

Vergaderjaar 2021–2022

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 1839

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2022

In deze brief informeer ik u hoe de regering uitvoering geeft aan de motie van het lid Tielen¹ en het advies van de Afdeling advisering Raad van State (Afdeling)² voor wat betreft het juridisch instrumentarium op de lange termijn ter bestrijding van epidemieën of de dreiging daarvan, waaronder de covid-19 epidemie. Samengevat zal ik bespoedigen dat op korte termijn een wetsvoorstel wordt ingediend dat structurele grondslagen bevat voor het nemen van collectieve, verplichtende maatregelen voor infectieziektebestrijding van A-ziekten in het algemeen (waaronder covid-19). Dit zal gebeuren in de vorm van een eerste tranche van de wijziging van de Wet publieke gezondheid (eerste tranche aanpassing van de Wpg). Na inwerkingtreding van de eerste tranche aanpassing van de Wpg kan de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twmm) komen te vervallen. Ik stuur deze brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hieronder volgt een toelichting. Na een algemene inleiding ga ik in op de noodzaak van het direct beschikbaar hebben van juridisch instrumentarium voor de bestrijding van covid-19, de keuze van het kabinet om de Wet publieke gezondheid (Wpg) structureel te gaan wijzigen en hierbij te gaan werken met tranchewetgeving, de inhoud en onderbouwing van de eerste tranche aanpassing van de Wpg en de planning van de eerste tranche aanpassing van de Wpg.

1. Inleiding

Op 19 april 2022 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Tielen aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 74, Stemmingen). In deze motie wordt de regering onder andere verzocht om een uitwerking voor een

¹ Kamerstuk 36 042, nr. 11.

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022, No. W13.22.0059/III; Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 1838

overbruggingswet voor covid-19 in een hoofdlijnenbrief naar de Kamers toe te sturen. Ook de door de EK eerder aangenomen gewijzigde motie van het lid De Boer c.s.³ vraagt de regering om bij de vijfde verlenging ook duidelijkheid te geven over de hoofdlijnen van definitieve wetgeving.

Daarnaast heeft de Afdeling, met het oog op de voorgenomen zesde verlenging van de Twm, op 20 april 2022 advies uitgebracht. De Afdeling heeft begrip voor het voorstel tot verlenging van de Twm, mits concreet zicht wordt geboden op een permanente wettelijke voorziening op de korte termijn inclusief een planning daarvoor. Dit wettelijk kader moet, zo adviseert de Afdeling, een structurele grondslag bieden voor beperkende maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bestrijding van een pandemie. De Afdeling geeft in overweging om de noodzakelijke wetgeving fasegewijs voor te bereiden. Het nader rapport en het advies van de Afdeling zijn bij brief van 28 april 2022 aangeboden aan beide Kamers⁴. Het ontwerpbesluit houdende de zesde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) is bij brief van 4 mei 2022 ter voorhang aangeboden aan beide Kamers⁵.

Gelet op de gevoelens van beide Kamers, de motie van het lid Tielen en het advies van de Afdeling zet het kabinet versneld in op een gefaseerde structurele wijziging van de Wpg. De focus van dit wettelijk kader richt zich op de infectieziektebestrijding van A-ziekten in het algemeen (waaronder covid-19).

2. Noodzaak juridisch instrumentarium

De afgelopen tijd zijn we min of meer teruggekeerd naar het «normale» dagelijks leven. En hoewel de acute coronacrisis voorbij lijkt te zijn, weten we dat de mogelijkheid bestaat dat we toch weer te maken krijgen met nieuwe oplevingen, bijvoorbeeld in het najaar. Het kabinet heeft uw Kamer op 1 april jl.⁶ de lange termijn aanpak covid-19 toegestuurd. Hierin is de lange termijnstrategie, die zich richt op een open samenleving en ons voorbereidt op verschillende scenario's, uiteengezet. Daaruit blijkt ook dat niet kan worden uitgesloten dat het in de toekomst noodzakelijk kan zijn om verplichtende maatregelen te treffen voor de bestrijding van covid-19.

Het is van belang dat het kabinet, uiteraard met grote zorgvuldigheid, snel kan handelen bij een opleving van de covid-19 epidemie. Dankzij de Twm kan dit, aangezien de Twm grondslagen bevat voor het bij ministeriële regeling inzetten van maatregelen. Bij het wegvallen van de Twm is er geen wettelijke grondslag meer voorhanden om snel noodzakelijke en verplichtende maatregelen te nemen. In dit verband wijs ik op de opmerking van de Afdeling uit het hiervoor aangehaalde advies dat, kort gezegd, het niet beschikken over wetgeving voor verplichtende maatregelen op aanzienlijke bezwaren stuit. De mogelijke gevolgen hiervan in geval van een ongunstig scenario kunnen verstrekkend zijn, zo geeft de Afdeling aan. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de kans dat de

³ Kamerstuk 35 979, G.

⁴ Brief van 28 april 2022 van de Minister van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer houdende aanbieding van het nader rapport en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022 over de krachtens hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid geldende maatregelen, Kamerstuk 25 295, nr. 1838

⁵ Brief van 4 mei 2022 van de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, houdende de Voorhang van het ontwerpbesluit zesde verlenging van de Twm, Kamerstuk 35 526, nr. 65

⁶ Brief van 1 april 2022 van de Minister van VWS en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de lange termijn aanpak covid-19, Kamerstuk 25 295, nr. 1834.

wetgever dan vanwege het ontbreken van die wettelijke grondslag opnieuw te laat ingrijpt, aanzienlijk is. De Afdeling acht dat risico, gelet op de potentieel ernstige gevolgen ervan, onverantwoord.

Ik deel de hierboven genoemde zorgen. Om die reden wordt het proces inzake de zesde verlenging van de Twm voortgezet, terwijl wordt gewerkt aan de eerste tranche aanpassing van de Wpg. Het ontwerpbesluit zoals thans aan u is voorgelegd is, mede gelet op het debat van 11 april 2022 met de Tweede Kamer over de Goedkeuringswet vijfde verlenging geldingsduur Twm (Kamerstuk 36 042, nr. 17) en de gewijzigde motie van het lid De Boer c.s., gewijzigd: de geldingsduur van de bepalingen die voorzien in een grondslag voor het coronatoegangsbewijs wordt niet verlengd. Ik zal tegen die achtergrond ook bevorderen dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen wordt ingetrokken. De goedkeuringswet inzake de vijfde verlenging van de Twm is op 19 april 2022 aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 74, Stemmingen) door de Tweede Kamer en ligt thans ter behandeling voor bij de Eerste Kamer.

Zoals ook in het nader rapport is aangegeven zal ik conform de motie van het lid Tielen bespoedigen dat de eerste tranche aanpassing van de Wpg vóór 1 september 2022 wordt ingediend. U wordt gevraagd dit wetsvoorstel vervolgens snel te behandelen om daarmee te bereiken dat de Twm zo spoedig mogelijk kan eindigen.

3. Inhoud tranchewetgeving

Algemeen

De Wpg richt zich van oudsher op de bescherming van de volksgezondheid en bevat bepalingen ter bestrijding van (een directe dreiging van) een infectieziekte A. Die bepalingen zijn niet afdoende gebleken bij de aanpak van covid-19. De Wpg ziet vooral op individuele gevallen. Bij een epidemie op deze schaal waren collectieve maatregelen vereist. De Twm heeft dat gat tijdelijk moeten vullen. Om te voorkomen dat de Twm nog vele malen zal worden verlengd adviseert de Afdeling dat de Wpg een structurele grondslag moet bieden voor beperkende maatregelen die nodig zijn voor de bestrijding van een pandemie. Omdat de integrale herziening van de Wpg tijd vergt en niet kan worden afgewacht, geeft de Afdeling in overweging om de noodzakelijke wetswijziging fasegewijs voor te bereiden.

In de beleidsagenda pandemische paraatheid van 14 april 2022⁷ is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de versterkingen van de publieke gezondheid en infectieziektebestrijding naar verwachting op verschillende punten aanleiding vormen om de Wpg aan te passen. In de beleidsagenda wordt als voorbeeld de verkenning van een landelijke functionaliteit infectieziektebestrijding (LFI) genoemd, waarmee onder andere invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen van het Verwey-Jonker Instituut⁸. Doelstelling is om snel en efficiënt op te kunnen schalen bij een pandemie. Daarbij zal worden ingegaan op de wijze waarop rechtstreekse sturing van de Minister van VWS op medisch operationele taken van de GGD mogelijk is. De Tweede Kamer wordt in juni geïnformeerd over de nadere verkenning. Een ander onderdeel van de Wpg aanpassing is de uitvoering van motie van het lid Hijink⁹, over de bevoegdheden voor bestrijding van langdurige epidemieën.

⁷ Kamerstuk 25 295, nr. 1836.

⁸ Kamerstuk 25 295, nr. 1297.

⁹ Kamerstuk 35 526, nr. 45.

De planning op het moment van het verzenden van de beleidsagenda pandemische paraatheid was dat de uitwerking van de aanpassing van de Wpg einde van 2022 ging resulteren in een hoofdlijnennota aan de Tweede Kamer. Door de huidige keuze om te gaan werken met tranches voor de aanpassing van de Wpg, wordt deze planning deels aangepast door de uitwerking van de eerste tranche aanpassing van de Wpg eerder ter hand te nemen en uit te werken. Hierna wordt op hoofdlijnen ingegaan op de inhoud van de eerste tranche van de aanpassing van de Wpg.

Hoofdlijnen eerste tranche aanpassing van de Wpg

De eerste tranche aanpassing van de Wpg is gericht op een structurele inbedding in de Wpg van het noodzakelijke wettelijk kader voor grondslagen voor maatregelen die (ook) bij de bestrijding van (andere) pandemieën ingezet kunnen worden.

In deze paragraaf wordt toegelicht welke elementen onderdeel zijn van het wettelijk kader, zoals mij nu voor ogen staat, voor de eerste tranche aanpassing van de Wpg:

- Bevoegdheidsgrondslagen

De eerste tranche aanpassing van de Wpg zal voorzien in bevoegdheidsgrondslagen voor het nemen van collectieve maatregelen voor de aanpak van A-ziekten. Gelet op de ervaringen van de afgelopen twee jaar is gebleken dat basismaatregelen, mitigerende maatregelen en contactbeperkende maatregelen een effectieve samenstelling van maatregelen kunnen zijn voor de bestrijding van een epidemie door een virus dat een luchtweginfectie veroorzaakt of de directe dreiging daarvan.

De eerder genoemde motie van het lid Tielen verzoekt het kabinet om een onderbouwing van de effectiviteit van maatregelen te geven. Hiertoe zijn inmiddels twee expertsessies georganiseerd. Tijdens deze sessies hebben deskundigen met een epidemiologische/virologische achtergrond en externe juridische experts op het gebied van publieke gezondheid aangegeven welke maatregelen zij effectief achten om de corona-epidemie op langere termijn te kunnen bestrijden. Ook is daar ingegaan op de vraag welke maatregelen effectief zijn ter bestrijding van andere A-infectieziekten anders dan covid-19 en toekomstige onbekende infectieziekten.

Op basis van deze sessies en de lessen uit de afgelopen twee jaar is het voornemen om de onderstaande grondslagen als vertrekpunt te nemen in de eerste tranche aanpassing van de Wpg.

Dit zijn dus grondslagen voor het nemen van maatregelen in verband met:

1. Veilige afstand;
2. Openstelling publieke plaatsen;
3. Evenementen;
4. Hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen;
5. Zorgplicht besloten plaatsen, publieke plaatsen, zorgaanbieders en zorglocaties;
6. Personenvervoer (bedrijfsmatig en niet- bedrijfsmatig); en
7. Quarantaine inreizigers.

Uit bovengenoemde expertsessie is verder naar voren gekomen dat andere grondslagen voor maatregelen voor infectieziekten met andere kenmerken dan covid-19 ook zinvol kunnen zijn. In een vervolgtranche kan worden gezien of dergelijke grondslagen toegevoegd moeten worden.

- Democratische inbedding

De eerste tranche aanpassing van de Wpg moet voorzien in het verschaffen van noodzakelijke bevoegdheidsgrondslagen voor het nemen van juridisch verplichtende maatregelen die kunnen ingrijpen in de vrijheden van burgers. Net als bij de Twm zullen de verschillende grondrechtelijke belangen van burgers bij het opstellen van het wetsvoorstel – en telkens bij het toepassen van de bevoegdheden – zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. In de memorie van toelichting bij dit onderdeel van het wetsvoorstel zal daarop worden ingegaan. Verder zal, vergelijkbaar met het huidige artikel 58b, tweede lid, Wpg, worden voorzien in een expliciete regeling van de belangenafweging. Er zal expliciet tot uitdrukking gebracht worden dat de sociale, maatschappelijke en economische belangen worden meegewogen bij het nemen van maatregelen.

De eerste tranche aanpassing van de Wpg heeft een permanent karakter en een bredere reikwijdte dan de Twm en geldt in beginsel dus voor alle (toekomstige) A-ziekten en niet alleen voor covid-19. De in de eerste tranche aanpassing van de Wpg op te nemen bevoegdheidsgrondslagen kunnen – indien noodzakelijk en proportioneel – op in de wet nader te bepalen wijze geactiveerd worden. Het gaat dan alleen om de aanpak van een binnen de groep A-ziekten aan te wijzen specifieke A-ziekte. Ook wordt in de wet een regeling uitgewerkt voor het deactiveren van de bevoegdheidsgrondslagen. Het is immers niet noodzakelijk en proportioneel om de in het wetsvoorstel op te nemen bevoegdheidsgrondslagen altijd geactiveerd te hebben voor iedere (toekomstige) A-ziekte. Daarbij wordt een duidelijke en eenvoudige procedure beschreven waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over de inwerkingstelling van de bevoegdheidsgrondslagen.

De precieze vormgeving van deze systematiek vraagt nog uitwerking. Hiervoor gebruiken we de ervaringen van de afgelopen twee jaar met de Twm en de bestaande noodwetgeving. Zoals de Afdeling advisering in haar advies in het licht van de zesde verlenging aangeeft kennen bestaande noodwetten in veel gevallen een systematiek waarbij in de wet de noodzakelijke grondslagen voor ingrijpen in de vrijheden van burgers zijn opgenomen, waarbij de op die grondslagen gebaseerde bevoegdheden uitsluitend in werking kunnen worden gesteld ingeval van buitengewone omstandigheden. Daarbij geldt ook een procedure waarbij het parlement een bindende beslissing kan nemen over het voortduren van de inwerkingstelling. Gelet op de huidige stand van zaken zullen (onderdelen van) de bevoegdheidsgrondslagen bij inwerkingtreding van de wet moeten worden geactiveerd voor covid-19. Voor de andere ziekten die thans zijn aangewezen als A-ziekte is dit nu niet aan de orde.

Het activeren van bevoegdheidsgrondslagen voor de aanpak van een bepaalde A-ziekte moeten we onderscheiden van het daadwerkelijk nemen van maatregelen op basis van die geactiveerde bevoegdheidsgrondslagen: maatregelen treffen we alleen als dat – na weging van de betrokken belangen – noodzakelijk en proportioneel is. De eerste tranche aanpassing van de Wpg zal daarom de daadwerkelijke maatregelen alleen bij ministeriële regeling toestaan, uiteraard met betrokkenheid van het parlement. Het doel is ervoor te zorgen dat snel ingrijpen mogelijk is, met waarborgen voor een zorgvuldig proces.

- Overige bepalingen

Net als in de Twm zullen de nodige bevoegdheden moeten worden geregeld met het oog op de uitvoering, waaronder het toezicht en de handhaving en het in bepaalde gevallen kunnen verlenen van een ontheffing. De daarvoor thans in de Wpg (hoofdstuk Va) opgenomen bepalingen vormen hiervoor het vertrekpunt. Hierover gaan we met de betrokken partijen in gesprek.

4. Planning eerste tranche

Gelet op de noodzakelijke stappen die doorlopen moeten worden, verwacht ik dat de eerste tranche aanpassing van de Wpg korte tijd vóór het aflopen van de 6^e verlenging van de Twm wordt ingediend. Het is daarom waarschijnlijk dat de eerste tranche aanpassing van de Wpg niet in werking treedt op de dag dat de 6^e verlenging afloopt (1 september 2022). Vanwege het advies van de Afdeling en de verwachte noodzaak om in de periode vanaf 1 september 2022 tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel (opnieuw) maatregelen te kunnen treffen, moet worden gezien of de Twm nog langer beschikbaar moet blijven. Een optie is om de bepalingen van de Twm aansluitend op de 6e verlenging, dus vanaf 1 september 2022, te blijven verlengen totdat het wetsvoorstel in werking treedt. Daarmee kan het door de Afdeling gesignaleerde risico worden voorkomen. Ook geeft dit beide Kamers de ruimte voor een zorgvuldige behandeling van de eerste tranche aanpassing van de Wpg. Besluitvorming hierover is afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de vijfde en de zesde verlenging door de kamers.

De planning van de eerste tranche aanpassing van de Wpg is, onder voorbehoud van verdere afstemming met de diverse actoren in het wetgevingsproces, als volgt:

- Begin juni: start verkorte openbare internetconsultatie en advisering door onder andere de eilandbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de bestuurlijke partners en toezichthouders;
- Begin juli: verzending voordracht voor de adviesaanvraag bij de Afdeling;
- Eind juli/begin augustus: ontvangst advies van de Afdeling;
- Tweede helft augustus: indiening bij Tweede Kamer.

Hiermee is tegemoet gekomen aan de informatiebehoefte van de Kamer en is de motie van het lid Tielen uitgevoerd. Een gelijkluidende brief zond ik aan de voorzitter van de Eerste Kamer van de Staten-Generaal.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers