



kennisnotitie

Datum	16 maart 2023
Onderwerp	Inbreng SCP bij deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer over eerste tranche wijziging Wet publieke gezondheid (Wpg)
Auteur	Renske Hoefman, Debbie Verbeek-Oudijk en Lonneke van Noije

Op 14 maart 2023 vond er een deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer plaats over de Wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg) in verband met de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 (infectieziekten met een pandemisch potentieel), of een directe dreiging daarvan. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is gevraagd deel te nemen aan deze deskundigenbijeenkomst en inbreng te leveren over grondrechteninperking in het kader van (staats)noodrecht – belangenafweging.

In de bijdrage van het SCP over grondrechteninperking in het kader van (staats)noodrecht en de belangenafweging daarover is met name artikel 58b (Wpg) van belang.

Het wetsvoorstel betreft de eerste tranche van de wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg) voor een versterkte pandemische paraatheid. Het wetsvoorstel bevat het wettelijke kader voor de inzet van collectieve maatregelen ter bestrijding van een epidemie en de parlementaire betrokkenheid hierbij.

Artikel 58b. Doel, noodzaak, geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit (Wpg)

De bij of krachtens paragraaf 8 van dit hoofdstuk toegekende bevoegdheden worden, voor zover krachtens artikel 20 of 20a in werking gesteld, slechts toegepast voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan en voor zover:

- de bedreiging van de volksgezondheid dusdanig ernstig is dat afwending van die dreiging noodzakelijk is;
- de toepassing van de bevoegdheden gezien de aard van de infectieziekte daadwerkelijk geschikt is voor afwending van de dreiging;
- de gevolgen voor de vrije uitoefening van grondrechten en het maatschappelijk welzijn, waaronder ten minste de sociale, financieel-economische, maatschappelijke en andere gezondheidsbelangen, zo beperkt mogelijk zijn en tevens in redelijke verhouding staan tot de gevolgen die zouden intreden indien de bevoegdheden niet worden toegepast; en
- geen alternatieven beschikbaar zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt en die minder ingrijpend zouden zijn voor de vrije uitoefening van grondrechten en het maatschappelijk welzijn.

Inbreng Marjolijn Olde Monnikhof, plaatsvervangend directeur van het SCP:

Legitimiteit van pandemische paraatheid

“Het eerste deel van de wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg) richt zich op aanpassing van het wettelijke kader voor de dreiging of de bestrijding van een epidemie van categorie A1 infectieziekten. Er is dan sprake van een ernstige bedreiging van de volksgezondheid.

De coronapandemie leert ons dat er hier vraagstukken spelen. Ik noem er een paar:

- In hoeverre speelt transmissie via sociale contacten een rol, en wat betekent dit voor onze manier van samenleven?
- Wat helpt en wie help je, gegeven grote onzekerheid en schaarse middelen?
- Tot hoever mag en kan de bescherming van gezondheid gaan? En in hoeverre mag dit ten koste gaan van vrijheid, veiligheid en bestaanszekerheid?

Om te kunnen beoordelen of collectieve maatregelen proportioneel en noodzakelijk zijn om een pandemie te bestrijden, is het van belang om breed gedragen doelen te formuleren vanuit zowel sociaalmaatschappelijk als economisch perspectief. Die doelen moeten antwoord zijn op de vraag waar we als samenleving naar streven. En de maatregelen moeten we daartegen afwegen: wat is het doel van pandemische paraatheid, wat zijn de voorziene gevolgen voor hoe mensen hun leven willen en kunnen leiden, en welke afwegingen vergt dit? Het is belangrijk voor de legitimiteit om al in tijden van pandemische paraatheid (dus voordat er een crisis is) te weten in hoeverre mensen en bestuurders hetzelfde denken over de doelen voor de samenleving.

Het SCP constateert dat in het wetsvoorstel aandacht is voor democratische legitimiteit van besluitvorming. Die legitimiteit kan onder acute dreiging immers snel onder druk komen te staan. Op dat moment, in crisistijd, zijn er spanningen, bijvoorbeeld tussen luisteren naar mensen en het nemen van moeilijke beslissingen voor de langere termijn, of tussen het zoeken naar consensus en het wegen van tegengestelde belangen en opvattingen. De wijze waarop politiek en bestuur met dergelijke dilemma's omgaan, beïnvloedt de legitimiteit.

Een basisvereiste voor legitimiteit van beleid is dat maatregelen rechtmatig zijn, maar dit is niet voldoende. Legitimiteit staat of valt met de toekenning ervan door burgers. Als mensen dit niet doen, zullen ze maatregelen niet aanvaarden en zich er niet vrijwillig naar gedragen. Daarmee verliest beleid niet alleen zijn effectiviteit, maar in een democratie als de onze überhaupt zijn bestaansrecht.

Juridisch gezien dienen beleidsmaatregelen (i) noodzakelijk, (ii) effectief, (iii) proportioneel, en (iv) subsidiair te zijn. Ook mensen beoordelen beleid op deze criteria, maar gebruiken daarvoor percepties van het beleid die ze - meer of minder bewust - vergelijken met hun eigen normen. Zo moeten ze het te bestrijden probleem onderkennen, geloven dat de gekozen collectieve maatregelen zin hebben, vinden dat het doel het middel heiligt en geloven dat er geen betere alternatieven voorhanden zijn. Pas dan 'klopt' beleid volgens mensen en zullen zij het accepteren en navolgen.

De coronapandemie heeft duidelijk laten zien dat het onvermijdelijk is om moeilijke beleidskeuzes te maken. En dat alle keuzes gevolgen hebben. Niet alleen op de korte, maar ook op de langere termijn. Denk bijvoorbeeld aan leerachterstanden bij jongeren of gevoelens van eenzaamheid bij kwetsbare ouderen die in de coronapandemie geen bezoek van familie of vrienden konden of durfden ontvangen. Daarom is het belangrijk dat belangen op diverse domeinen, zoals de volksgezondheid, maatschappij en economie tegen elkaar afgewogen worden bij de besluitvorming rond bedreigingen door infectieziekten A1.

Om deze afwegingen te maken vinden wij (het SCP) het nodig dat er een 'afwegingskader' wordt ontwikkeld waarbij alle relevante belangen en opvattingen worden meegewogen. Dit kader kan ook inzicht bieden in welke waarden bestuurders kunnen gebruiken om belangen te wegen en tot een keuze te komen, zoals rechtvaardigheid of solidariteit. Een afwegingskader zorgt ervoor dat doelen op korte termijn te behalen zijn, zoals het voorkomen van ziekte of sterfte, maar dat lange termijn doelen, zoals een samenleving waarin burgers gelijke kansen hebben op veilig en goed werk of het kunnen volgen van een opleiding, niet of zo min mogelijk schaden. Bovendien helpt een afwegingskader bij het signaleren welke gevolgen maatschappelijk ongewenst zijn, welke gevolgen gecompenseerd zouden moeten worden en voor wie. Bijvoorbeeld om scholen zoveel mogelijk open te houden. Bij acute dreiging kan deze belangenafweging anders zijn dan bij verminderde dreiging. Een afwegingskader ondersteunt ook bij een continue doordenken van alternatieven. Bijvoorbeeld: is de bedreiging van de volksgezondheid nog dusdanig ernstig dat het legitiem is om de bescherming van gezondheid centraal te stellen? Welke aanpassingen in onze manier van leven zijn we bereid als samenleving om, en voor hoe lang, te accepteren om de gezondheid en het leven van onszelf en anderen te beschermen?

Belangrijk hierbij is om in ogenschouw te nemen dat het nemen van collectieve maatregelen om een pandemie te bestrijden, zoals omtrent een thuisquarantaineplicht voor reizigers (art. 58r Wpg) of het behouden van een veilige afstand tussen mensen buiten de eigen woning (art. 58f Wpg), altijd een politieke keuze is. En dat hoort ook zo. Dit vereist een heldere rolverdeling tussen advisering door experts op basis van wetenschappelijke inzichten en bestuurders die beslissen over beleid.

Naast een politiek debat is er echter ook een maatschappelijk debat nodig om inzicht te krijgen in wat mensen belangrijk vinden. Dit maatschappelijke debat zorgt voor verbinding met burgers: wat zijn de voorkeuren van mensen voor pandemische paraatheid, en hoe kijken zij aan tegen de verschillende maatschappelijke belangen? Voor aanvaarding van de besluitvorming over collectieve maatregelen door burgers, en daarmee voor toekenning van democratische legitimiteit, is het belangrijk dat het kabinet duidelijk communiceert over:

- 1) waarom er een probleem is;
- 2) waarom voor een oplossing is gekozen;
- 3) welke afwegingen van kosten en baten er zijn gemaakt zijn om tot die keuze te komen, en met welke belangen daarbij is rekening gehouden, en
- 4) waarom er geen betere alternatieven zijn.

Ten slotte, naast deze transparantie over belangenafwegingen en besluitvorming is het van belang dat de overheid betrouwbaar is en willekeur uitsluit. Een betrouwbare overheid is een voorspelbare overheid en sluit willekeur uit. De overheid is wettelijk en moreel verplicht iedereen gelijk te behandelen. Ook consistent handelen is belangrijk: niet ineens anders dan in het verleden, en niet ineens anders dan was afgesproken. Gaandeweg moeten bestuurders zich laten controleren via de democratische kanalen, waaronder het parlement, en eventuele verkeerde inzichten durven erkennen en bijstellen. Dit alles draagt bij aan verantwoording van beleid én van het proces rond eventuele collectieve maatregelen om een pandemie te bestrijden. Alleen op die manier hebben mensen houvast en zullen zij de besluitvorming vrijwillig aanvaarden en daarmee legitimiteit aan pandemische paraatheid toekennen.”