

Bijlage

Van abstract naar concreet: illustratieve beleidsontwikkelingen

Burgerparticipatie en zelfredzaamheid

Eerder in deze brief is aangegeven dat het van belang is dat de verantwoordelijkheid van overheid, bedrijfsleven en burger duidelijk benoemd wordt. Het kabinet wijst hier op de ontwikkeling van een Handvest verantwoordelijk burgerschap. Achtergrond van de activiteiten in het kader van het Handvest is dat van burgers verwacht wordt dat zij verantwoordelijkheid nemen voor een goede samenleving. Burgerparticipatie en zelfredzaamheid zijn begrippen die passen binnen de huidige samenleving die mondiger is, wars is van betutteling en verder kijkt dan het bekende eigen tuintje. Een goed voorbeeld van een alerte en actieve houding ten aanzien van onzekerheden en potentiële risico's is een initiatief van een groep mensen met lichamelijke of psychische beperkingen. Niet alleen in de preventie rond specifieke dreigingen, maar juist ook als voorzorg in het algemeen wordt vanuit deze groep gesproken met hulpverleners om meer begrip te kweken voor de beste manier van benadering en optreden in geval van een noodzakelijke redding. Een beroep op zelfredzaamheid veronderstelt wel dat burgers daarvoor worden toegerust. Hiertoe is een project Zelfredzaamheid bij crises en rampen opgestart. Doel is de voorbereiding van burgers op calamiteiten te versterken en daarnaast de mogelijkheden voor burgerparticipatie (d.i. redzaamheid, gericht op het helpen van anderen) te vergroten. Om deze doelen te bereiken wordt een combinatie van instrumenten ingezet. Enerzijds worden burgers op landelijk niveau gestimuleerd om de zelfredzaamheid te verbeteren. Hierbij wordt bijvoorbeeld de campagne Denk Vooruit ingezet, waarin burgers gewezen worden op de mogelijkheden die zij zelf hebben om de kans zo groot mogelijk te houden dat zij zonder onmiddellijke hulp van hulpverleningsdiensten gedurende enige tijd een inbreuk op de fysieke veiligheid kunnen doorstaan. Een onderdeel van deze landelijke maatregelen richt zich op specifieke doelgroepen, zoals jongeren en verminderd zelfredzamen. Anderzijds worden in een aantal pilots maatregelen ontwikkeld en getest om de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven te vergroten en de juiste randvoorwaarden te scheppen voor redzaamheid (burgerparticipatie). De ervaringen uit deze pilots, die lopen in 2009 en 2010, kunnen vervolgens landelijk worden gebruikt.

Nanotechnologie

In de strategienota Omgaan met Risico's Nanodeeltjes, die in het voorjaar van 2009 aan uw Kamer zal worden aangeboden, zal de koers van de adviezen van de WRR en de Gezondheidsraad herkenbaar zijn. Het veilig, verantwoord en met voorzorg omgaan met nanodeeltjes is hierbij het uitgangspunt; het is de basis van het stoffenbeleid. Het kabinet hecht belang aan de dialoog die gestart is met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om een uitwerking te geven aan het voorzorgbeginsel voor diverse toepassingsgebieden, waarbij dat beginsel als een strategie wordt opgevat voor een alerte, zorgvuldige, redelijke, transparante en op de situatie toegesneden omgang met onzekerheden. Zo heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid recentelijk aan de SER gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop voorzorg bij het werken met nanodeeltjes moet worden ingevuld. Ook de verantwoordelijkheid van de verschillende partijen is daarin geadresseerd. Het advies op dit specifieke gebied zal mede bepalend zijn voor de visie op voorzorg in het arbobeleid bij vermoede risico's in het algemeen.

Externe veiligheid

Een ander voorbeeld betreft het omgaan met de externe veiligheidsrisico's van gevaarlijke stoffen in bedrijven en de inrichting van de fysieke ruimte rond bedrijven en transportroutes. Ook hier werkt het kabinet aan een meer gemeenschappelijk en integraal veiligheidsdenken, waarin de deskundigheid en het veiligheidsbewustzijn van betrokken partijen worden meegenomen in het beleidsvormingsproces.

Zo ontstaat er ruimte om risico's vroegtijdig in kaart te brengen en breed gedragen oplossingen te vinden. Aandacht voor kennis van andere partijen, bevordering van veerkracht en zelfredzaamheid bij de betrokken burgers alsmede rekenschap van keuzen en afwegingen door lokale bestuurders en bedrijven zijn hierbij sleutelbegrippen.

De rol van de overheid zal daardoor gaan verschuiven van een inhoudelijke naar een meer procesgerichte rol.

(Brand)veiligheid in de bouw

Alle betrokkenen in de bouw- en gebruiksfase van een gebouw (van opdrachtgever via architect, bouwer tot gebruiker) moeten zich rekenschap geven van de gevolgen die het bouwen en gebruiken van een bouwwerk kan hebben voor derden. Deze verantwoordelijkheid is door de overheid in voorschriften voor veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en bruikbaarheid van bouwwerken uitgewerkt in de bouwregelgeving, een bouw- en vergunningstelsel dat sinds begin vorige eeuw functioneert (Woningwet, Bouwbesluit en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de gemeentelijke bouwverordeningen). De verantwoordelijkheid te voldoen aan de minimumregelgeving ligt rechtstreeks bij de opdrachtgever/eigenaar en in tweede instantie bij de gebruiker van een gebouw. Opdrachtgevers kunnen altijd een hoger kwaliteitsniveau realiseren en doen dat veelal ook.

De meeste risico's van en in bouwwerken zijn bekende risico's (bijvoorbeeld constructieve veiligheid) en van een aantal 'zekere risico's', zoals het ontstaan van brand, wordt zelfs uitgegaan in de regelgeving: een gebouw moet zo worden gebouwd dat het daar (enige tijd) tegen bestand is en de mensen die zich er in bevinden veilig kunnen vluchten. Wel komen ondanks alle wetgeving nog af en toe onvoorziene risico's aan het licht, zoals niet eerder onderkende brandonveilige situaties. De Schipholbrand en andere calamiteiten leren dat het huidige systeem rond brandveiligheid aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen. Algemeen wordt onderschreven dat meer regels, strengere handhaving en technische oplossingen op de lange termijn niet meer zullen leiden tot een verbetering van de brandveiligheid. Dit zal moeten worden gevonden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling. In het voorjaar van 2009 zullen de Ministers van BZK en voor WWI de eindrapportage van het Actieprogramma Brandveiligheid naar uw Kamer sturen. Hiervan zal ook een Visie op brandveiligheid deel uitmaken. In deze visie wordt, naast op een aantal andere zaken, zoals de primaire doelgroepen waarop de overheid zich richt, ingegaan op een nog nader te operationaliseren risicobenadering voor brandveiligheid waarmee partijen in de bouw hun verantwoordelijkheden naar verwachting beter zullen kunnen waarmaken.

Andere risico's, die buiten het bouwwerk liggen en waarvan de risico's onzeker zijn, worden ondervangen door andere vormen van wetgeving en beleid, zoals beveiliging tegen overstromingen en antiterrorisme maatregelen.

Biotechnologie

Bij biotechnologie wordt het voorzorgbeginsel toegepast overeenkomstig de eerder genoemde mededeling van de Europese Commissie uit 2000 over het voorzorgbeginsel. Bij de wetenschappelijke evaluatie van mogelijke risico's die opgesteld wordt, is expliciet aandacht voor de onzekerheden. Vervolgens wordt een politieke afweging gemaakt welke risico's en welke mate van onzekerheid acceptabel worden geacht en of een toepassing met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), al dan niet onder voorwaarden, kan worden toegelaten.

Momenteel wordt in EU-verband discussie gevoerd over de vraag of sociaal-economische aspecten een rol kunnen spelen bij de toelating van ggo's en hoe dit zich verhoudt tot de regels van de WTO. Daarbij is vastgesteld dat de huidige regels enige ruimte bieden om naast de risicoanalyse rekening te houden met "legitieme factoren" in het kader van risicomanagement. De lidstaten zijn uitgenodigd om

relevante informatie over sociaal-economische aspecten te verzamelen en deze te delen met de andere lidstaten en de Europese Commissie. De Europese Commissie zal daarna op basis van de verzamelde gegevens in 2010 een rapport over dit onderwerp opstellen.

Het kabinet zal in dit proces actief meedoen, onder andere door de sociaal-economische consequenties van het EU-beleid voor ggo's onder de aandacht te brengen. In dit kader zal de COGEM worden gevraagd in hoeverre het toetsingskader voor duurzame biomassa ook relevant is voor ggo's. Daarnaast zal onderzoek worden verricht naar de mogelijkheden in het kader van de WTO om sociaal-economische aspecten mee te nemen bij de beoordeling van ggo's.

Voedselveiligheid

Om de volksgezondheid te beschermen bestaat op EU- en mondiaal niveau een uitgebreid stelsel waarin bestaande risico's natuurwetenschappelijk worden geanalyseerd en waarmee normen worden vastgesteld voor de beheersing van voedselveiligheidsrisico's. In het huidige systeem worden andere belangen dan de volksgezondheid niet of nauwelijks meegenomen.

Het kabinet is van mening dat een verbreding van de risicobenadering gewenst is. Dit om te komen tot maatregelen voor het beheersen van risico's waarbij ook rekening wordt gehouden met andere aspecten van voedselproducten en -consumptie dan uitsluitend de voedselveiligheid. Daarbij is uitgangspunt dat niet getornd zal worden aan het huidige hoge niveau van gezondheidsbescherming. Aan de andere kant hoeven geen normen vastgesteld te worden die strenger zijn dan nodig is voor de gezondheidsbescherming. De overheid blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van de normen waaraan producenten moeten voldoen.

Een accentverschuiving van onnodig strenge normen naar een grotere eigen rol en verantwoordelijkheid van producenten en consumenten bij het beheersen van risico's, biedt de mogelijkheid om in de normstelling meer rekening te houden met andere waarden, waaronder dierenwelzijn en de economische groei van ontwikkelingslanden.

De nota '*Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid*', die in 2005 aan uw Kamer is aangeboden door de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Kamerstukken II 2004/05, 26 991, nr. 115), legt een grotere rol bij het veilig produceren van en omgaan met voedsel bij de voedselproducenten en consumenten.

Als uitvloeisel van de genoemde nota heeft de overheid bij haar toezicht het accent inmiddels gelegd op de borgingssystemen van producenten. Ook zorgt een verbeterde informatievoorziening ervoor, bijvoorbeeld door het Voedingscentrum, dat consumenten meer zicht hebben op voedselveiligheid en vervolgens een eigen afweging kunnen maken bij de aanschaf van producten. Ook zijn de eisen aan de etikettering van voedingsmiddelen verscherpt en is een begin gemaakt met het openbaar maken van controlegegevens door de Voedsel- en Warenautoriteit.

In het 'Witboek Voedselveiligheid' (1999) heeft de Europese Unie producenten van voedsel aangewezen als eerstverantwoordelijke voor de veiligheid van voedsel. Ondanks het Witboek leeft binnen de EU in zekere mate de overtuiging dat de overheid via normstelling elk mogelijk risico dient uit te sluiten. Nederland zal in internationaal verband blijven benadrukken dat een effectief gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, producenten en burgers de beste manier is om niet alleen met bekende risico's, maar ook met onbekende risico's en onzekerheden om te gaan.

Elektromagnetische velden

Het voorzorgbeginsel speelt ook een rol bij mogelijke gezondheidsrisico's als gevolg van (langdurige) blootstelling aan elektromagnetische velden. Deze worden onder andere veroorzaakt door zendmasten, radio- en tv-zenders, antennes voor (mobiele) communicatie, hoogspanningslijnen en

mobiele telefoons. Het kabinet neemt de zorgen hierover binnen de maatschappij serieus. Mede daarom is het beleid gebaseerd op wetenschappelijke informatie en het voorzorgbeginsel.

Met betrekking tot hoogspanningslijnen wordt rekening gehouden met de wetenschappelijke informatie omtrent de relatie tussen het voorkomen van kinderleukemie en blootstelling aan magnetische velden. Deze informatie is onzeker en niet voldoende om een uitgebreide risico-evaluatie uit te voeren en grenswaarden te stellen aan de blootstelling van kinderen. De voorlopige en objectieve informatie geeft echter wel aanwijzingen voor een potentieel gevaar. Door toepassing van het voorzorgbeginsel en rekening houdend met het proportionaliteitsbeginsel, is in 2005 het Rijksbeleid aangepast en is geadviseerd om in nieuwe situaties rekening te houden met de blootstelling aan een magnetisch veld. De sindsdien beschikbaar gekomen wetenschappelijk goed gefundeerde informatie heeft niet geleid tot wezenlijk nieuwe inzichten. Het beleid wordt dan ook gecontinueerd op basis van dit advies.

Met betrekking tot elektromagnetische velden afkomstig van radio- en tv-zenders en antennes voor mobiele (tele)communicatie, zijn tot nu toe, op basis van wetenschappelijke informatie, geen aanwijzingen gevonden voor een potentieel gevaar van langdurige blootstelling aan de veldsterktes die in de leefomgeving voorkomen. Daadwerkelijke toepassing van het voorzorgbeginsel is dan ook niet aan de orde. Wel is er bij de toegepaste (internationale) blootstellinglimieten sprake van een ruime veiligheidsmarge.

Inmiddels is een proces in werking gezet om deze blootstellinglimieten bij wet vast te leggen.

Om een goede invulling te kunnen blijven geven aan het voorzorgbeginsel blijft het kabinet zich op de hoogte stellen van de wetenschappelijke ontwikkelingen zodat hier rekening mee kan worden gehouden. Dit gebeurt in het algemeen via kennisinstututen, via het Kennisplatform Elektromagnetische velden en Gezondheid en in het bijzonder via de Gezondheidsraad. Het laatstgenoemde adviesorgaan brengt in dat verband - zowel gevraagd als ongevraagd - regelmatig adviezen aan het kabinet uit over onderzoek naar biologische en gezondheidseffecten van elektromagnetische velden.