

Voorzorg als middel tot tijdig gezondheidsbeschermend handelen

Ten behoeve van de Eerste Kamer, 22 september 2026

Kernboodschap

GGD'en hebben de taak de publieke gezondheid te bewaken, beschermen en bevorderen. Dit vraagt om tijdig en adequaat adviseren én handelen. Er hoeft geen absolute zekerheid over de aard en omvang van een gezondheidsrisico te zijn alvorens overgegaan kan worden tot (het adviseren van) maatregelen. De vraag die centraal staat is of er *gegronde* aanwijzingen zijn voor een relevant gezondheidsrisico. GGD'en brengen de risico's in kaart gezamenlijk met de mogelijke maatregelen om een gezondheidsrisico te voorkomen of te beperken. Wetenschappelijke onzekerheid over het risico of causaliteit mag dus geen reden zijn om bescherming van de gezondheid van bewoners uit te stellen. Tegelijkertijd geldt ook dat ingrijpende maatregelen een goede onderbouwing vragen. Wanneer het gezondheidsrisico nog niet geheel duidelijk is, vraagt dit om nader onderzoek en passende maatregelen.

De GGD heeft een onafhankelijke gezondheidskundige adviesrol op basis van de Wet Publieke Gezondheid en de Omgevingswet: GGD'en duiden risico's en onzekerheden, brengen kwetsbare groepen in beeld en benoemen mogelijke maatregelen. Het bevoegd gezag maakt vervolgens de bestuurlijke belangenafweging en legt navolgbaar vast hoe het GGD-advies is meegewogen.

We kunnen niet zonder het voorzorgsbeginsel, Het helpt ons de gezondheid van bewoners te beschermen. Zorgvuldige toepassing is wel belangrijk. Daarvoor is het goed een handelingskader te gebruiken. Uiteindelijk is de afweging aan het bevoegd gezag.

1. Waarom voorzorg nodig is

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat er beschermende maatregelen door de overheid worden genomen wanneer er gegronde aanwijzingen zijn voor een mogelijk ernstig of moeilijk herstelbaar risico voor gezondheid of leefomgeving, ook als nog geen volledige wetenschappelijke zekerheid bestaat over de aard, omvang of oorzaak van dat risico.

Daarnaast geldt de zorgplicht in de Omgevingswet. Dit is de verantwoordelijkheid van een ieder om voldoende zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving en maatregelen te nemen om nadelige gevolgen voor gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

De fysieke en sociale leefomgeving kan aantoonbaar bijdragen aan ziekte en gezondheidsverschillen. Omwonenden kunnen blootstelling aan emissies uit stallen of landbouwpercelen vaak niet zelf vermijden. Daarom heeft de overheid hier een bijzondere verantwoordelijkheid. De Omgevingswet vraagt om een gezonde fysieke leefomgeving en biedt ruimte om het voorzorgsbeginsel mee te wegen in omgevingsvisies, omgevingsplannen, vergunningen en ook om maatwerk te leveren. Dat is vooral van belang bij risico's waarvoor nog geen duidelijke norm bestaat of waarbij wettelijke normen onvoldoende gezondheidsbescherming bieden aan bewoners.

Bestuurlijk is de kernvraag: zijn er voldoende aanwijzingen voor een gezondheidsrisico en zijn er redelijke maatregelen mogelijk? Als dat zo is, ligt tijdig handelen voor de hand. Uitstel kan leiden tot vermijdbare ziekte en maatschappelijke schade. Tegelijk vraagt voorzorg om een duidelijke motivering. Het bevoegd gezag weegt de ernst en omvang van mogelijke schade, de onzekerheden, de betrokken groepen, de beschikbare alternatieven en de proportionaliteit van maatregelen. Maatregelen kunnen worden aangepast bij nieuwe inzichten.

Rolverdeling

Het voorzorgsbeginsel roept vragen op. Bij beleidsmakers en besluitvormers. Jurisprudentie laat zien dat onderbouwing van voorzorg noodzakelijk is. Vanuit oogpunt van de GGD is het met name van belang dat ieder zijn rol goed oppakt. Waardoor besluitvorming goed onderbouwd is en standhoudt. Nadere juridische verankering kan mogelijk helpen, maar onderbouwing is van fundamenteel belang.

De GGD adviseert onafhankelijk het bevoegd gezag op gebied van publieke gezondheid. De GGD neemt geen bestuurlijk besluit en neemt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag niet over. Gemeente, provincie, waterschap of Rijk wegen het gezondheidsbelang af tegen andere publieke belangen en nemen het besluit. We zien daarbij situaties dat het gezondheidsbelang niet prevaleert. Voor een zorgvuldig proces is nodig dat de GGD vroegtijdig wordt betrokken, over relevante gegevens beschikt en dat het bevoegd gezag vastlegt hoe het advies is gebruikt. In de praktijk gaat dit de ene keer beter dan de andere keer. Daarbij geldt: risico's volledig uitsluiten kan niet, maar de GGD kan wel aangeven wanneer zij denkt dat een risico aanvaardbaar is en welke handelingsopties bestuurlijk beschikbaar zijn.

2. Handelingskader

De GGD'en adviseren vanuit het volgende handelingskader.

Vijf stappen om zorgvuldig te handelen bij onzekerheid



3. Voorbeeld geitenhouderijen: nu handelen

Onderzoek laat zien dat omwonenden van geitenhouderijen vaker longontsteking krijgen. De Gezondheidsraad beoordeelt het verband inmiddels als waarschijnlijk oorzakelijk. Vooral binnen één kilometer is het risico verhoogd. De precieze oorzaak is nog niet volledig duidelijk, maar dat hoeft bestuurlijk handelen niet in de weg te staan. Juist bij zulke onzekerheid is het voorzorgsbeginsel bedoeld om gezondheid tijdig te beschermen.

De GGD adviseert het bevoegd gezag over een samenhangend pakket:

- Emissiereductie aan de bron via dieraantallen, stalontwerp, ventilatie, mest- en strooiselmanagement en hygiënemaatregelen, met onafhankelijke effectmeting.
- Uit voorzorg ten minste één kilometer afstand bij nieuwe geitenhouderijen én bij nieuwe woningen of andere langdurige verblijfsfuncties, zolang bronmaatregelen niet aantoonbaar voldoende beschermen.
- Het voorkomen van verslechtering rond bestaande situaties, beoordeling van cumulatie van milieufactoren.

Voor gezondheidsbescherming is van belang dat het gezondheidseffect herhaald is gezien, dat een waarschijnlijk oorzakelijk verband is vastgesteld en dat blootstelling via emissies plausibel is. Onderzoek en maatregelen moeten daarom naast elkaar lopen. Zolang bronmaatregelen onvoldoende zekerheid bieden, blijft afstand tussen geitenhouderijen en gevoelige bestemmingen de meest duidelijke en bestuurlijk hanteerbare maatregel.

4. Voorbeeld gewasbeschermingsmiddelen: blootstelling beperken terwijl kennis groeit

Bij omwonenden van bollenvelden zijn resten van gewasbeschermingsmiddelen gevonden in buitenlucht, deurmatstof, huisstof en urine. De afzonderlijke risicogrenzen zijn niet overschreden, maar daarmee zijn langetermijneffecten en effecten van combinaties van middelen niet uitgesloten. Lopend onderzoek moet hierover meer duidelijkheid geven, maar definitieve kennis kan jaren duren.

De vaak gebruikte afstand van 50 meter geeft bestuurlijk houvast, maar is geen garantie voor gezondheid. Blootstelling hangt af van onder meer het middel, de teelt, spuittechniek, weersomstandigheden, verdamping, bodem en afstand tot woningen, tuinen, scholen of zorglocaties. Driftreductie – het verminderen van het ongewenst verwaaien van de gewasbeschermingsmiddelen – helpt, maar voorkomt niet alle blootstelling. Daarom adviseert de GGD om 50 meter te zien als ondergrens in een bredere, locatiespecifieke afweging.

De GGD kan het bevoegd gezag adviseren over een voorzorgspakket:

- Niet-chemische alternatieven en middelen met de laagste gezondheidsbelasting
- Teelt- en spuitvrije zones rond woningen, scholen, kinderopvang en zorglocaties
- Beperkingen bij ongunstige weersomstandigheden;
- Maatregelen tegen drift én verdamping;
- Registratie en tijdige informatie voor omwonenden en GGD;
- Gezamenlijke monitoring van middelen
- Cumulatieve beoordeling bij nieuwe ruimtelijke besluiten.

Als er plausibele aanwijzingen zijn voor ernstige langetermijneffecten, kan de GGD tijdelijke beperkingen adviseren totdat de risico's beter zijn beoordeeld. Het bevoegd gezag beslist of en hoe deze adviezen worden toegepast en legt de bestuurlijke afweging navolgbaar vast.

Slot

Voorzorg is geen keuze tussen wetenschap en beleid. Het is een bestuurlijke manier om zorgvuldig te handelen wanneer gezondheidsschade mogelijk is, maar nog niet volledig bewezen. De GGD maakt risico's, onzekerheden en handelingsopties inzichtelijk. Het bevoegd gezag maakt de integrale afweging en neemt het besluit. Deze heldere rolverdeling maakt tijdig, proportioneel en toetsbaar handelen mogelijk.