2.2.

¹⁰ Idem, par. 2.3.2.2.

dat medewerkers het hanteren van de bepaalde voorgeschreven bescherming bij het werken met dunne Lycradraden onwerkbaar vinden.¹¹ In de Teflonfabriek had het betrokken personeel in de periode 1981–1990 regelmatig zorgen en vragen over het stuiven van poedervormige PFOA bij diverse handelingen. In 1995 werd in de laatste productieprocessen het poeder vervangen door vloeibaar PFOA.

Uit de Nota van Bevindingen komt het beeld naar voren van een robuuste inrichting van bedrijfsgezondheidszorg en arbozorg bij DuPont. Het bedrijf beschikte al in de jaren zeventig over een eigen bedrijfsgezondheidsdienst, later Arbodienst, waar mensen uit verschillende disciplines werkzaam waren. Met regelmaat voerde het bedrijf onder werknemers algemene medische onderzoeken uit, zoals aanstellingskeuringen en periodieke keuringen. Het bedrijf zette programma's op voor metingen van concentraties stoffen in de lucht en het meten van de stoffen (of hun afbraakproducten) in het lichaam van werknemers (biologische monitoring geheten), gericht op het herkennen en aanpakken van werksituaties en functies met hoge blootstellingen aan PFOA en DMAC.¹² Ter evaluatie van de uitkomsten van deze metingen hanteerde DuPont bedrijfsgrenswaarden die een limiet stelden aan wat het daggemiddelde of de piekblootstelling aan beide stoffen uit het oogpunt van het vermijden van gezondheidseffecten zou mogen zijn. Ook hanteerde men voor de blootstelling aan DMAC streefwaarden en limieten voor wat in de urine van werknemers mocht worden aangetroffen.¹³ Uit de documenten kan worden afgeleid dat het is voorgekomen dat hoge waarden van PFOA en DMAC zijn gemeten en dat overschrijding van deze bedrijfsgrenswaarden af en toe plaatsvonden.¹⁴

PFOA en DMAC zijn allebei stoffen die bij contact met de huid gemakkelijk in het lichaam worden opgenomen. Door uitvoering van een programma van biologische monitoring heeft DuPont met deze blootstellingroute rekening gehouden. Voor DMAC is men daarmee in 1974 gestart, door metingen uit te voeren van een omzettingsproduct van DMAC in de urine van werknemers in de Lycrafabriek.¹⁵ Het biologische monitoringsprogramma voor PFOA (en andere fluorverbindingen) begon in 1981 in de vorm van het meten van fluor in het bloed van fluorpolymeerproductie-medewerkers en duurde volgens de beschikbare informatie drie jaar.¹⁶ Het programma werd – afgezien van een kleinschalige herneming in 1997 en 2000 – daarna gestopt en in 2005 hervat in de vorm van metingen van PFOA in het bloed.¹⁷ De bedrijfsleiding heeft het programma in de jaren tachtig en negentig stopgezet, omdat men in de Teflonfabriek in de Verenigde Staten (VS) ook gestopt was met de monitoring. Het personeel in Dordrecht voerde als tegenargument aan dat de situatie niet vergelijkbaar was omdat men in de VS, in tegenstelling tot de fabriek in Dordrecht, eerder was overgegaan op de vloeibare vorm van PFOA.¹⁸

Bevindingen met betrekking tot het toezicht op DuPont door de Inspectie SZW

Vanaf de start van de productie van Lycra en Teflon bij DuPont in 1962 tot halverwege de jaren negentig is er een aantal keren contact geweest

¹¹ Idem, par. 3.4.2.4.

¹² Idem, zie bijvoorbeeld par. 3.2.2.3.

¹³ Idem, zie bijvoorbeeld par. 3.3.2.2.

¹⁴ Idem, zie voor PFOA o.a. par. 2.4.2.3, 2.5.2.3 en 2.6.2.3. Voor DMAC, zie o.a. par. 3.3.2.3, 3.4.2.3 en 4.5.2.3.

¹⁵ Idem, par. 3.2.2.3.

¹⁶ Idem, par. 2.3.2.3.

¹⁷ Idem, par. 2.4.2.3 en 2.5.2.3.

¹⁸ Idem, par. 2.4.2.3.

tussen het bedrijf en de Inspectie. Deze contacten volgden onder andere uit de verplichting om arbeidsveiligheidsrapporten (AVR) op te stellen en de Inspectie te informeren. Voor zover is na te gaan gingen de contacten niet over blootstellingsvraagstukken.

In de periode tussen 1997 en 1999 voerde de Arbeidsinspectie bij 474 bedrijven inspecties uit in een apart project gericht op arbeidsomstandigheden bij chemische bedrijven. Het is onbekend of DuPont een van de geïnspecteerde bedrijven is geweest. Informatie uit de archieven, interviews en documentatie van DuPont maakt duidelijk dat de Inspectie ook in de periode 1991 tot 2000 contacten onderhield met het bedrijf, onder andere met betrekking tot de vereisten ten aanzien van het opstellen van rapportages over het beheersen van risico's.

Ook in de periode vanaf 2000 is geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat er sprake is geweest van interventies van de Inspectie vanwege calamiteiten met DMAC of PFOA. Tussen 2001 en 2010 zijn 27 handhavingsinstrumenten bij de Inspectie geregistreerd op het adres van DuPont in Dordrecht. Hier ging het om verschillende aspecten van arbeidsveiligheid, maar geen van deze interventies betrof de (langdurige) blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

Tussen 2011 en het voorjaar van 2016 heeft de Inspectie 14 handhavingsinstrumenten toegepast bij het bedrijf, alle niet gerelateerd aan de blootstellingsrisico's van DMAC en/of PFOA. De interventies hadden betrekking op diverse aspecten van het toezicht, waaronder het beoordelen van de risico's van zware ongevallen en het treffen van maatregelen om zware ongevallen te voorkomen. Geen van de interventies betrof specifiek de (langdurige) blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

Historische context

Het feitenonderzoek heeft betrekking op een periode van 45 jaar. In die periode is er veel veranderd in kennis, normstelling, wetgeving en toezicht. Ik wil er op wijzen dat de voorgaande resultaten gezien moeten worden in het licht van die ontwikkelingen.

Wetenschappelijke kennisontwikkeling over PFOA en DMAC en normstelling¹⁹

Vanaf begin jaren zestig van de vorige eeuw is wetenschappelijke kennis opgebouwd over de gezondheidseffecten van PFOA en DMAC, al was deze informatie in het geval van PFOA niet eerder dan in 1980 publiekelijk beschikbaar.

De belangrijkste effecten van DMAC bleken in eerste instantie levertoxiciteit en luchtwegirritaties. In 1962 werd voor het eerst een verband gelegd tussen DMAC en effecten op de voortplanting. Vanaf halverwege de jaren zeventig werd uit dierproeven steeds duidelijker dat blootstelling aan DMAC nadelige gevolgen kan hebben voor de ongeboren vrucht. Uiteindelijk heeft dit in 2001 geleid tot classificatie van DMAC door de EU als een stof die schadelijk is voor de ontwikkeling van het nageslacht. PFOA blijkt schade te kunnen geven aan de lever, het nageslacht en het immuunsysteem. Ook kan de stof bij proefdieren kanker veroorzaken. In 1980 kwam voor het eerst naar buiten dat PFOA slecht afbreekt in het lichaam. Uit onderzoek bij mensen die zijn blootgesteld aan PFOA blijkt in meer of mindere mate een mogelijk verband met hoge cholesterolwaarden, darmontsteking, schildklierontsteking, testes- en nierkanker en een hoge bloeddruk tijdens zwangerschap. De EU heeft PFOA in 2013 geclassificeerd als giftig voor de lever, schadelijk voor de ontwikkeling van het nageslacht en mogelijk kankerverwekkend. De stof is in 2013 door de EU opgenomen op de kandidaatlijst van zeer zorgwekkende stoffen,

¹⁹ Op basis van openbare bronnen. RIVM rapport, zie voetnoot 3.

vanwege de zorg voor zijn effecten op de voortplanting en voor zijn persistentie in mens en milieu.

In 1992 stelde de Nederlandse overheid een grenswaarde vast voor beroepsmatige blootstelling aan ammonium perfluorooctanoaat (APFO) van $0,1 \text{ mg/m}^3$. APFO is als ammoniumzout van PFOA een veel toegepaste vorm van deze stof. In 1996 werd deze publieke grenswaarde aangescherpt tot $0,01 \text{ mg/m}^3$ en werd een waarschuwing voor opname via de huid toegevoegd. In 2007 werden als gevolg van een wijziging in het grenswaardestelsel veel publieke grenswaarden waaronder die van APFO ingetrokken. Voor deze stoffen dient de werkgever zelf een veilige bedrijfsgrenswaarde vast te stellen. Voor PFOA is nooit een publieke grenswaarde ingevoerd. Voor DMAC werd in 1978 in Nederland een publieke grenswaarde (destijds geheten MAC-waarde) voor beroepsmatige blootstelling vastgelegd van 35 mg/m^3 , inclusief een waarschuwing voor opname via de huid. De huidige waarde is 36 mg/m^3 (de facto gelijk).

Ontwikkeling wetgeving

Bij de aanvang van de onderzochte periode gold voor het werken met gevaarlijke stoffen in fabrieken als DuPont de Veiligheidswet 1934 en het daarop gebaseerde Veiligheidsbesluit voor Fabrieken en Werkplaatsen (VBF). De bepalingen in dat VBF (en in andere sectorale veiligheidsbesluiten) bestonden over het algemeen uit gedetailleerde, technisch geformuleerde middelvoorschriften waaraan de werkgever moest voldoen. Ze richtten zich vooral op het voorkomen en het beperken van de gevolgen van ongevallen op de werkplaats. In het VBF was tot aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw een beperkt aantal regels opgenomen gericht op bescherming van werknemers tegen schadelijke blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw verving de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) gefaseerd de veiligheidswetgeving. De Arbowet introduceerde essentiële doelvoorschriften gericht op het bereiken van zowel veilige als gezonde arbeidsomstandigheden. De werkgever is verantwoordelijk voor veilige en gezonde werkomstandigheden en moet daartoe een arbobeleid voeren dat hij afstemt met zijn werknemers. Daarbij moet hij risico's zo dicht mogelijk bij de bron beheersen, gelet op wat op een bepaald moment technisch mogelijk is en wat redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevergd. Ook moet de werkgever zijn werknemers informeren en instrueren gericht op het gezond en veilig werken. Vanaf 1994 is de werkgever verplicht een schriftelijke risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) uit te voeren. In 1998 zijn met de komst van het Arbobesluit de bepalingen uit de afzonderlijke besluiten over gevaarlijke stoffen, waaronder het VBF, zover mogelijk gestroomlijnd en gemoderniseerd en op alle sectoren van toepassing verklaard. Deze voorschriften richten zich op het beoordelen van de blootstelling en het beheersen ervan tot een veilig niveau. In 1999 treedt het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo) in werking, waardoor de regels gericht op het voorkomen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen vanuit milieu en arbeidsveiligheid in één besluit opgenomen zijn. Vanaf 2007 geldt dat de werkgever verplicht is zelf bedrijfsgrenswaarden voor gevaarlijke stoffen op te stellen en deze te toetsen aan de actuele blootstelling in zijn onderneming. De overheid stelt alleen voor een specifieke groep van stoffen publieke grenswaarden vast.

Toezicht

Het handhavingsbeleid kende verschillende fasen waarin in toenemende mate aandacht was voor gevaarlijke stoffen. Zo was er voor 1994 geen

sprake van een landelijk handhavingsbeleid en vond er geen landelijke registratie van inspecties plaats. De inspecties waren in deze tijd vooral gericht op fysieke arbeidsveiligheid. In 1994 maakt het decentraal georganiseerde handhavingsbeleid plaats voor een centrale aanpak. Met de komst van de Europese Richtlijn Chemische Agentia in 1998 (98/24/EG), geïmplementeerd in het Arbobesluit, veranderde de werkwijze van de Arbeidsinspectie. Parallel aan de introductie van Brzo 1999 veranderden ook de inspectieprojecten en werden landelijke projectleiders aangesteld voor regio-overstijgende projecten. Vanaf 2009 werd de Arbeidsinspectie centraal geleid.

In 2012 ging de Arbeidsinspectie op in de Inspectie SZW. In de periode 2011–2013 was er bijzondere aandacht voor gevaarlijke stoffen middels een campagne. De Inspectie ging over tot een sectoraanpak voor de chemische industrie en blootstelling aan gevaarlijke stoffen was een speerpunt. Er werd hierbij geen specifieke groep stoffen uitgelicht. Voor de niet Brzo-bedrijven hanteerde de Inspectie het zogenaamde vier stappen model.²⁰ Voor de Brzo bedrijven startten de inspecteurs met vragen naar de inventarisatie van gevaarlijke stoffen en grenswaarden. In 2016 ontwikkelde de Inspectie het Programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen voor de periode 2017–2019. Onder dit programma vallen alle bedrijven in Nederland waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt en wordt specifiek naar de omgang met CMR-stoffen gekeken.

Lessen en maatregelen

De ontwikkelingen bij DuPont speelden over een periode van ruim 45 jaar. In de afgelopen decennia hebben de inzichten over gevaarlijke stoffen als PFOA en DMAC en de normen hoe werknemers hiertegen beschermd dienen te worden, zich verder ontwikkeld. Daarnaast is de aandacht voor met name veiligheid op het werk gewijzigd naar aandacht voor gezond en veilig werken. Ook het toezicht vanuit de Inspectie op gevaarlijke stoffen heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Dit maakt het moeilijk om lessen uit het verleden een op een te vertalen naar het heden.

In het kader van de ontwikkeling van het programma ter voorkoming van beroepsziekten (gevaarlijke stoffen) dat ik al eerder heb aangekondigd, heb ik met (organisaties van) deskundigen, werkgevers en werknemers gesproken over wat er volgens hen in de huidige situatie beter kan, gericht op de praktijk van preventie en aanpak van beroepsziekten die het gevolg zijn van blootstelling aan stoffen.

In onderstaande lessen en maatregelen is een verbinding gemaakt tussen de inzichten uit het verleden opgedaan en de situatie in het heden.

Kennis over gevaarlijke stoffen beter delen

De kennis over de risico's van stoffen is voortdurend in ontwikkeling. Uit het feitenonderzoek blijkt dat DuPont deze kennis vooral voor eigen gebruik genereerde en niet altijd of pas later openbaar maakte. Het is goed dat chemische bedrijven zoals DuPont investeren in de kennis over stoffen. Bedrijven richten zich bij de investeringen in kennisontwikkeling specifiek op die stoffen waar zij zelf mee werken en de manier waarop met die stoffen wordt gewerkt. Ontwikkeling van die kennis is essentieel voor

²⁰ Er zijn vier stappen nodig om te komen tot een werkplek waar gezond en veilig met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. In stap 1 worden de aanwezige gevaarlijke stoffen, hun eigenschappen en grenswaarden geïnventariseerd. Tijdens stap 2 vindt beoordeling van het risico van blootstelling aan deze stoffen plaats. Stap 3 is het nemen van de passende beheersmaatregelen. Tenslotte wordt in stap 4 geborgd dat de situatie gezond en veilig blijft (o.a. door intern toezicht, regelmatige voorlichting, arbeidsgesondheidskundige begeleiding). De Inspectie SZW hanteert dit vier stappenmodel tijdens haar inspecties.

de economische continuïteit van bedrijven; voor hun innovatiekracht en voor de ontwikkeling van nieuwe of betere producten. Met deze investeringen in kennisontwikkeling geven bedrijven tevens invulling aan hun verantwoordelijkheid om de gevaren van de stoffen waar mee gewerkt wordt te kennen en daar passende maatregelen voor de bescherming van hun werknemers op te ontwikkelen.

Het delen van deze kennis over gevaarlijke stoffen tussen bedrijven onderling of met overheden is echter niet vanzelfsprekend, zoals ook blijkt uit dit feitenonderzoek. Wetgeving zoals de Europese REACH-verordening (1907/2006/EG) stimuleert dit wel. Daarbij is het goed om te beseffen dat een zeer groot aantal gevaarlijke stoffen in omloop is en kennis over specifieke stoffen veelal schaars is. Vanuit het uitgangspunt dat bescherming van werknemers bij het werken met gevaarlijke stoffen op een goede manier moet gebeuren en dat concurreren op de veiligheid en gezondheid van werknemers ongewenst is, is het belangrijk dat kennis die van belang is voor de gezondheid van werknemers gedeeld wordt. Ik roep dan ook bedrijven die beschikken over actuele kennis over gezondheidsrisico's van stoffen op om deze kennis te delen met andere belanghebbenden. Om dit te stimuleren, treed ik in overleg met het bedrijfsleven en Nederlandse kennisinstituten zoals RIVM, TNO en de Gezondheidsraad om, samen met het Ministerie van SZW en de Inspectie SZW, tot een kennisplatform te komen dat zich gaat richten op het realiseren van een optimale ontsluiting en deling van actuele toxicologische informatie over stoffen, de wijze van meten en monitoring en effectieve beheersmaatregelen. Daarbij is het van belang dat ook de internationale samenwerking van Nederlandse kennisinstituten met hun collega's in de EU verder wordt versterkt, zodat inzichten die in andere landen zijn opgedaan zo snel mogelijk bekend en benut worden in de Nederlandse situatie.

Bescherming ten aanzien van reproductietoxische stoffen aanscherpen

PFOA en DMAC behoren beide tot de categorie van gevaarlijke stoffen die schade kunnen veroorzaken aan de voortplanting, de zogeheten reproductietoxische stoffen. Vruchtbaarheidsproblemen, miskramen en geboortefwijkingen zijn ernstige en ingrijpende gebeurtenissen in het leven van mensen en mogen nooit het gevolg zijn van werk. De maatschappelijke onrust die is ontstaan over de vraag of DuPont in het verleden voldoende veilig met deze stoffen is omgegaan is dan ook begrijpelijk. Speciale aandacht voor bescherming tegen deze bijzondere groep gevaarlijke stoffen is daarom gerechtvaardigd. Reproductietoxische stoffen vallen onder de wet- en regelgeving voor bescherming tegen beroepsmatige blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Die is erop gericht dat werken met deze stoffen niet leidt tot nadelige gevolgen voor de gezondheid. SZW publiceert een lijst met reproductietoxisch geclassificeerde stoffen, waarvan werkgevers bepaalde gegevens moeten registreren als ze deze stoffen gebruiken. Deze lijst en de bovengenoemde verplichting zijn erop gericht om werkgevers bewust te maken dat ze met zeer risicovolle stoffen werken en de juiste beheersmaatregelen treffen.

Gezien de ernstige gezondheidseffecten die het werken met dergelijke stoffen met zich mee kan brengen, wil ik kijken of de huidige voorschriften ten aanzien van reproductietoxische stoffen kunnen worden aangescherpt. Een mogelijke aanpak die ik samen met sociale partners wil verkennen, is het deels onderbrengen van reprotoxische stoffen onder het wettelijke regime dat van toepassing is op het werken met kankerverwekkende stoffen. Het introduceren van een verdergaande vervangingsplicht voor reproductietoxische stoffen, zoals die momenteel voor kankerverwekkende stoffen geldt, is een van de te verkennen opties.

Ook in Europa is op dit moment aandacht voor reproductietoxische stoffen. Zo heeft het Europees parlement recentelijk een amendement

ingediend waarbij verzocht is om reproductietoxische stoffen onder de Carcinogenenrichtlijn (Richtlijn 2004/37/EC) te brengen. Parallel aan de gesprekken die ik hierover met werkgevers en werknemers voer, zal ik in Europees verband inzetten op de hierboven beschreven aanscherpingen van de verplichtingen voor het werken met reproductietoxische stoffen.

Verantwoordelijkheid werkgever versterken

Uit het feitenonderzoek komt naar voren dat de werkgever regelmatig voorlichting gaf aan werknemers over het werken met gevaarlijke stoffen. Tegelijkertijd is te zien dat werknemers vragen bleven houden en beheersmaatregelen niet altijd werden opgevolgd. Werkgevers hebben de wettelijke verplichting hun werknemers te beschermen tegen nadelige gezondheidseffecten door blootstelling aan gevaarlijke stoffen, door onder andere voorlichting en instructies te geven over gevaarlijke stoffen en toe te zien op de naleving van die instructies. Het is van essentieel belang dat werkgevers deze verantwoordelijkheid nemen en dat ook de bewustwording bij werknemers wordt vergroot als het gaat om de risico's van het werken met gevaarlijke stoffen.

Uit recent gepubliceerd onderzoek van de Inspectie SZW naar de naleving van arboverplichtingen, blijkt dat 70 procent van de bedrijven waar werknemers werken met, of kunnen worden blootgesteld aan, gevaarlijke stoffen, geen enkele blootstellingsbeoordeling heeft gedaan. Een volledige beoordeling en toetsing voor alle gevaarlijke stoffen heeft 7 procent van deze bedrijven gedaan en 23 procent heeft een gedeeltelijke beoordeling en toetsing gedaan. Hoe groter bedrijven zijn, des te vaker hebben ze een gedeeltelijke of volledige beoordeling uitgevoerd: van de bedrijven met meer dan 100 werknemers heeft 60 procent een beoordeling gedaan. Kijkend naar de bedrijven waar blootstelling aan gevaarlijke stoffen een arbeidsrisico is, dan heeft 87 procent van de bedrijven overigens wel maatregelen genomen ter bestrijding van dit risico. De maatregel die het meest wordt genoemd (namelijk door ruim 70 procent van de risicobedrijven) is het beschikbaar stellen van persoonlijke beschermingsmiddelen. Daarnaast neemt 29 procent technische maatregelen aan de bron en nog eens de helft van de risicobedrijven neemt overige technische maatregelen. Uit het oogpunt van (verplichte) beoordeling van het blootstellingsrisico en het treffen van beheersmaatregelen zo dicht mogelijk bij de bron, is dus nog aanzienlijke winst te boeken.²¹

Hierin wil ik werkgevers verder ondersteunen. In 2018 start ik daartoe het eerdergenoemde programma gericht op het voorkomen van beroepsziekten. Dit programma zal lopen van 2018 tot 2021 en zich in elk geval de eerste twee jaar richten op het voorkomen van nadelige gezondheidseffecten van gevaarlijke stoffen. Onder meer zal hierbij worden ingezet op de versterking van de bewustwording over en de aanpak van de risico's van het werken met gevaarlijke stoffen. In samenwerking met een aantal betrokken relevante partijen zal ik hiertoe een campagne opzetten. Ook het Programma Bedrijven met gevaarlijke stoffen van de Inspectie SZW zal vanaf 2018 extra aandacht geven aan blootstelling aan gevaarlijke stoffen, waaronder kankerverwekkende stoffen en reproductietoxische stoffen. Deze beide programma's hebben uiteindelijk als doel om zowel werkgevers als werknemers te stimuleren en te faciliteren om op een verantwoorde manier te werken met gevaarlijke stoffen.

Tot slot wil ik het belang benadrukken van een goed georganiseerde deskundige ondersteuning van de werkgever op het terrein van gezond en

²¹ Arbo in bedrijf 2016, Inspectie SZW mei 2017.

veilig werken. Bij Dupont leek sprake van een goed ingerichte bedrijfsgezondheidszorg waarin verschillende arbodeskundigen werkten. Het is niet duidelijk geworden hoe deze deskundigen hebben samengewerkt en of zij kennis uitwisselden over de aanpak van gevaarlijke stoffen op de werkvloer in relatie tot het bewaken van de gezondheid van werknemers. Dupont kende een systeem van medische keuringen bij indiensttreding en periodiek medisch onderzoek van werknemers. Ook werden maatregelen getroffen wanneer waarden uit de biomonitoring hoger waren dan de bedrijfsgrenswaarden. De details van de arbeidsgesondheidskundige begeleiding bij Dupont voor werknemers en de maatregelen die getroffen werden na te hoge blootstelling aan DMAC en PFOA zijn niet bekend. Uit signalen die ik recent uit het veld heb opgevangen blijkt dat in de samenwerking en uitwisseling van kennis tussen arboprofessionals nog steeds verbetering mogelijk is. Ook is er niet altijd voldoende kennis bij bedrijfsartsen over het werken met gevaarlijke stoffen, terwijl juist zij een cruciale rol kunnen spelen ten aanzien van preventie en het opsporen van vroege verschijnselen of klachten als gevolg van blootstelling. Daarom stimuleer ik een betere samenwerking tussen arboprofessionals, met name tussen bedrijfsarts en arbeidshygiënist, en het versterken van de kennis over gevaarlijke stoffen bij bedrijfsartsen. Met betrekking tot deze kennisversterking ondersteun ik de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) bij het opstellen van een leidraad die de aandacht voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen in de uitvoering van het periodiek medisch onderzoek voor werknemers moet versterken.

Bewustwording en positie werknemers versterken

In het geval van werken met gevaarlijke stoffen is er ook een verantwoordelijkheid belegd bij de werknemer. Werknemers moeten de instructies die zij krijgen van de werkgever over het gezond en veilig werken met gevaarlijke stoffen opvolgen en zich bewust zijn van de risico's en de stappen die zij kunnen zetten om zichzelf en anderen te beschermen. Uit het feitenonderzoek is op te maken dat instructies niet altijd werden of konden worden opgevolgd. Juist omdat kenmerkend voor de blootstelling aan gevaarlijke stoffen is dat de effecten zich mogelijk jaren later voordoen, zal het programma gericht op de preventie van beroepsziekten, dat ik hiervoor al noemde, ook inzetten op het versterken van de bewustwording van werknemers en het aanreiken van handelingsperspectieven. Ook zal er aandacht zijn voor een versterking van de rol van de OR of medezeggenschapsraad hierin.

Wat een grote bijdrage kan leveren aan de bewustwording van werknemers zijn nieuwe technologische ontwikkelingen, waardoor een werknemer op de werkplek laagdrempelig toegang heeft tot relevante informatie met betrekking tot bijvoorbeeld de stoffen waarmee hij werkt en snelle feedback krijgt op eventuele blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Een goed voorbeeld van een dergelijk snel informatie- en herkenningssinstrument is de informatie app die op dit moment door de Inspectie SZW in samenwerking met de FNV ontwikkeld wordt. Het doel is dat de werknemer hiermee een snelle check kan uitvoeren om te controleren of de genomen maatregelen voldoende zijn om de blootstelling te voorkomen, dan wel te beperken. Hij kan hierover vervolgens het gesprek aangaan met zijn leidinggevende of een arboprofessionaal. Ik zie daarnaast dat de technologische mogelijkheden om blootstelling aan gevaarlijke stoffen te monitoren toenemen. Waar vroeger vooral luchtmetingen gebruikelijk waren, wordt frequente biomonitoring door innovatie toegankelijker en minder belastend voor werknemers. Een voorbeeld is biosensing, waarbij een werknemer zelf eenvoudig kan meten en direct terugkoppeling krijgt over de mate van blootstelling. Juist ook voor stoffen waar huidopname een rol speelt in de blootstelling (zoals

bij DMAC en PFOA) zijn dit belangrijke ontwikkelingen. Ik stimuleer kennisontwikkeling en innovatie op dit terrein middels projecten bij TNO en RIVM en zal de uitkomsten daarvan actief delen.

De zorgen die (oud-)werknemers van DuPont hebben gaan over situaties die ver terug gaan in de tijd. De praktijk leert dat werknemers als zij ziek worden, in veel gevallen inmiddels oud-werknemers zijn en dan moeilijk kunnen aantonen dat zij ziek zijn geworden door de blootstelling tijdens het werk. Ook hierin is het belangrijk dat de werknemer een sterke positie heeft waardoor hij verhaal kan halen bij zijn werkgever en toegang krijgt tot de juiste zorg. Om de werknemer hiertoe beter in staat te stellen, is het recht van werknemers op inzage in het eigen persoonlijk medisch arbob dossier per 1 juli van dit jaar uitgebreid met het recht op een afschrift van dit dossier. Dit betekent dat medewerkers (ook als ze uit dienst gaan of zijn) een afschrift van hun medische dossier kunnen krijgen.

De meetgegevens over blootstelling aan PFOA en DMAC waren in de documenten van DuPont voor een groot deel niet meer te achterhalen, ondanks het feit dat het bedrijf per werknemer de blootstellinggegevens systematisch bijhield. Daarom wil ik verkennen wat de mogelijkheden zijn om er voor te zorgen dat werkgevers de gegevens over blootstelling van werknemers aan (bepaalde categorieën van) gevaarlijke stoffen langer gaan bewaren. Tot nu toe geldt alleen voor kankerverwekkende en mutagene stoffen dat werkgevers een lijst moeten bijhouden van werknemers die worden of kunnen worden blootgesteld onder vermelding van hun blootstelling.²² Het verkennen van de mogelijkheden zal ik in overleg met de sociale partners doen.

Ten slotte blijkt het voor werknemers vaak moeilijk om schade opgelopen door beroepsziekten of een bedrijfsongeval te verhalen. Het is vaak een lang en complex proces waarbij het belangrijkste knelpunt het vaststellen van het causale verband tussen het werk en de ziekte is. Mede op basis van een advies van de SER is het mijn bedoeling geweest om in overleg met de sociale partners te stimuleren dat er een Expertise Centrum Causaliteit Beroepsziekten opgericht zou worden. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld is helaas tijdens dit overleg gebleken dat er bij werkgeversorganisaties onvoldoende draagvlak was voor de oprichting van een dergelijk expertisecentrum (Kamerstuk 25 883, nr. 289). Ik ben daarom genooddaakt geweest om de voorbereidende activiteiten te staken en ben momenteel op zoek naar andere mogelijkheden om de verhaalmogelijkheid te verbeteren. Uw Kamer wordt hier binnenkort over geïnformeerd.

Toezicht intensiveren

Goed toezicht op de naleving van de arboverplichtingen is het onmisbare sluitstuk voor het veilig en gezond omgaan met gevaarlijke stoffen in bedrijven. Het feitenonderzoek laat zien dat er in het verleden, passend bij het toenmalige toezichtskader, vooral werd gekeken naar veiligheid en met name sinds 2011 structureel aandacht is voor (blootstelling aan) gevaarlijke stoffen.

Ik vind het belangrijk om deze ontwikkeling voort te zetten en te versterken. Daarom heb ik het voornemen het toezicht verder aan te scherpen door een speciaal team in te stellen met gespecialiseerde inspecteurs op het terrein van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De komst en omvang van dit team is afhankelijk van de besluitvorming ten aanzien van het Inspectie Control Framework, waarover ik uw Kamer per brief geïnformeerd heb, op basis waarvan een besluit genomen kan worden over de capaciteitsinzet van de Inspectie SZW en de overige schakels in de handavingsketen (Kamerstuk 34 550 XV, nr. 74). De

²² Art. 4.10c lid 4 jo. Art. 4.15 Arbeidsomstandighedenbesluit.

Inspectie SZW kan vanuit dit team vanaf 2018 binnen haar programma Gevaarlijke Stoffen naast aandacht aan veiligheid ook extra aandacht geven aan de blootstelling van werknemers aan gevaarlijke stoffen. Hierbij kijkt de Inspectie SZW ook specifiek naar de manier waarop een bedrijf haar blootstellingsmonitoring heeft ingericht en hoe het toeziet op uitvoering van de beheersmaatregelen die volgen uit de RI&E.

Uit het feitenonderzoek blijkt dat werknemers soms klachten over hun werkomstandigheden uitten. Het is niet te achterhalen of deze klachten van zodanige ernst waren dat er reden zou zijn geweest ze te melden bij de Inspectie. Voor zover bekend hebben ze niet geleid tot meldingen bij de Inspectie. Ik vind het van belang om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de Inspectie nog beter zicht heeft op klachten en signalen over ongezonde arbeidsomstandigheden zoals door gevaarlijke stoffen. Om deze klachten daadwerkelijk gevolg te geven zullen vanaf 2018, net als nu gebeurt bij klachten van ondernemingsraden en vakbonden, signalen van arboprofessionals, waaronder arbeidshygiënist en bedrijfsartsen, altijd door de Inspectie SZW in behandeling worden genomen. Verder stimuleer ik middels het programma gericht op de preventie van beroepsziekten, dat in 2018 start, dat ondernemingsraden en arboprofessionals beter bekend worden met de mogelijkheid om een signaal af te geven bij de Inspectie. Op die manier kunnen zorgelijke situaties waarbij de werkgever niet bereid is de door hen aanbevolen maatregelen te treffen, eerder bij de Inspectie SZW worden gemeld en wordt handhaving mogelijk. Omdat de gezondheidseffecten van bepaalde gevaarlijke stoffen soms pas na lange tijd optreden, zal ik daarnaast – in overleg met mijn collega van VenJ – verkennen of voor specifieke overtredingen de verjaringstermijn van vijf jaar kan worden verruimd zodat in de toekomst de Inspectie SZW ook na het verstrijken van vijf jaar wellicht nog wel sanctionerend kan optreden in dergelijke gevallen.

Als dit leidt tot verruiming, zal de Inspectie SZW in aansluiting daarop in de toekomst ook de selectiecriteria voor het bewaren van inspectiedossiers waarin nadelige gezondheidseffecten door blootstelling aan stoffen aan de orde zijn aanpassen, zodat deze gegevens langere tijd beschikbaar blijven.

Afsluiting

Gevaarlijke stoffen zullen er altijd zijn. Het gebruik ervan en de kennis over de eigenschappen van deze stoffen blijven zich ontwikkelen. Dat betekent dat er ook altijd risico's zullen blijven bestaan.

Alhoewel ik besef dat ik met de lessen en maatregelen in deze brief niet de vragen en zorgen van (oud-)werknemers kan wegnemen, verwacht ik met deze maatregelen een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het bevorderen van een gezonde werkomgeving voor werknemers in de toekomst. De verder invulling van deze maatregelen zal in nauw overleg met betrokken partijen, waaronder werkgevers- en werknemersorganisaties, plaatsvinden. De maatregelen dragen bij aan de verdere bewustwording en kennisontwikkeling bij werkgevers, werknemers en arboprofessionals, versterken de positie van werknemers en versterkt de Inspectie SZW bij het toezicht op bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen.

Ook met bovenstaande maatregelen zijn risico's nooit helemaal uitgesloten. De inzet van alle betrokkenen is en blijft nodig om het werken met gevaarlijke stoffen gezond en veilig te laten plaatsvinden nu en in de toekomst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher