

Definitief Briefadvies

Coördinerende taken Elektromagnetische velden

24 juni 2024

Colofon

ABDTOPConsult
Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Rob van Lint

ABDTOPconsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Aan: SG IenW en SG EZK

24 juni 2024

Opdracht Coördinerende taken Elektromagnetische velden

Inleiding opdracht

In 2021 zijn zowel de beleidsinzet als de coördinerende taken op Elektromagnetische velden (EMV) door IenW beëindigd. Over de afbouw van de coördinerende taken is sindsdien discussie. Recent hebben de SG's van IenW en EZK besloten dat de coördinerende taak bij IenW belegd blijft. EZK heeft ook een financiële tegemoetkoming toegezegd aan IenW. ABDTOPConsult is door beide SG's gevraagd de impact van dit besluit voor IenW op taakinhoud en de vormgeving van de coördinerende rol uit te werken. Bij de totstandkoming van deze opdracht is afgesproken dat, mocht tijdens deze uitwerking blijken dat nut en noodzaak van de coördinerende taak bij IenW ontbreekt, ABDTOPConsult dit onderbouwd zal rapporteren. Dit briefadvies dient ertoe om antwoorden te geven op de gestelde vragen. In het onderstaande wordt een korte beschrijving gegeven van het beleidsveld gevolgd door de probleembeschrijving die geleid heeft tot de adviesvraag. Vervolgens wordt de gevolgde werkwijze verantwoord en daarna wordt ingegaan op de bevindingen en het op basis daarvan geformuleerde advies van ABDTOPConsult.

Beschrijving beleidsveld

Elektromagnetische velden komen van nature op aarde voor maar worden ook opgewekt door activiteiten van mensen. Deze velden kunnen als bijproduct ontstaan bij de opwekking, het transport of het gebruik van elektriciteit. Voorbeelden daarvan zijn hoogspanningslijnen, elektromotoren en lasapparatuur. En EMV kunnen bewust worden opgewekt om materialen op te warmen of informatie te verzenden. Voorbeelden daarvan zijn inductieverwarmers en zendinstallaties voor mobiele telecommunicatie. De straling ten gevolge van EMV is zgn. niet-ioniserende straling. Dit is iets wezenlijk anders dan zgn. ioniserende straling als gevolg van kernenergie en het gebruik van isotopen. Ook EMV echter kunnen gezondheidseffecten veroorzaken. Deze worden o.a. bepaald door de hoogte van de stralingsfrequentie en de mate van blootstelling. Om de bevolking (omwonenden en betrokken werknemers te beschermen) worden op basis van wetenschappelijk onderzoek blootstellingslimieten bepaald. Het Kennisplatform Elektromagnetische Velden En Gezondheid brengt organisaties met kennis van EMV samen met de organisaties die de eerstelijns contacten hebben over dit onderwerp. Wat hen daarbij bindt, is dat ze een belangrijke rol spelen bij het uitvoeren van publieke taken. In het Kennisplatform EMV werken samen: RIVM, TNO, DNV, GGD GHOR Nederland, Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en ZonMw. De Gezondheidsraad heeft een adviserende functie. Onafhankelijk voorzitter van het Kennisplatform is de heer Rombouts; het Kennisplatform EMV wordt gefinancierd door de Rijksoverheid.

Probleembeschrijving

Binnen de Rijksoverheid is een aantal departementen betrokken bij het vraagstuk van EMV. Deze betrokkenheid kan voortkomen uit een sectorspecifiek belang van het betrokken departement, zoals elektriciteitsinfrastructuur (in toenemende mate van belang in verband met elektrificatie, netcongestie, elektrisch vervoer en laadpalen), telecom en radarinstallaties. Dit speelt bij EZK, IenW en Defensie. Betrokkenheid van BZK is relevant in verband met haar verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening. VWS is betrokken gelet op (mogelijke) gezondheidseffecten van EMV en SZW is betrokken vanwege haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van werknemers. Tot 2019 was IenW (vertegenwoordigd door DGMI) betrokken, zowel in haar coördinerende rol als vanuit een sectorale verantwoordelijkheid op het gebied van hoogspanning en telecom. Vanaf 2020 financiert IenW geen opdrachten meer op het gebied van EMV en is de personele inzet van

IenW op dit terrein beëindigd. Eind 2021 heeft de DGMI van IenW aan EZK gevraagd zowel de coördinerende als de genoemde sectorale verantwoordelijkheid over te nemen. De DG's van EZK hebben aangegeven bereid te zijn de sectorale verantwoordelijkheid op het gebied van hoogspanning en telecom over te nemen, maar het niet passend te vinden de coördinerende verantwoordelijkheid op zich te nemen omdat het EMV-beleid gericht is op (het verminderen van) veiligheids- en gezondheidsrisico's. Omdat hierop geen reactie van IenW is gekomen, is besluitvorming hierover toen niet afgerond. In 2022 hebben zowel de Gezondheidsraad als het Kennisplatform EMV aandacht gevraagd voor de ontstane lacune. De Gezondheidsraad heeft er daarbij op gewezen dat haar vaste commissie EMV werd opgeheven. Daarbij tekende de Gezondheidsraad wel aan dat zij ongevraagd zal adviseren wanneer de wetenschap daar aanleiding voor geeft. In 2023 hebben enkele interdepartementale overleggen op DG-niveau plaats gevonden. Toen ook dit niet geleid heeft tot een oplossing hebben de SG's van EZK en IenW besloten tot het in de inleiding genoemde principebesluit en tot de opdracht aan ABDTOPConsult.

Gevolgte werkwijze

Om deze opdracht uit te voeren is zowel door EZK als door IenW een groot aantal documenten ter beschikking gesteld. Na bestudering hiervan zijn gesprekken gevoerd met enkele inhoudelijk betrokken functionarissen en met de meest betrokken DG's. Op basis hiervan is een concept-briefadvies opgesteld dat voorgelegd is aan de beide opdrachtgevers. Na verwerking van hun reactie is dit briefadvies in definitieve vorm aangeboden aan hen beiden.

Bevindingen en advies ABDTOPConsult

Allereerst wordt vastgesteld dat er behoefte is aan een coördinerende rol op het gebied van EMV. Hoewel het geen zwaar beleidsdossier is, komen er regelmatig nieuwe onderzoeksresultaten, vragen uit de samenleving en/of de politiek die vragen om een reactie van de Rijksoverheid. Het is van belang dat hierover goede afstemming plaats vindt tussen alle betrokken departementen. Voorts is gebleken dat de betrokken DG's het niet eens zijn over de vraag waar deze coördinerende rol dient te liggen. De DGMI van IenW wijst erop dat aan EMV geen aspecten van milieu of externe veiligheid verbonden zijn. Als gevolg daarvan heeft IenW geen beleidsinhoudelijke rol en beschikt ook niet over instrumenten om te sturen. Dat was voor DGMI de rechtvaardiging om enkele jaren geleden de coördinerende rol te beëindigen. Wel erkent DGMI dat de besluitvorming hierover niet goed is afgehecht. De andere DG's zijn van mening dat het belangrijk is dat een departement/directoraat zonder eigen sectoraal belang verantwoordelijk is voor de coördinerende rol en zijn van mening dat deze rol bij DGMI moet blijven liggen. Zij wijzen erop dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen niet eenzijdig door één van de departementen kan worden gewijzigd. Alleen al om die reden ligt in formele zin de verantwoordelijkheid voor de coördinerende rol nog steeds bij IenW/DGMI. Bovendien geven verschillende gesprekspartners aan dat niet iedereen ervan overtuigd is dat EMV geen effecten heeft op milieu (flora en fauna) en externe veiligheid. Weliswaar kan er begrip worden opgebracht voor het ongemak dat DGMI voelt bij het vervullen van de coördinerende rol omdat er op dit moment vanuit DGMI geen eigen EMV-beleid gevoerd wordt. Maar tegen de achtergrond van het bovenstaande worden er geen doorslaggevende argumenten gezien om nut en noodzaak van de coördinerende rol bij DGMI ter discussie te stellen. Om die reden wordt in het vervolg ervan uitgegaan - conform het besluit van de beide SG's - dat deze bij DGMI blijft liggen.

Op grond hiervan worden de concrete vragen met betrekking tot de taakhoud en de vormgeving van de coördinerende rol beantwoord.

- *Wat is de scope van de EMV-taakhoud bij IenW?*

In een notitie voor een DG-overleg in maart 2023 ("Bijlage 2 Verantwoordelijkheden en benodigdheden per departement") wordt de taakafbakening tussen de departementen beschreven. Uit het verslag van dit overleg blijkt dat alle departementen behalve IenW (op het vraagstuk van de coördinerende rol) zich konden vinden in de beschreven taakafbakening. Deze kan dan ook leidend zijn voor de onderlinge inhoudelijke verantwoordelijkheidsverdeling. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt. De inhoudelijke rol van DGMI is momenteel op het gebied van milieu en externe veiligheid niet ingevuld omdat er onvoldoende aanwijzingen zijn dat EMV hierop effecten heeft. Zoals gezegd zijn hier zo af en toe wel vragen over. Dat kan betekenen dat er in de toekomst beleidsinzet van DGMI op dit terrein noodzakelijk is. Daarnaast kunnen andere onderdelen van IenW (DGMO en DGLM) vanuit een sectoraal belang beleidsinhoudelijk betrokken zijn (vergelijkbaar met EZK en Defensie).

- *Wat behelst de coördinerende rol op de EMV-taakhoud?*

Met het belegd blijven van de coördinerende rol bij DGMI is het zaak om deze helder af te bakenen ten opzichte van de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de andere departementen. Voorkomen dient te worden dat het besluit over de coördinerende rol een "camel nose" wordt richting DGMI. In de eerdergenoemde notitie zijn de volgende coördinerende verantwoordelijkheden genoemd:

- a) Verantwoordelijkheid voor EMV-brede beleidsvraagstukken (breder dan de in de notitie genoemde sectorale verantwoordelijkheden)
- b) Verantwoordelijkheid voor het borgen van samenhang tussen het EMV-beleid van de verschillende departementen en coördinatie en afstemming op gebied van EMV
- c) Verantwoordelijkheid voor het doen van onderzoek en het borgen van kennis en expertise ten aanzien van EMV (in de breedte)
- d) Eerste aanspreekpunt voor burgervragen en publiekscommunicatie over EMV-brede vraagstukken

In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt:

- 1) Om deze taken goed uit te voeren is het van belang goed geïnformeerd te blijven over nationale en internationale ontwikkelingen op het terrein van EMV en te borgen dat relevante informatie tussen alle betrokken directoraten wordt gedeeld;
- 2) De verantwoordelijkheid voor onderzoek en borgen van kennis en expertise (ook met het oog op het tijdig signaleren van nieuwe risico's) vertaalt zich in het zorgdragen voor jaarlijkse afspraken tussen de betrokken departementen over de financiering van het Kennisplatform Elektromagnetische Velden. Overigens is er geen reden om wijzigingen aan te brengen in de huidige verdeling van bijdragen vanuit de betrokken departementen. De financiering dient wel jaarlijks te worden geëffectueerd en er dient besluitvorming plaats te vinden over de financiering indien nieuwe onderwerpen zich aandienen;
- 3) Het vervullen van de rol van eerste aanspreekpunt voor burgervragen en publiekscommunicatie zal in veel gevallen het doorgeleiden naar andere inhoudelijke departementen betekenen. Daarnaast vergt deze rol het bewaken dat beantwoording door verantwoordelijke departementen interdepartementaal wordt afgestemd.

- *Welke invulling krijgt die rol in de praktijk in relatie tot de sectorspecifieke dossiers die onder verantwoordelijkheid van de andere departementen vallen?*

De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor hun sectorspecifieke dossiers, incl. de daarbij behorende interdepartementale afstemming. De uitoefening van de coördinerende rol beoogt dat er één algemeen aanspreekpunt is binnen de rijksoverheid, dat relevante informatie wordt gedeeld en dat de noodzakelijke interdepartementale afstemming plaats vindt.

- *Hoe kan de coördinerende rol het beste worden vormgegeven binnen IenW en tussen IenW en de andere departementen?*

De coördinerende rol kan binnen IenW (DGMI) worden vormgegeven door het vrijmaken van personele capaciteit ter grootte van 1 fte en daartoe twee medewerkers (uit oogpunt van continuïteit) aan te wijzen die gezamenlijk bovenstaande taken uitvoeren en het secretariaat voeren van de hierna genoemde overleggen.

Tussen IenW en de andere directoraten is het van belang een werkgroep in te stellen op (senior) medewerkersniveau die 4 maal per jaar bijeen komt en een directeurenoverleg dat max. 2 maal per jaar bijeenkomt. Zowel in de werkgroep als in het directeurenoverleg dienen alle betrokken departementen/directoraten te zijn vertegenwoordigd. Dat zijn in ieder geval IenW/DGMI (voorzitter), EZK/DGKE, EZK/DGED, Defensie, VWS/DG Volksgezondheid en BZK/DGRO. Overwogen kan worden om vanuit IenW ook DGMO en/of DGLM te laten aansluiten.

- *Welke interdepartementale afspraken en randvoorwaarden zijn noodzakelijk?*

Gelet op het feit dat EZK een groot sectorspecifiek belang heeft bij beleid en daarmee ook bij coördinatie op het gebied van EMV, is de bereidheid van EZK om bij te dragen in de kosten van de coördinerende rol niet onredelijk. Dit kan worden vormgegeven door de kosten van 1 fte (schaal 11/12) structureel over te dragen van EZK aan IenW. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat IenW overige kosten die verbonden zijn aan de coördinerende rol zelf draagt. Overwogen kan worden om dat binnen IenW ten laste te brengen van de directoraten met een zeker sector belang.

Naast deze zakelijke afspraken is het ook van groot belang dat alle betrokkenen blijven investeren in een goede samenwerking. Gebleken is dat de afgelopen jaren tussen betrokken departementen op diverse momenten animositeit ontstond over de onderlinge samenwerking en de wederzijdse verantwoordelijkheden. Hierdoor kon een "klein vraagstuk" uitgroeien tot een discussiepunt dat in meerdere hoog-ambtelijke overleggen niet werd opgelost en tot onderlinge irritaties leidde. Dat is verkeerd besteedde ambtelijke energie. De opgaven voor de komende jaren (o.a. op het gebied van elektrificatie) zijn groot en zullen van alle betrokkenen veel vragen. Daaraan dient de energie te worden besteed. En daarom is het van belang dat alle directoraten zich committeren aan de eigen en de gezamenlijke verantwoordelijkheden en daartoe elkaar goed informeren en met elkaar goed samenwerken. De inrichting van de coördinerende functie is daarbij essentieel.

Om te voorkomen dat er opnieuw onduidelijkheden ontstaan over de wederzijdse verantwoordelijkheden van de betrokken departementen wordt geadviseerd het besluit over het bovenstaande te delen met alle betrokken departementen/directoraten. Ook is het van belang om de Gezondheidsraad en het Kennisplatform EMV hierover te informeren.