

Van spanningsboog tot brug: het bereiken van afstemming over de kwaliteit van werk- en woonomgeving

Verslag bijeenkomst van de Contactgroep Gezondheid en Chemie (CGC) en de Nederlandse Vereniging voor Medische Milieukunde (NVMM) in Den Bosch, donderdag 17 september 2009, over het spanningsveld tussen het realiseren van een gezonde werkomgeving en het beschermen van een schone en duurzame leefomgeving.

Paul Scheepers¹, voorzitter Contactgroep Gezondheid en Chemie

Geen recht op een gezonde leefomgeving

In de inleiding constateerde de dagvoorzitter een groot verschil in de rechtspositie tussen werknemers en bewoners. Het recht op een schone en gezonde werkplek lijkt goed gewaarborgd in Nederlandse en Europese regelgeving. Voor de bewoners lijkt dit minder goed geregeld. Uit een ingezonden brief van oud-premier Ruud Lubbers in NRC Next van 10 juni jl. blijkt dat er voor Nederlandse burgers niet zoiets is als een recht op een schone en gezonde leefomgeving. Ook in het Europese handvest van de Rechten van de Mens is een dergelijk grondrecht niet verankerd. Dit leidt er toe dat burgers in Nederland en ook in andere EU lidstaten hun recht moeten halen in rechtbanken buiten Europa, tenminste als zij iemand aansprakelijk willen stellen voor aantasting van de kwaliteit van hun eigen woonomgeving.

Samen werken aan goede arbeidsomstandigheden

Voor het welzijn van werknemers is in bedrijven en organisaties een goede overlegstructuur neergezet, zoals de verplichte Veiligheid Gezondheid Welzijn (VGW) commissie en in grotere bedrijven en organisaties het overleg van de directie met de Ondernemingsraad o.a. over zaken als arbeidsomstandigheden. Dit stimuleert ondernemers om hun best te doen om de luchtkwaliteit op de werkplek zo schoon mogelijk te krijgen. Veelal gebeurt dit door een goede (bron)afzuiging van gassen/dampen en deeltjes die bij bedrijfsprocessen vrijkomen. Als de afvoergassen niet voldoende gereinigd worden, kan deze uitstoot hinder veroorzaken voor omwonenden. Met deze belanghebbenden heeft het bedrijf (strikt gezien) geen binding, maar in de praktijk zullen de meeste bedrijven hier iets mee willen/moeten. Uit de praktijk zijn er tenslotte veel voorbeelden van omwonenden die soms veel hinder ondervinden of zelfs gesensibiliseerd blijken te zijn voor chemicaliën uit een nabij gelegen bedrijf. Zo ontstaat er een spanningsveld tussen de belangen van een schone werkomgeving en een gezonde leefomgeving voor omwonenden. De vraag is of je het zo ver moet laten komen. Kunnen bedrijven en bewoners niet in een eerdere fase met elkaar in gesprek komen, ook als er (nog) geen concrete problemen zijn?

¹ UMC Nijmegen; email: p.scheepers@ebb.umcn.nl

Er is natuurlijk regelgeving om omwonenden te beschermen tegen de gezondheidsrisico's van schadelijke stoffen die vrijkomen bij bedrijfsmatige activiteiten. Dit gebeurt vooral door vestiging van bedrijven op bedrijventerreinen. Maar op veel plaatsen staan bedrijven nog op oude locaties tussen woningen of wordt woningbouw op geringe afstand van bedrijventerreinen gerealiseerd. Doordat het milieubeleid op lokaal niveau wordt gevoerd, kunnen er tegenstrijdige belangen zijn, zoals bijvoorbeeld de afweging van werkgelegenheid (het overleven van bedrijven in tijden van economische neergang) tegen de kwaliteit van de leefomgeving. Op deze bijeenkomst hebben we ons de vraag gesteld of de belangen van omwonenden niet beter gediend zouden kunnen worden met een meer pro-actieve houding van ondernemers, waarbij verschillende belangen worden samengebracht in een min-of-meer gestructureerd overleg tussen werkgevers, werknemers én ... omwonenden.

Dezelfde uitgangspunten maar verschillend in de uitwerking

In een eerste bijdrage schetste dr. Cor van den Bogaard van VROM Inspectie het beleidskader aan de hand van een uiteenzetting van het stoffenbeleid en de bijbehorende de wet- en regelgeving. Het beleid is zoveel als mogelijk evidence-based en in die zin bouwen VROM en SZW voort op dezelfde wetenschappelijke kennis die wordt ontsloten in adviezen van de Gezondheidsraad, basisdocumenten van het RIVM, e.d. In de uitwerking van het beleid bestaan grote verschillen. Zo adviseert VROM inspectie sinds enige jaren hoe bedrijven de regelgeving het beste kunnen implementeren. Een werkwijze waar de Arbeidsinspectie afscheid van heeft genomen. Zij beperken zich slechts tot handhaving. Het stoffenbeleid van VROM is gebaseerd op bescherming van mens en milieu in een duurzame ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige maar ook van toekomstige generaties. Het stoffenbeleid wordt langs twee lijnen ingevuld in overeenstemming met Europese regelgeving. Door milieukwaliteitsnormen wordt de kwaliteit van de omgeving gewaarborgd (effectgericht). Daarnaast worden o.a. via een stelsel van vergunningen grenzen gesteld aan emissies van schadelijke stoffen. Vergunningen worden verleend en daarna getoetst aan de nieuwe situaties en daarbij

zonodig verder aangescherpt. Voor grootschalige activiteiten gelden Europese regels zoals BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen). Daarnaast moeten alle EU lidstaten voldoen aan de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control richtlijn 96/61). Deze richtlijn schrijft voor dat grote bedrijven de best beschikbare technieken moeten gebruiken vergelijkbaar met de arbo catalogus. Deze regels gelden ook voor de intensieve veehouderijen. Voor het MKB is sinds 1 januari 2008 het Activiteitenbesluit van kracht. Aan dit besluit wordt lokaal invulling gegeven door Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Burgemeester en Wethouders spelen daarmee een belangrijke rol bij de beoordeling van de gevolgen van ongeveer 300.000 kleine bedrijven, zoals bakkers, transportondernemingen, tandartspraktijken, e.d. voor de leefomgeving. Ook het risico van de optelsom van alle bedrijfsactiviteiten tezamen is een afweging die de lokale overheid moet maken.

Maximale inspanning met minimaal resultaat

Dat dit niet altijd goed gaat blijkt uit de ervaringen van drs. Rik van de Weerd. Hij werkt als arts, toxicoloog en medisch milieukundige bij GGD Hulpverlening Gelderland Midden en treedt vaak op als adviseur die in opdracht van de gemeente probeert conflicten van omwonenden met bedrijven op te lossen. Hij ervaart daarbij een groot verschil in de opstelling van belanghebbenden: in dit spanningsveld komen de werelden van "beleving", "gezondheidseffecten" en "wettelijk kader" bij elkaar. Als voorbeeld bespreekt hij de situatie in de omgeving van een metaalbedrijf waaruit met enige regelmaat wisselende hoeveelheden vluchtige organische stoffen (VOS) vrijkomen. Dit geeft aanleiding tot geurhinder en irritaties van slijmvliezen van de luchtwegen en ogen bij bewoners die op minder dan 100 afstand van dit bedrijf wonen. De klachten doen zich vooral buiten voor als bewoners in de tuin werken of recreëren. Als hij wordt ingeschakeld hebben bewoners inmiddels een juridische procedure bij de Raad van State gestart. De bewoners laten zich adviseren door Prof. Dr. L. Reijnders en de gemeente heeft contact gehad met VROM Inspectie. Omdat de zaak onoplosbaar lijkt, vraagt de gemeente aan de GGD om metingen uit te voeren met als doel helderheid te verschaffen in de vraag of er wel sprake is van een onacceptabele blootstelling. Voor de GGD ontstaan problemen als het niet lukt om de partijen voor overleg om de tafel te krijgen. Zelfs de gemeente weigert aan dit gesprek deel te nemen. Uiteindelijk voert de GGD toch een studie uit waarbij op basis van computermodellen een schatting wordt gemaakt van de verspreiding van VOS. Hierbij wordt, zoals door VROM wordt voorgeschreven, gebruik gemaakt van het Nieuw Nationaal Model om de verspreiding te berekenen. Lastig is dat het bedrijf ten behoeve van deze berekeningen geen emissiegegevens beschikbaar wil stellen. Met enkele aannames komt de GGD tot een ruwe inschatting van de concentraties in de directe omgeving van het bedrijf. De contouren worden sterk bepaald door aannames over het vrijkomen van VOS en de weersomstandigheden. Op

jaarbasis wordt de advieswaarde ongeveer 1.5 % van de tijd overschreden. De GGD adviseert de gemeente om emissiemetingen te laten verrichten. De gemeente ziet in de uitkomsten van de modelstudie evenwel geen aanleiding emissiemetingen te laten verrichten. Ook het metaalbedrijf wil hieraan geen medewerking verlenen. De GGD concludeert dat de impasse blijft bestaan en dat communicatie met de bewoners over de gezondheidsrisico's als mislukt moet worden beschouwd. De conclusie van Rik van de Weerd is dat de balans voor de rol van de GGD zeer teleurstellend is: 100 % inspanning geleverd; 0 % resultaat.

Openheid naar omwonenden

Wat bedrijven kunnen doen om een goede relatie op te bouwen met omwonenden wordt toegelicht door drs. Willem Buitelaar, public affairs manager van de kunststof- en fenproducent DuPont in Dordrecht. De van oorsprong Franse familie DuPont de Nemours begon in 1802 met de fabricage van buskruit in de Verenigde Staten. De kruitmolens zijn nog steeds te bezichtigen in Wilmington in de staat Delaware. In 1815 en 1819 zijn bij explosies werknemers van het bedrijf om het leven gekomen, wat de bedrijfsleiding bewust maakte van de noodzaak tot veilig werken. Om te demonstreren dat de veiligheidsmaatregelen die vanaf dat moment werden getroffen effectief waren, betrof de familie een woonhuis op het terrein van de fabriek. Deze gebeurtenissen liggen ten grondslag aan een wereldwijd opererend chemiebedrijf dat veiligheid hoog in het vaandel heeft. Het bedrijf investeert wereldwijd verder ook in duurzame technologieën zoals biologische vezels, biobrandstoffen, verf op waterbasis en in zonnecellen die in een flexibele film verwerkt zijn.

Du Pont de Nemours Nederland B.V. is in 1959 in Dordrecht begonnen en bestaat dit jaar dus 50 jaar. In Dordrecht werken 850 medewerkers in 9 geïntegreerde fabrieken en procesinstallaties op een terrein van 55 ha. Het bedrijf heeft een BRZO aanwijzing en maakt diverse kunststoffen voor industriële doeleinden maar ook voor consumentenproducten. DuPont heeft een uitgebreide veiligheidsagenda waarbij alle medewerkers worden betrokken. Op 12 september dit jaar bereikte DuPont een nieuwe mijlpaal met 2000 dagen zonder ongeval met verzuim. In 1994 is een adviescollege ingesteld met daarin acht vertegenwoordigers uit de gemeenschap van Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht. Deze adviesraad komt twee keer per jaar bijeen. De leden zijn geworteld in de lokale gemeenschap maar treden niet zozeer op namens de bewoners. Ze zijn veel eerder de ogen en oren van DuPont. Het adviescollege treedt naar buiten via een eigen webpagina via www.nl.DuPont.com en schrijft in "DuPont Inzicht" dat huis-aan-huis wordt bezorgd op 10.000 adressen.

Journalist embedded

Eén van de leden van het adviescollege is de journalist/schrijver André Oerlemans. Hij is door de CGC/NVMM gevraagd om over zijn ervaringen met

DuPont in Dordrecht te komen vertellen. Behalve inwoner van Dordrecht is hij ook verslaggever voor het Algemeen Dagblad met een specialisatie in milieu en leefomgeving. Toen DuPont zich 50 jaar geleden in Dordrecht vestigde was er in de wijde omgeving geen woning te bekennen. In de jaren daarna kwam de woningbouw steeds dichterbij het bedrijventerrein. Hierdoor werd het bedrijf steeds vaker geconfronteerd met vragen over de veiligheid. Het meest sprekende voorbeeld van de worsteling van de overheden met de combinatie van industrie en woongebied wordt geïllustreerd door de situatie rond de Merwehal die pal voor de hoofdingang van het DuPont terrein ligt. In deze voormalige sporthal worden tegenwoordig een kart baan, bowlingcentrum en Chinees wokrestaurant geëxploiteerd. Bij een eerste berekening van het groepsrisico lag dit complex gedeeltelijk binnen de 10^{-6} contour en zouden de activiteiten moeten worden gestaakt. Een jaar later wordt de situatie opnieuw beoordeeld en kwam de provincie tot een andere conclusie. De Merwehal ligt nu net buiten de 10^{-6} contour. Met het adviescollege kiest DuPont een strategie van openheid. Door zijn deelname aan het adviescollege zit André Oerlemans als journalist dicht bij het vuur. Als hij over een nieuwsfeit wil schrijven geeft hij dit tijdens de bijeenkomst aan en vraagt toestemming om de informatie te mogen gebruiken. Als DuPont dit zou verbieden, zou dit voor hem een lastig dilemma kunnen opleveren. Gelukkig is deze situatie in de praktijk tot op heden nog niet voorgekomen.

Werkoverleg en bewonersoverleg

Vanuit het publiek wordt opgemerkt dat de rechten van de werknemer op zich goed geregeld zijn maar dat de praktijk laat zien dat er aan de werkomstandigheden nog veel te verbeteren valt. In dat opzicht zullen de werknemers er ook hun schouders onder moeten zetten. De overheid vindt dat de werknemers en werkgevers er samen uit moeten komen en hebben daarvoor de voorwaarden geschapen in de Arbowet zoals het verplichte overleg een de VGW commissie in kleine bedrijven en het betrekken van de ondernemingsraad bij belangrijke beslissingen in grotere ondernemingen. Voor bewoners is ondersteuning van hun positie niet wettelijk geregeld. Bedrijven zijn in Nederland niet verplicht met de buurt te overleggen. Ze zijn eerder geneigd de gezondheid van hun werknemers voorrang te geven, ook als de activiteiten voor de omgeving belastend zijn. In de Verenigde Staten zijn bedrijven wel verplicht om omwonenden te betrekken bij planontwikkeling. De situatie waarin DuPont overlegt met bewoners is in Nederland bijzonder, maar in de VS eigenlijk heel normaal.

Verskillende oplossingen bij elkaar brengen

In de discussie wordt vanuit de zaal aangedragen dat de positie van bedrijven soms moeilijk is omdat de regelgeving van arbo en milieu leidt tot tegenstrijdigheden. De suggestie wordt gewekt dat de regels elkaar tegenspreken. Dit wordt door Cor van den Bogaard in twijfel getrokken. In de

praktijk is een patstelling te voorkomen door de ambtenaren die betrokken zijn bij de handhaving gelijktijdig op het bedrijf uit te nodigen zodat in de implementatie van de regels een oplossing kan worden gevonden die strookt met zowel arbo als milieu regelgeving.

Luis in de pels

André Oerlemans heeft laten zien dat het groepen uit de bevolking soms lukt om bij misstanden bij bedrijven, de overheid tot optreden te dwingen. Zo heeft de Werkgroep Derde Merwedehaven uit Sliedrecht illegale activiteiten aan de kaak gesteld door luchtfoto's te laten nemen om overtredingen van de milieuvergunning aan te tonen. Dit leidt er toe dat de provincie nu vaker dwangsommen oplegt en de gemeente met de neus op de feiten wordt gedrukt. Dezelfde werkgroep heeft in Dordrecht alle bouw- en milieuvergunningen aangevochten en met succes. Veel vestigings- en uitbreidingsplannen zijn hierdoor gedwarsboemd. Het is duidelijk dat Rik van de Weerd vanuit zijn betrokkenheid bij milieugezondheid vraagstukken niet achter deze aanpak staat. Procedures voor de Raad van State dragen niet bij aan een sfeer van ontspanning; een belangrijke voorwaarde voor overleg over ervaren gezondheidsrisico's en het creëren van een draagvlak voor oplossingen waaraan alle partijen meewerken. Tijdens deze bijeenkomst is wel duidelijk geworden dat een inhoudsdeskundige moeilijk een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een probleem op het moment dat belanghebbenden hun recht willen gaan halen.

Rol van de adviseur

Concluderend kan gesteld worden dat het goed zou zijn als het initiatief van DuPont in Dordrecht navolging zou vinden. Het zou wellicht ook goed zijn een verplichting in de wet op te nemen over een actieve rol die bedrijven kunnen spelen om hun omgeving te informeren over hun activiteiten. Met deze vorm van transparantie is in de gemeenschap veel vertrouwen te winnen. Mogelijk ontstaat er dan ook een situatie waarin een bedrijf met buurtbewoners in overleg gaat om een eventueel knelpunt te bespreken. Zo lang partijen in gesprek blijven is er ook een rol voor inhoudsdeskundigen vanuit de GGD en de gemeente. Waar bedrijven en overheden steken laten vallen zullen er ongetwijfeld andere burgerinitiatieven zoals actiegroepen blijven bestaan. Deze groepen zijn op hun manier effectief in het bestrijden van misstanden. Maar als de betrokken partijen bij een gezamenlijke bespreking ieder hun advocaat meebrengen, lijkt er geen rol meer weggelegd voor inhoudsdeskundigen.

De presentaties die tijdens deze bijeenkomst zijn gebruikt zijn beschikbaar via www.arbeidshygiene.nl (ga naar contactgroepen).