

Ministerie van Volksgezondheid
Welzijn en Sport

Datum Document

Kenmerk
3371401-1029460-PDC19

Bijlage(n)

Deze nota is bedoeld om openbaar gemaakt te worden: **Nee**

Aan

Minister VWS

Deadline: 23-05-2022

nota

(ter beslissing)

Hoofdpijnen eerste tranche Wpg en concept fiche

1. Aanleiding

In de brief van 4 mei 2022 aan beide Kamers is toegezegd dat er voor 1 september 2022 een wetsvoorstel eerste tranche van de wijziging van de Wet publieke gezondheid wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel bevat structurele grondslagen voor het nemen van collectieve, verplichtende, maatregelen voor infectieziektenbestrijding van A-ziekten in het algemeen (waaronder covid-19). Om deze planning te halen dient op 3 juni (uitgaande van een consultatietermijn van drie weken) of 10 juni 2022 (uitgaande van een consultatietermijn van twee weken) de consultatie van het wetsvoorstel te starten. Hiervoor moet een hoofdpijnenmemo (fiche) geagendeerd worden voor de ministerraad van 3 c.q. 10 juni 2022.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd om in te stemmen met:

1. bijgaand concept-fiche en, na uw akkoord, agendering van het concept-fiche in de ACC via een schriftelijke ronde. Eventuele uitkomsten uit het hierboven genoemde hoog-ambtelijk overleg voorafgaand aan de ACC worden verwerkt.
2. de navolgende hoofdpijnen ten aanzien van het wetsvoorstel:
 - a. In de consultatieversie wordt gewerkt met de term "pandemisch potentieel" voor het aan- en uitzetten van bevoegdheden. Een bevoegdheid wordt aangezet bij pandemisch potentieel en uitgezet zodra er geen pandemisch potentieel meer is. Voor het aan- en uitzetten van de maatregelen zelf zijn de huidige criteria uit de Twm richtinggevend;
 - b. De Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 wordt verwerkt in het wetsvoorstel;

- c. Toezichthouders worden aangewezen door de minister van VWS, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat;
- d. Voor wat betreft Caribisch Nederland worden de instrumenten uit de Twm gehandhaafd;

Over deze bovenstaande punten is interdepartementaal overeenstemming met BZK.

3. Er zijn nog drie resterende bespreekpunten. Hierover moet op zeer korte termijn interdepartementaal overeenstemming worden bereikt. Hiertoe wordt hoog-ambtelijk overleg georganiseerd. Het betreft overleg:
 - a. met BZK ten aanzien van hun wens om de wet mede te ondertekenen en de zeggenschap van beide Kamers bij het aannemen en uitzetten van bevoegdheden en het nemen van maatregelen;
 - b. met BZK en JenV ten aanzien van de rolverdeling tussen burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's bij de bestrijding van een pandemie;

3. Kernpunten

Algemeen

Het wetsvoorstel geeft een kader om collectieve maatregelen te nemen voor toekomstige pandemieën. Dit wetsvoorstel is door de gevoelens van beide Kamers, motie-Tielen en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in een stroomversnelling geraakt en wordt onder enorme druk uitgewerkt. Het politieke klimaat maakt dat we nu al concessies moeten doen die beleidsmatig niet wenselijk zijn als het traject op een later moment zou worden gestart.

Ad 1. Concept-fiche

Bijgaand concept-fiche bevat de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, de voorgenomen consultatie en de planning. De openstaande punten staan op PM. Hierover vindt (hoogambtelijk) overleg plaats met JenV en BZK. Na uw akkoord wordt de concept-fiche ter afstemming voorgelegd aan het ACC. Daarna ontvangt u een definitief voorstel voor een concept-fiche ter agendering voor de ministerraad van 3 of 10 juni 2022. Instemming van de ministerraad op de concept-fiche is noodzakelijk om de consultatieprocedure te kunnen starten.

Ad 2a Pandemisch potentieel

In de consultatieversie wordt de term 'pandemisch potentieel' gebruikt. Indien een ziekte pandemisch potentieel heeft, kan dit aanleiding geven om de bevoegdheid om collectieve maatregelen te kunnen nemen "aan te zetten". De term is gebruikelijke terminologie en wordt breed gebruikt om aan te geven dat een ziekte een pandemie kan veroorzaken. De WHO hanteert de volgende criteria als indicatoren voor 'pandemisch potentieel':

- de ziekte is nieuw voor de populatie (dus geen/weinig immuniteit);
- de ziekte infecteert mensen en veroorzaakt zware klachten (bij een deel van de besmettingen); en
- de ziekte verspreidt gemakkelijk onder de bevolking (verspreiding via de lucht, besmettelijk voordat er verschijnselen zijn).

Naast het in acht nemen van deze criteria is de gedachte om het OMT om advies te vragen of sprake is van een ziekte met pandemisch potentieel. Dit wordt nog met het OMT afgestemd.

De bevoegdheden kunnen worden uitgezet indien een ziekte geen pandemisch potentieel heeft.

Voor het aan- en uitzetten van maatregelen wordt aangesloten bij de huidige criteria zoals deze in artikel 58b Wpg zijn opgenomen. Kort gezegd wordt de bevoegdheid om maatregelen te nemen slechts toegepast voor zover dat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is; evenredig is aan het beoogde doel; in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat; en gelet op het beoogde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk worden beperkt en evenredig zijn.

Ad 2b Maatregelen in het kieslokaal worden verwerkt in het wetsvoorstel zodat de Twr kan komen te vervallen

Uitgangspunt is dat sectorale wetgeving rondom covid-19, gelet op het krappe tijdsplan, slechts in uitzonderlijke situaties kunnen worden meegenomen bij deze eerste tranche.

Een dergelijke situatie doet zich voor rondom de maatregelen in een stemlokaal. Dit is thans geregeld in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Twv) van BZK en is daarmee "dubbelop" ten opzichte van de Twm. Dit is onwenselijk. Daarom bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om (passende) hygiëne- en beschermingsmaatregelen te treffen in het kader van verkiezingen. De hiervoor ook noodzakelijke wijziging van de Kieswet wordt meegenomen in dit wetsvoorstel.

De minister van BZK heeft overigens naar aanleiding van het verwerpen van de Goedkeuringswet vijfde verlenging besloten om geen verlengingsKB van de Twv voor te hangen bij de Kamers. Daarover zullen we de Kamers begin volgende week worden geïnformeerd. Dat betekent dat de Twv per 1 juli vervalt en niet van toepassing zal zijn bij de herindelingsverkiezing van 23 november.

Ad 2c Toezichthouders

In de Twm is geregeld dat de minister – in overeenstemming met de minister die het mede aangaat - toezichthouders aanwijst voor de bestuursrechtelijke toezicht op de maatregelen. Toezicht is onder de Twm altijd een lastig punt gebleken. Toezichthouders – en de daarbij betrokken ministeries - waren niet altijd bereid om een rol te vervullen en weigerden geregeld medewerking aan de aanwijzing als toezichthouder of voeden het toezicht op een andere wijze uit dan door ons werd voorgestaan.

Door VWS is het voorstel gedaan om in de consultatieversie dezelfde werkwijze voor wat betreft de rol van de toezichthouders en handhavers op te nemen als in de Twm: de minister van VWS wijst de toezichthouders aan, in overeenstemming met de betrokken ministers. Het hangt van de kenmerken van de pandemie, en de daarvoor in te zetten specifieke maatregelen, af welke toezichthouders het meest geëigend zijn om op te treden. Per situatie wordt bekeken welke toezichthouders het meest geschikt zijn. Parallel daaraan wordt gewerkt aan een plan met de toezichthouders om hier zo goed mogelijk op voorbereid te zijn. De inspectieraad zal in dat kader om advies worden gevraagd.

Dit voorstel wordt thans afgestemd met de betrokken inspecties. De eerste reacties zijn positief. Ook is de Inspectieraad informeel benaderd. Zij staan ook positief tegenover dit voornemen.

Ad 2d Caribisch Nederland

De Wpg is ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het wetsvoorstel 1^e tranche zal ook voor deze openbare lichamen een juridische basis bieden voor maatregelen ter bestrijding van de epidemie. De feitelijke en epidemiologische situatie in Caribisch Nederland verschilt echter van die van Europees Nederland en ook per eiland. Differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland of tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba kan nodig zijn vanwege verschillen in de lokale omstandigheden op de eilanden of vanwege de situatie in de omliggende regio's.

De Twm biedt al diverse mogelijkheden voor lokaal maatwerk op de BES. Zo is in de ministeriële regelingen de gezaghebber bevoegd gemaakt om voor een groot aantal maatregelen plaatsen aan te wijzen waar de maatregelen gelden. De aanwijzingsbevoegdheid kan zien op het aanwijzen van geografische plaatsen, zoals het hele eilandgebied of een bepaalde wijk of straat op het eiland. Deze aanwijzingsbevoegdheid bevordert de mogelijkheid tot lokaal debat over de maatregelen. Daarnaast bevat de Twm een vangnetbepaling voor de BES-eilanden opgenomen, zodat op de BES-eilanden een speciale regeling kan worden getroffen (via noodverordeningen) in situaties waarin niet gewacht kan worden op een ministeriële regeling.

De mogelijkheden die de Twm biedt voor het treffen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie op de BES werken op dit moment naar behoren. Het voorstel is dan ook vooralsnog om de situatie zoals die onder de Twm geldt in de Wpg te behouden.

Ad 3a Hoog-ambtelijk overleg over mede ondertekening BZK en zeggenschap Kamers

Ambtelijk is vanuit BZK aangegeven dat hun minister de wet mede wil ondertekenen. Reden voor BZK is de potentieel forse en collectieve inbreuk op grondrechten, de relatie met het noodrecht en de invloed van het wetsvoorstel op de decentrale verhoudingen. Ambtelijk is vanuit VWS aangegeven dat wij hier de noodzaak niet toe zien en de wet enkel ondertekend zou moeten worden door minVWS. Bij totstandkoming van de Twm was sprake van een acute en bijzondere situatie waarbij betrokkenheid van JenV en BZK nodig was. De 1^e tranche is een structurele wijziging van de Wpg, een wet gericht op de infectieziektenbestrijding. VWS is daarvoor beleidsverantwoordelijk. VWS kent vele wetten die ingrijpen op grondrechten, of die bevoegdheden regelen voor lokaal bestuur. Daarvoor geldt ook geen medeondertekening maar de reguliere werkwijze van interdepartementale afstemming en in ultimo afstemming in de MR. Medeondertekening BZK zou een precedent kunnen scheppen voor andere VWS-wetten of voor volgende Wpg-wijzigingen.

BZK kon zich vinden in het standpunt dat deze wijzigingen geen staatsnoodrecht betreft. Dit zal in de memorie van toelichting worden opgenomen.

Ad 3b Hoog-ambtelijk overleg met BZK en JenV ten aanzien van de rolverdeling tussen burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's bij de bestrijding van een pandemie

Centraal ligt het vraagstuk wat het uitgangspunt dient te zijn voor de bestuurlijke verhoudingen in de eerste tranche van de Wpg. Duidelijk is dat de leiding ligt bij de minister van VWS, maar uitvoering van de bestrijding op lokaal niveau. De voorliggende vraag is of deze bij de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio belegd dienen te worden. Het gaat om de bevoegdheid in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van landelijke regels. Daarnaast gaat het om aanwijzings- en bevelsbevoegdheden en de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.

In de Wpg ligt het opleggen van de maatregelen in het kader van A-ziekten bij de voorzitter van de veiligheidsregio. In de Twm ligt het opleggen van de in de Twm genoemde specifieke maatregelen in relatie tot covid-19 bij de ministers en het toezicht en de handhaving deels bij de gemeenten/burgemeesters. Ook zijn de genoemde bevoegdheden in de Twm in beginsel belegd bij de burgemeester. Daarbij kan de Minister van VWS wel besluiten bepaalde bevoegdheden bij de voorzitter veiligheidsregio te beleggen als de uitoefening leidt tot (de ernstige vrees voor) gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis.

Voor JenV is de reguliere crisislijn conform de Wpg, waar de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijkheid draagt voor aanpak infectieziekten categorie A en de Wvr (artikel 39), in generieke zin voor crises met meer dan plaatselijke betekenis het uitgangspunt. Dat maakt dat in eerste aanleg de verantwoordelijkheden voor de betreffende maatregelen bij de voorzitter van de veiligheidsregio moeten worden belegd.

BZK wil in de consultatieversie de rolverdeling in de Twm als uitgangspunt houden waarbij de bevoegdheid bij de burgemeester ligt, met eventuele aanpassingen op een later moment, om niet vooruit te lopen op de bredere discussies over de modernisering van nood- en crisisrecht. Het wetsvoorstel loopt ook niet vooruit op eventuele uitkomsten van de aanpassing van de Wvr. Meer inhoudelijk wordt het door BZK niet op voorhand logisch geacht om bevoegdheden te verplaatsen naar de voorzitter van de veiligheidsregio's. Uit navraag door BZK blijkt dat ook de VNG voorstander is van het behouden van de huidige systematiek uit de Twm waarbij het primaat bij de burgemeester ligt. Dat heeft te maken met het feit dat de democratische verantwoording bij de burgemeester beter is geregeld, het vooral gaat om bevoegdheden die samenhangen met lokaal maatwerk waardoor de rol van de burgemeester meer voor de hand ligt, en de praktische reden dat ervaring is met de huidige structuur en wijziging daarvan weer tot onduidelijkheid kan leiden.

Gelet op het feit dat het hier gaat om een wetsvoorstel dat betrekking heeft op toekomstige pandemieën heeft het ambtelijk binnen VWS de voorkeur om aan te sluiten bij de huidige structuur van de Wpg waarin een opschalingstructuur is geregeld dat bij de indeling van de ziekte bepaalt waar de bevoegdheden zijn belegd. Bij een A-ziekte is dat de voorzitter van de veiligheidsregio. Dan ligt het in de lijn der verwachting dat in eerste instantie bij een ziekte met een pandemisch potentieel dit ook bij de voorzitter

veiligheidsregio is belegd. Tegelijkertijd hebben we op dit moment te maken met een kort tijdstraject waarin besluiten moeten worden genomen.

4. Toelichting

a. Draagvlak politiek

Het traject is in gang gezet vanwege de gevoelens van beide Kamers, de motie Tielen en het advies van de Afdeling.

b. Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie

Nvt

c. Financiële en personele gevolgen

Nvt

d. Juridische aspecten haalbaarheid

Nvt. Bij het aanbieden van de consultatieversie worden de juridische aspecten van dat voorstel toegelicht.

e. Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)

Afstemming intern heeft plaatsgevonden met PP, PG en WJZ;
Afstemming extern heeft plaatsgevonden met BZK.

f. Gevolgen administratieve lasten

Nvt

g. Toezeggingen

Nvt

h. Fraudetoets

Nvt

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Nvt