VIERDE GOLF

Position Paper voor de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer over de Wijziging van de wet Publieke gezondheid (Wpg)

Waarom de 'pandemische paraatheid' niet gediend is met de voorgestelde wetswijziging van de Wpg

Van: Vereniging de Vierde Golf,
Aan: Leden van de Eerste Kamer, alsmede aan andere geïnteresseerden
Datum: 14 maart 2023
Betreft: Expertvisie t.b.v. de deskundigenbijeenkomst Eerste tranche Wijziging Wet publieke gezondheid, onderdeel 1 "Noodzaak van pandemische paraatheid en mogelijk in te zetten instrumentarium"
Auteur:
– Vereniging de Vierde Golf
– dr. ir. Martijntje Smits, lid en mede-oprichter van Vereniging de Vierde Golf

U heeft mij gevraagd om als woordvoerder van de Vierde Golf bij de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer onze zienswijze te geven op de Eerste tranche wijziging Wet Wpg, in het bijzonder op de stelling van de minister van VWS, dat er een noodzaak is tot een "pandemische paraatheid" die verder gaat dan de crisismaatregelen waarin de huidige Wpg en de spoedwetgeving voorziet.
Beroepshalve ben ik onderzoeker, gepromoveerd in de wetenschaps- en techniekfilosofie. Een belangrijke vraag in mijn onderzoek is, hoe een democratische samenleving zou moeten omgaan met vraagstukken van grote wetenschappelijke en maatschappelijke complexiteit, zogenaamde wicked problems, waarvan een onbekende pandemie een goed voorbeeld is. Vandaag spreek ik op uw verzoek mede vanuit dit professionele perspectief, dat dus niet in de eerste plaats een medisch of juridisch perspectief is.

Met dit position paper geven we een aanvulling op de visie op de wetswijziging die door de Vierde Golf in oktober 2022 is ingediend, waarin we onze bezwaren tegen het wetsvoorstel uiteen hebben gezet. Kern van ons ingediende bezwaar is dat dit wetsvoorstel structureel verandert hoe wij als samenleving infectieziekten bestrijden, met het risico dat dit soort maatregelen steeds frequenter en laagdrempeliger, en soms ook op oneigenlijke gronden worden genomen. De maatregelen van de coronapandemie werden uitsluitend toelaatbaar geacht omdat zij tijdelijk waren en horen daarom niet thuis in een structureel wettelijk kader. Bovendien kunnen maatregelen per definitie niet in een wet worden opgenomen waarvan de werkzaamheid en proportionaliteit (in relatie tot de door de maatregelen veroorzaakte maatschappelijke schade) niet is vastgesteld. Zonder voorafgaande evaluatie kan immers niet beoordeeld worden of de maatregelen geschikt zijn voor het beoogde doel: het effectiever bestrijden van infectieziekten.

De coronapandemie heeft de maatschappij hernieuwd bewust gemaakt van de gevaren van een epidemie. Dat laat onverlet dat we al beschikten over een wettelijk instrument om epidemieën tegen te gaan. De bestaande Wpg is in 2008 juist ingevoerd om infectieziekten beter te kunnen bestrijden. Desondanks kan het risico op, en de schade van, een epidemie niet volledig voorkomen worden, ook niet door collectieve vrijheidsbeperkende maatregelen in te voeren. Ook dat hebben we de afgelopen periode gezien. Het ontbreken van collectieve vrijheidsbeperkende maatregelen in de bestaande Wpg kan daarom geen argument vormen voor de conclusie dat deze onvoldoende is om als samenleving "pandemieparaat" te zijn.

Uitgangspunten van de Vierde Golf

De Vierde Golf is een politieke beweging die zich mede inzet om het belang van de politieke grondrechten te bewaken, in het bijzonder in tijden van crisis. Wij zijn in 2021 ontstaan vanuit onze zorg over de opschorting van fundamentele democratische principes in het coronabeleid, de proportionaliteit daarvan, en het gemis aan een principieel debat waarin de lange termijn impact van de maatregelen werd afgewogen tegen mogelijke voordelen op korte termijn. Wij maken ons in bredere zin zorgen over de sterke maatschappelijke tendens waarin politieke vraagstukken worden voorgesteld als technische vraagstukken, in plaats van als waardegeladen, morele vraagstukken, vraagstukken die daarom juist vragen om een integrale waardeafweging vanuit diverse politieke perspectieven en belangen.

Eén van de zorgwekkende gevolgen van dit in onze ogen technocratische beleid is een sterk gepolariseerde samenleving, waarin een groeiende groep de legitimiteit van het beleid niet erkent en vervreemd raakt van de spelregels van onze democratische rechtsstaat. Wij menen dat het pandemiebeleid van de afgelopen jaren deze kloof heeft vergroot en dat daarmee het vertrouwen van burgers in de legitimiteit van het beleid verder is verzwakt. Wij pleiten daarom voor versterking van de democratische rechtsstaat met al haar pijlers (zoals onderwijs tot kritisch burgerschap, onafhankelijke journalistiek, vrije wetenschap, vrije kunsten, een bloeiend publiek debat). Het bewaken van klassieke grondrechten is daarbij essentieel.

Vraagstelling
Om in te gaan op uw verzoek, beantwoorden wij hieronder de volgende vragen:
1) – Is er een noodzaak voor deze wet en de specifieke bevoegdheden die daarin aan de regering worden gegeven, in het geval van een infectieziekte van de categorie A1?
2) – Hoe kan “pandemische paraatheid” worden versterkt?
3) – Welk advies volgt hieruit aan het parlement?

1. Is er een noodzaak voor deze wet en de specifieke bevoegdheden die daarin aan de regering worden gegeven in het geval van een A1 Ziekte?

Hoewel wij voluit onderschrijven dat een overheid voldoende middelen moet hebben om in een ernstige pandemie adequaat te handelen om de bevolking te beschermen, zien wij geen argumenten voor de conclusie dat de bestaande wettelijke handelingsruimte van de regering tekortschiet in het licht van een nieuwe pandemie. De gevoelde behoefte aan extra slagkracht in een pandemische noodsituatie staat tegenover de noodzaak van terughoudendheid bij het inzetten van maatschappelijk potentieel schadelijke, collectieve maatregelen. Een eenzijdige focus op daadkracht is in het algemeen niet behulpzaam voor goed crisismanagement: het leidt tot het nemen van directe maatregelen zonder zorgvuldige afweging van kosten en baten op de langere termijn. (Helsloot, 2023)

Deze permanente pandemiewet maakt collectieve maatregelen mogelijk die een aantasting vormen van zowel de open samenleving als van de intieme levenssfeer. Dergelijke ingrepen horen in een rechtsstaat per definitie achter een goed gesloten deur, juist ook in een crisistijd. Zoals rechtshoogleraar Jan Brouwer het formuleerde: “Grondrechten zijn er niet voor de goede tijden. Ze zijn er juíst voor de slechte.’ Voor de inzet van maatregelen die politieke en burgerlijke grondrechten schenden, dient derhalve een hoge drempel in stand te blijven. Zulke uitzonderlijke maatregelen horen hooguit in een zeer tijdelijke noodtoestand ingezet te kunnen worden, door een regeling waarbij de uitzonderlijkheid van die maatregelen voorop staat. Een permanente wet die grondrechten buitenspel zet, verlaagt logischerwijs de drempel voor inzet van dergelijke collectieve maatregelen, en normaliseert het abnormale.

Onze zorg dat de drempel voor collectieve maatregelen met deze wet wordt verlaagd, zagen we onmiddellijk bevestigd toen de testverplichting voor reizigers uit China - waarvoor de minister de bevoegdheid zocht vanuit deze wetswijziging - er kwam ondanks dat OMT en het Europese ECDC deze maatregel effectief noch proportioneel achtten, en er geen sprake was van een A1-infectieziekte.[1] [2]Kortom, als de Eerste Kamer had ingestemd was de wetswijziging vermoedelijk direct gebruikt voor een situatie die in veel opzichten niet aan de eisen van de wet voldeed. De bereidheid van de regering tot het inzetten van een maatregel uit deze wetswijziging maakt ons somber over de vereiste terughoudendheid.

Over de noodzaak van de specifieke collectieve maatregelen in de wetswijziging kan eigenlijk niets worden gezegd, omdat er nog geen inzicht is in de werkzaamheid en proportionaliteit van deze maatregelen. Zolang

---

1 https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e41ab0e88b96ed71c02ffe586b5ab864ce635ccd/pdf “Een testverplichting voor reizigers uit China zal daarom geen belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van COVID-19 infecties in Nederland. Om de introductie van nieuwe virusvarianten te voorkomen zijn maatregelen bij reizigers, waaronder het voorafgaand aan de vlucht testen, niet effectief gebleken.”

2 https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/impact-surge-china-covid-19-cases
“The variants circulating in China are already circulating in the EU, and as such are not challenging for the immune response of EU/EEA citizens. In addition, EU/EEA citizens have relatively high immunisation and vaccination levels. Given higher population immunity in the EU/EEA, as well as the prior emergence and subsequent replacement of variants currently circulating in China by other Omicron sub-lineages in the EU/EEA, a surge in cases in China is not expected to impact the COVID-19 epidemiological situation in the EU/EEA.”

daarover geen duidelijkheid is, kunnen maatregelen in onze ogen per definitie niet noodzakelijk worden geacht. Omdat er, zoals de Onderzoeksraad voor de Veiligheid vaststelde (Aanpak coronacrisis deel 2) weinig gemonitord en geëvalueerd is, zullen de effecten van de collectieve maatregelen mogelijk niet vastgesteld kunnen worden.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt in zijn Memorie van Antwoord van 6 maart 2023 dat de effectiviteit van de maatregelen evident zou zijn, maar toont die evidentie niet aan. De effectiviteit van de maatregelen is daardoor niet verifieerbaar, terwijl effectiviteit een minimale voorwaarde is voor proportionaliteit, en daarmee voor rechtmatigheid.

De Wpg is in 2008 ingevoerd ter implementatie van de Internationale Gezondheidsregeling 2005 van de WHO, die nu juist bedoeld was om beter voorbereid te zijn op epidemieën. Opvallend is dat een groot deel van het met dit wetsvoorstel in te voeren instrumentarium direct voorafgaand aan de coronapandemie niet werd geadviseerd door de WHO en dat van de collectieve vrijheidsbeperkingen die wel werden geadviseerd, erkend werd dat de kwaliteit van het bewijs daarvoor laag was. Een belangrijk deel van de maatregelen werd de afgelopen jaren ingevoerd zonder deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing. Was dat de waan van de dag? Gelet op de grote en begrijpelijke zorgen in de beginfase van de pandemie was dat wellicht begrijpelijk maar nu zijn we drie jaar verder en mag meer verwacht worden dan de enkele mededeling dat de effectiviteit van maatregelen evident zou zijn.

In dit kader is van belang dat dit de laatste kans is voor de Eerste Kamer om de rechtmatigheid van de maatregelen *voorafgaand aan de eventuele invoering daarvan* te toetsen. Bij het eventueel aanwijzen van een ziekte als A1-ziekte wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel immers pas na die aanwijzing ingediend en bij de concrete invoering van maatregelen is de Eerste Kamer niet betrokken (zoals de Eerste Kamer evenmin zeggenschap krijgt over het weer afschalen van de A1-status).

De wetswijziging zet enkel in op collectieve maatregelen, terwijl minder ingrijpende maatregelen (zoals ventilatie, opschaalbare zorg, goede voorlichting) onbesproken blijven. Terwijl er dus nagenoeg niets bekend is over de effectiviteit van de ingrijpende collectieve maatregelen, staat in de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 11 november 2022 (n.a.v. het rapport Aanpak coronacrisis Deel 2) dat de minder ingrijpende bronmaatregelen, zoals thuisblijven en testen bij klachten, effectief zijn gebleken.[3] Ook bleek de naleving van (dringende) adviezen als thuiswerken en het doen van thuistesten goed. Waarom dan niet slechts inzetten op deze minder ingrijpende, maar aangetoond effectieve, maatregelen, als de meerwaarde van verplichtende collectieve maatregelen niet is aangetoond?

Wij menen derhalve dat het huidige wettige instrumentarium aan de regering voldoende mogelijkheden biedt om bij een ernstige infectieziekte (klasse A1) adequaat in te grijpen. Maar ook als uw Kamer concludeert dat een wettelijk instrument om verdergaande maatregelen te nemen onontbeerlijk is, rijst de vraag of dit de route is. Ingrijpen vergt immers een vrij logge methode – aanwijzen als A1-ziekte – die een maatregelenpakket al gauw dreigt te normaliseren. En of nu juist déze maatregelen de maatregelen zijn die in een volgende epidemie voor de hand liggen is maar de vraag.

2. Hoe kan “pandemische paraatheid” van de samenleving worden versterkt, anders dan via deze wet?

Om invulling aan het begrip ‘pandemische paraatheid te geven, moet allereerst rekenschap gegeven worden van de bijzondere aard van het vraagstuk van een ernstige pandemie. Zoals gezegd, het gaat hier om een zogenaamd “wicked problem”, in onderscheid tot een ‘normaal’, technisch vraagstuk. Bij een technisch vraagstuk kan de probleemstelling op een eenduidige manier worden bepaald en volgen oplossingen logisch daaruit; zo’n probleem kan “gemanaged” worden. Maar hoe complexer een maatschappelijk vraagstuk (dat wil zeggen: 1) hoe onzekerder de feiten 2) hoe groter de belangen 3) hoe meer botsende waarden op het spel staan 4) hoe urgenter het nemen van besluiten) – hoe noodzakelijker ook het belang van een doorgaande, kennisvergaring en deliberatie vanuit veel perspectieven en een integrale afweging van waarden en belangen.

Kortom, hoe meer ‘wicked’ een vraagstuk, hoe meer kennisvragen verweven raken met normatieve vragen. De verleiding blijkt echter groot om een wicked problem (dat per definitie niet kan worden ‘opgelost’) te

3 “Bronmaatregelen zijn de meest effectieve maatregelen om verspreiding te stoppen.”

beschouwen als een ‘normaal’, beheersbaar, technisch probleem. De radicale onzekerheid van zowel de nodige kennis over de aard van het probleem als de negatieve impact van mogelijke oplossingen wordt dan miskend, met alle gevolgen van dien: de beschikbare kennis wordt vernauwd, het noodzakelijke debat beperkt, en belangrijke concurrerende perspectieven worden niet gehoord. Één ding weten we zeker: zo creëer je groupthink en tunnelvisie, met kwetsbare kennis als resultaat.

Een bekend voorbeeld van groupthink is de ramp met de Challenger, waarbij het wiskundige risicomodel waarop eenzijdig gekoerst werd compleet ernaast zat – het nuchtere verstand van ingenieurs had een veel adequatere schatting gegeven, en was volgens nobelprijswinnaar Feynman een betere leidraad geweest. De coronapandemie vormt ook een voorbeeld. Structureel was er een sterke focus op één belang (dat van de bestrijding van een infectie), terwijl andere waarden, belangen en neveneffecten systematisch werden onderschat. Zo werden door experts over het verloop van de infectie veel data verzameld, maar de (negatieve) gevolgen van de maatregelen op andere terreinen werden niet of nauwelijks gemonitord.

Hoe dient de samenleving wél om te gaan met een dergelijk ‘wicked problem’, zoals bij een ernstige pandemie? Daarop is geen eenvoudig recept, maar duidelijk is dat hierbij, anders dan in de lineaire en daardoor kwetsbare benadering van de voorgestelde wetswijziging waarin geanticipeerd wordt op een beperkt aantal risico’s, volop ingezet moet worden op het vergroten van het leervermogen ten aanzien van onbekende risico’s en de onbekende impact van maatregelen. Dit kan alleen door het betrekken van zoveel mogelijk perspectieven. Er is hier zowel een kennisprobleem, als een moreel en politiek vraagstuk. Om de radicale onzekerheid te beheersen is het nodig om buiten de grenzen van wetenschappelijke kennisvragen te treden en zich hardop bezig te houden met vragen over waarde, ethiek en politiek. In dit model vervalt het onderscheid tussen experts en dissidenten; de verschillende stemmen moeten juist samenwerken, al dan niet vanuit dissensus.

De belangrijkste les uit dergelijke complexe ondernemingen is: er moet grondige, deskundige , onafhankelijke en systematische tegenspraak georganiseerd worden, zowel over de probleemstelling als over mogelijke oplossingsrichtingen. Doel is het vermogen van fouten te leren, dus om steeds opnieuw de feiten, de mogelijke oplossingsrichtingen en de mogelijk negatieve gevolgen daarvan te herzien. Daarbij moet het begrip ‘expertise’ verbreed worden; de groep experts bevat zoveel mogelijk perspectieven van degenen die een in positieve of negatieve zin een belang heeft bij de maatregelen. Zo wordt niet alleen de legitimiteit ven de besluiten verhoogd, maar ook de kwaliteit van de kennis die ten grondslag ligt aan de besluiten; en daardoor ook hun werkzaamheid. (Rainey et al., 2021)

Dat vergt overigens meer dan het introduceren van een MIT. Daarmee wordt de groep deskundigen immers opnieuw beperkt tot personen die daar lid van zijn – daartoe aangezocht door de minister van werkgelegenheid en sociale zaken - en ook daar dreigt direct tunnelvisie te ontstaan. Waar het om draait is ook actief naar andere en kritische perspectieven te luisteren. In dat kader rijst de vraag of uw Kamer wel voldoende tegenspraak meeneemt in haar onderzoek. U heeft mij uitgenodigd als techniekfilosoof, maar hadden in deze expertmeeting niet ook andere deskundige critici gehoord moeten worden zoals de heer Prof. Dr. R. J. W. Meester, hoogleraar kansrekening, de heer Prof. Dr. I. Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid en Prof. Drs. E. M. Van der Broek-Altenburg, gezondheidseconoom, epidemioloog en statisticus?

De noodzaak van tegenspraak betekent bovendien, zoals Minister van Staat Herman Tjeenk Willink in mei 2020 in het tv-programma Buitenhof stelde, dat burgers in een crisis als een pandemie juist méér democratische rechten en deliberatie nodig hebben, in plaats van minder. De burgerlijke en politieke vrijheden zijn noodzakelijk voor het kunnen uiten van de verschillende perspectieven en soorten kennis, en daarmee voor het maatschappelijke leervermogen.

Passen we de criteria van grondige, deskundige, onafhankelijke en systematische tegenspraak toe op het gevoerde pandemiebeleid, dan passeert dit vermoedelijk niet de test. Één doel (het verminderen van de ziektelast en van de druk op het gezondheidssysteem) was sterk in het vizier, terwijl andere maatschappelijke doelen, belangen en waarden niet systematisch in de afweging werden meegenomen. Ondanks legitieme tegenstemmen en vragen vanuit experts was slechts één type prognosemodel dominant (dat van het RIVM). De onafhankelijkheid van het advies was dubieus (o.a. de Onderzoeksraad voor de Veiligheid concludeerde dat er sprake was van een rolverwarring tussen Kabinet en OMT). Het vaste model van crisisbesluitvorming

op het ministerie van VWS, met kritische en onafhankelijke tegendenkers, was verlaten, zoals bleek uit de Berenschot- evaluatie van 2021.

3. Advies aan het parlement op basis van deze overwegingen

– Creëer een zo groot mogelijk leervermogen en tegenspraak, zowel vooraf als tijdens een pandemische crisis. In het bijzonder de uitoefening van politieke grondrechten (zoals het recht van vergadering en het demonstratierecht) vormt voorwaarde voor dit leervermogen; deze beperken heeft nadelige consequenties voor een succesvolle aanpak van een pandemie.

– Problematisch aan het huidige wetsvoorstel is, dat van geen van de opgenomen collectieve maatregelen de werkzaamheid is geëvalueerd. Ook zijn de schadelijke neveneffecten van de inzet van collectieve maatregelen tijdens de coronapandemie nog niet systematisch in kaart gebracht en gewogen. Derhalve kan niet de proportionaliteit van deze maatregelen worden vastgesteld, die wel de eis is voor de inzet ervan. Wij raden aan om tenminste de resultaten van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en de parlementaire enquête naar het coronabeleid af te wachten. Niet eerder kan over de noodzaak en de inhoud van deze wet worden besloten. Daarbij moet worden bedacht dat de collectieve maatregelen zoals bedoeld in het wetsvoorstel zware en op korte en lange termijn maatschappelijk schadelijke instrumenten zijn. Hoe zwaarder het instrument, hoe meer noodzaak bestaat tot bewijslast van de werkzaamheid van dit instrument.

– In een aangepaste Wet publieke gezondheid, die grote macht verschaft aan de regering om in een pandemische noodsituatie te handelen, past het om een materiële grondrechtentoets en de uitvoering hiervan op te nemen. (zie Wisman en Keijzer, 2023)

– De keuze of een infectieziekte voldoet aan de criteria van klasse A1 is principieel een normatieve en dus politieke keuze. Deze keuze daarvoor moet daarom voorafgaand door het parlement gecontroleerd kunnen worden. Maar in de voorgestelde wetswijziging legt de regering het besluit of een ziekte (nog) hoort in groep A1 in handen van experts: voor het aanwijzen van een infectieziekte als A1-ziekte is volgens de wet geen voorafgaande instemming van het parlement vereist. De ratificatie van het plaatsen van een ziekte op de A1 lijst zal pas achteraf plaatsvinden.

Het voorgaande leidt tot het meer algemene advies om niet in te stemmen met dit voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid.

Literatuur

Josette Daemen (2021) Afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid. *S&D*, Wiardi Beckmanstichting

De Vierde Golf (2022) De ambulance die uit de bocht vloog Wat 2 jaar crisismanagement leert over artsen en ministers met gereedschapskisten- Een commentaar op de Eerste Tranche Aanpassing Wet Publieke Gezondheid, pp1-131

I. Helsloot (2023) Crisismanagement vraagt loslaten *Leren van corona. Naar een nieuw vertrouwen in samenleving en democratie*. Wetenschappelijk Instituut CDA 2023, pp 15-18

T. Wisman en M. Keijzer (2023) Materiële grondrechtentoets is essentiële voorwaarde voor overheidsingrijpen. *Leren van corona. Naar een nieuw vertrouwen in samenleving en democratie*. Wetenschappelijk Instituut CDA 2023, pp34-38

S. Rainey et al. (2021) The Post-Normal Challenges of COVID-19: Constructing Effective and Legitimate Responses, *Science and Public Policy*, Volume 48, Issue 4, August 2021, pp 592–601

D. Waltner-Toews et al. (2020) Post-Normal Pandemics: why CoViD-19 requires a new approach to science. *Recenti Progressi in Medicina*, 01 Apr 2020, 111(4), pp 202-204

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2022) Aanpak coronacrisis Deel 2: September 2020 tot juli 2021.

Berenschot (2011), Rapport Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1).

WHO (2019) Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza.