

Bijlage: Verkenning meldplicht vaccinatiegraad kinderdagverblijven en basisscholen

De minister van VWS heeft toegezegd te onderzoeken of kinderdagverblijven en scholen verplicht kunnen worden hun vaccinatiegraad bekend te maken.

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies uit de verkenning of het mogelijk is om kinderdagverblijven en scholen te verplichten om de vaccinatiestatus van de daar verblijvende kinderen te registreren en daarover mededelingen te doen.

- Het risico op besmetting met bijvoorbeeld mazelen op een kinderdagverblijf is klein. Indien alle kinderen in de groep volgens het rijksvaccinatieprogramma worden ingeënt dan wordt het risico kleiner, maar het wordt nooit nul. Op scholen zijn de risico's nog kleiner (zie onder A).
- Sluitende registratie van de vaccinatiegraad is juridisch niet haalbaar (zie B) en het levert weinig handelingsperspectief voor de ouders op (zie C).
- Er is geen draagvlak in de kinderopvang en het basisonderwijs, ook niet bij de belangenorganisaties voor ouders (zie D), om kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en basisscholen te verplichten om de vaccinatiestatus van de aanwezige kinderen te registreren en daarover desgevraagd informatie aan ouders te verstrekken.
- Er is nog ruimte om de huidige vrijwillige registratie van kinderdagverblijven te verbeteren.
- Een wettelijke basis creëren voor de kinderopvang om niet gevaccineerde kinderen te kunnen weigeren, zal mogelijk leiden tot een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van godsdienst dan wel levensovertuigingen en is naar verwachting disproportioneel (zie E).

A: Het kleine risico op besmetting op een kinderdagverblijf wordt kleiner als alle kinderen in de groep het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) volgen, maar het wordt nooit nul. Op scholen zijn de risico's nog kleiner.

Door de hoge vaccinatiegraad in Nederland zijn kinderen over het algemeen goed beschermd tegen infectieziekten. Hoewel het RVP tegen meer infectieziekten beschermd gaat de discussie bij het registreren van de vaccinatiestatus van kinderen op kinderdagverblijven vooral over het risico op mazelen en in mindere mate bof en kinkhoest.

Dat de discussie feitelijk gaat over het risico op mazelen komt doordat kinderen op de leeftijd van 14 maanden hun eerste vaccinatie tegen mazelen krijgen. Tot die leeftijd zijn kinderen nog niet beschermd door vaccinatie. Voor kinderen onder de 14 maanden is het kinderdagverblijf een mogelijk risico als een ander kind -dat ook (nog) niet beschermd is- de mazelen op het kinderdagverblijf introduceert. Op een kinderdagverblijf met gevaccineerde kinderen of kinderen die gevaccineerd zullen gaan worden is de kans dat de kinderen buiten het kinderdagverblijf besmet raken en mazelen introduceren heel erg klein, maar helemaal uitsluiten kun je dit niet, aldus het Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM. Tijdens een epidemie is het risico op introductie van mazelenvirus in een kinderdagverblijf, peuteropvang of school met een relatief lage vaccinatiegraad groter. Deze introductie zal meestal door een bewust niet-gevaccineerd kind zijn, niet alleen omdat zij zelf niet beschermd zijn, maar ook omdat zij zich in een sociale omgeving bevinden waar meer kinderen niet gevaccineerd zijn, zoals schoolgaande broertjes of zusjes. Kinderen die nog onbeschermd zijn kunnen infectieziekten ook buiten het kinderdagverblijf oplopen, bijvoorbeeld als ze met hun ouders boodschappen gaan doen of een ouder broertje of zusje van school ophalen. Het maatschappelijk verkeer van een zuigeling beperkt zich niet tot het kinderdagverblijf.

Het risico op besmetting met een infectieziekte waar het RVP tegen beschermd op een kinderdagverblijf is dus klein, en wordt kleiner als de hele groep op het kinderdagverblijf is gevaccineerd.

Aangezien er geen vaccinatieplicht is en er in beginsel geen juridische basis lijkt voor een algehele weigering van niet ingeënte kinderen in de kinderopvang is de vraag of dit een reëel scenario is. Op vrijwel ieder kinderdagverblijf zullen kinderen aanwezig zijn die niet (volledig)

gevaccineerd zijn.

De vervolgvraag is of informatie over de vaccinatiegraad op een kinderdagverblijf of school bijdraagt aan het verkleinen van het kleine risico op een infectieziekte. Daarvoor wordt eerst ingegaan op de uitvoerbaarheid (B) daarna op het handelingsperspectief voor de ouders (C) en tot slot op het draagvlak in de sectoren (D).

B: Sluitende registratie van de vaccinatiegraad is juridisch niet haalbaar.

Op dit moment wordt op de meeste kinderdagverblijven bij de intake naar de vaccinatiestatus van een kind gevraagd. Deze niet verplichte registratie is een manier om invulling te geven aan de verplichte risico-inventarisatie van de instelling en kan bij een uitbraak van een kinderziekte, na overleg met de GGD, helpen de juiste maatregelen (zoals tijdelijk weren van kinderen) te nemen in de instelling. Wanneer het doel van zo'n register wordt om met die informatie ouders te informeren over de vaccinatiegraad in de instelling ontstaan juridische knelpunten.

De vaccinatiegegevens van een kind zijn bijzondere persoonsgegevens die door de wet extra beschermd zijn. Als ouders deze informatie aan de instelling hebben gegeven mogen ze niet zonder wettelijke grondslag worden doorgegeven.

Uiteraard is het niet de bedoeling van het vaccinatieregister om op het niveau van het individuele kind te communiceren over de vaccinatiestatus. De praktijk in de kinderopvang is echter dat de groepen een snel wisselende samenstelling hebben. De samenstelling verschilt per dag (er gaan vrijwel geen kinderen vijf dagen naar de kinderopvang) en er komen regelmatig nieuwe kinderen in de groep, of vertrekken weer uit de groep.

Een registratie die een uitspraak moet doen over de vaccinatiestatus op groepsniveau kan daarmee de individuele vaccinatiegegevens prijsgeven, wat zonder wettelijke grondslag niet is toegestaan. Een registratie op instellingsniveau heeft dat probleem misschien minder maar heeft weinig zeggingskracht.

Een eventuele wettelijke grondslag voor de verplichting de vaccinatiestatus te registreren en door te geven zou in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kunnen worden gecreëerd. Gelet op het geringe belang (de winst voor de volksgezondheid is (zeer) klein) is de verwachting dat de autoriteit persoonsgegevens over een dergelijke registratieplicht negatief zal adviseren. Ook is de verplichting aan ouders om de informatie over de vaccinatiestatus van hun kinderen te geven niet te realiseren. Ouders kunnen weigeren om informatie over de vaccinaties van hun kind te melden, of zij kunnen onjuiste informatie geven (bewust of onbewust). Een vaccinatieregister geeft daarmee een onvolledig beeld van de vaccinatiestatus in een groep of instelling.

Het is hierboven vooral gegaan over de kinderopvang. Zowel de brancheorganisatie primair onderwijs als de ouderbelangengroep in het primair onderwijs waarschuwen dat een verplichte registratie voor basisscholen een risico vormt op schending van de privacy. Voor het onderwijs zal het goed organiseren van registratie en databescherming een grote uitdaging zijn, zo geven beide belangengroepen aan.

Kortom, als een verplichte registratie al wettelijk haalbaar is, dan gaat het niet in alle gevallen een getrouw beeld geven en liggen privacyschendingen in het verschiet.

C: Weinig handelingsperspectief voor de ouders.

De aanvankelijke stelling van de belangenvereniging ouders in de kinderopvang (BOInK) was: "Als je kind naar een opvang gaat waar kinderen zitten die niet zijn ingeënt, dan heb je recht op die informatie". Deze informatie kunnen ouders mee laten wegen bij hun keuze voor de opvang, aldus BOInK. Onder A is al aangegeven dat reële risico op besmetting klein is. Mogelijk schatten ouders het risico verkeerd in. De vraag is of een (vaak onvolledig, zie B) beeld van de vaccinatiestatus op een kinderopvang ouders een handelingsperspectief geeft. Hoe weeg je het verschil tussen een opvang met een vaccinatiegraad van 95% tegen een opvang met een vaccinatiegraad van 85%? Kunnen ouders door de fluctuaties heen een trend herkennen? Het overstappen naar een andere kinderopvang is met jonge kinderen geen eenvoudige keuze, zo geeft ook de belangenvereniging aan.

D: Geen draagvlak in de sector

Om het draagvlak voor een verplichte registratie van vaccinatiestatus in de kinderopvang en basisonderwijs te onderzoeken is gesproken met de volgende organisaties:

Ouders

- Belangenvereniging ouders in de kinderopvang (BOInK),
- Stichting voor werkende ouders,
- Ouders & Onderwijs,

Branche

- Brancheorganisatie Kinderopvang,
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang,
- PO Raad (primair onderwijs),

Toezicht

- GGD GHOR Nederland,
- Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Aanvankelijk had de Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOInk) aangegeven voor transparantie te zijn en vond ze dat ouders recht hadden op informatie over de vaccinatiestatus in de opvang. BOInk is zich bewust van de beperkingen van een vaccinatieregister en gaf aan meer te zien in een samenwerking met brancheorganisaties om gezondheid en veiligheid in de kinderopvang op de agenda te krijgen. De Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) en de beide ouderorganisaties zien meer in het vergroten van de aandacht van het belang van vaccinatie. De organisaties vinden dat kinderdagverblijven het belang van het RVP kunnen uitdragen in het intake gesprek en worden daarvoor graag ondersteunt met informatie door het RIVM.

Alle bevroegde organisaties zagen privacy knelpunten. Zowel de ouder- als de brancheorganisatie in het primair onderwijs benadrukten moeilijke registraties in het primair onderwijs en de risico's voor privacyschendingen. Ouderorganisaties benoemden ook het risico op animositeit tussen ouders. Concluderend valt het op dat geen van de organisaties, ook BOInk niet, zich, nadat de omvang van de risico's (aan de hand van de informatie van het RIVM) in perspectief was gezet, nog beriep op het recht op informatie over ongevaccineerde kinderen.

E: Vaccinatieplicht in kinderdagverblijven en algemene vaccinatieplicht

Het verplichten van vaccinatie tegen ernstige (kinder)ziekten is terugkerend vraagstuk. Tijdens de mazelenuitbraak in 2014 kwam, naar aanleiding van concrete besmettingen van zuigelingen op kinderdagverblijven, de vraag op of het mogelijk is niet gevaccineerde kinderen op de kinderopvang te weigeren.

De reactie daarop vanuit het ministerie van SZW (verantwoordelijk voor de Wet op de Kinderopvang), in samenspraak met VWS, is dat er geen juridische basis is om kinderen die niet gevaccineerd zijn algeheel te weigeren bij een kinderopvang. Afhankelijk van de situatie en het concrete risico kan er wel een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn om (bijvoorbeeld) één of meer kinderen (tijdelijk) de toegang tot een kinderopvangvoorziening te weigeren. Een dergelijke weigering moet een legitiem doel dienen en tevens een passend en noodzakelijk middel zijn om dit doel te bereiken. Gedacht kan worden aan een situatie waarin een ziekte zich op een bepaald moment voordoet, bijvoorbeeld in een bepaalde regio of binnen een bepaalde risicogroep. Concreet betekent dit dat de leiding van de kinderopvang op dat moment de risico's weegt en in samenspraak met de GGD de maatregelen treft.

Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of de weigering juridisch aanvaardbaar is. Wanneer een kinderdagverblijf een kind weigert louter op basis van het feit dat het niet is ingeënt conform het Rijksvaccinatieprogramma en zonder dat er een aantoonbare

rechtvaardigingsgrond aanwezig is, zou de rechter kunnen oordelen dat het kinderdagverblijf handelt in strijd met het verbod op discriminatie. Het maakt in deze niet uit dat een ouders ook voor een andere kinderopvang kunnen kiezen die geen vaccinatie verplicht.

Er zijn ongetwijfeld kinderdagverblijven die een vaccinatieplicht zeggen te hebben, of die een vaccinatieplicht overwegen. Onduidelijk is of er ouders zijn die deze weigering voor de rechter aanvechten.

Een juridische basis maken (bijvoorbeeld in de Wet kinderopvang) om kinderopvang de mogelijkheid te geven om niet gevaccineerde kinderen te weigeren zal naar verwachting stuiten op dezelfde bezwaren, namelijk dat dit mogelijk zou leiden tot een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van godsdienst dan wel levensovertuiging. Daarbij speelt een rol dat het volgens het RIVM alleen toelaten van ingeënte kinderen tot de kinderopvang slechts een zeer beperkt effect zou hebben op het risico van het oplopen van een ziekte waartegen gevaccineerd wordt. Een kind kan ook buiten de kinderopvang besmet worden.

In het verleden is de vraag of een vaccinatieplicht moet worden ingesteld meermaals aan de orde geweest. In 1993 heeft de toenmalige Nationale Raad voor de Volksgezondheid (NRV) hierover advies uitgebracht in het rapport 'Vaste prik' naar aanleiding van de polio-epidemie in 1992. Hierin zijn ethische, juridische en praktische overwegingen en argumenten voor en tegen verplichte poliovaccinatie systematisch naar voren gebracht, geordend en gewogen. Op basis hiervan heeft het Kabinet destijds besloten om géén vaccinatieverplichting voor polio in te voeren.

Bij een vaccinatiedwang van de kinderen wordt een inbreuk gepleegd op het recht op godsdienstvrijheid, het recht op privacy en het recht op gezinsleven van de ouders. De vraag was dan of de (kans op) schade die ontstaat door weigering van ouders om hun kinderen te laten vaccineren, zo groot is dat we het aanvaardbaar achten dat de in het algemeen in acht te nemen terughoudendheid van de overheid bij (paternalistische) dwang, wordt doorbroken? De NRV stelde dat ouders een morele plicht hebben om te zorgen voor hun kinderen. Gezien de ernst van de ziekte polio schaden ouders, volgens de NRV, het belang van hun kinderen wanneer zij vaccinatie verhinderen. Ethisch gezien kunnen hier volgens de NRV sterke argumenten worden ontleend voor drang of zelfs dwang om kinderen (beter) tegen het risico van polio te beschermen. Of de overheid ook tot invoering van wettelijke dwang zou moeten overgaan heeft de NRV vervolgens afgewogen tegen de zwaarte van de verplichting, de handhaafbaarheid en de beroepsethiek van de beroepsbeoefenaren.

De NRV kwam tot de conclusie dat een maatregel voor ouders om hun kinderen verplicht te laten vaccineren niet effectief te maken valt zónder disproportioneel te worden en mogelijk zelfs een contraproductief effect op te leveren. Dit, en niet de autonomie van het kind of principiële juridische danwel ethische motieven, waren destijds redenen om niet te adviseren om tot een wettelijke vaccinatieplicht tegen polio over te gaan. Overigens zijn er ook ethici en rechtsfilosofen die een vaccinatieplicht voor polio zouden verdedigen (o.a. Piriek).

Bij mazelen kan de afweging wellicht anders liggen omdat baby's in Nederland, anders dan bij polio, pas op de leeftijd van 14 maanden gevaccineerd worden voor een optimale vaccinatierespons. Kinderen jonger dan 14 maanden lopen hierdoor wel risico. Hier staat echter tegenover dat mazelen een veel minder ernstige ziekte is dan polio. Ook geldt dat bij een uitbraak maatregelen genomen kunnen worden zoals de zuigelingen op de leeftijd van 6 maanden een vaccinatie aan te bieden. Hierdoor kan het grootste deel van de jonge kinderen die risico lopen alsnog beschermd worden. Ten tijde van de mazelen uitbraak in 2013 heeft toenmalig senator en ethicus Heleen Dupius (VVD) gepleit voor een vaccinatieplicht tegen mazelen.

Daarbij speelt een rol dat het volgens het RIVM alleen toelaten van ingeënte kinderen tot de kinderopvang slechts een zeer beperkt effect zou hebben op het risico van het oplopen van een ziekte waartegen gevaccineerd wordt. Een kind kan ook buiten de kinderopvang besmet

worden.

Internationale verdragen dwingen de overheid niet om voor een vaccinatieverplichting te kiezen, maar staan dit ook niet in de weg. Er zijn landen die een vaccinatieverplichting toepassen tegen verschillende ziekten. In België is de poliovaccinatie verplicht, in Frankrijk de vaccinatie tegen difterie, tetanus en polio. Met name in de Oost-Europese landen is er een vaccinatieplicht.

In mei 2017 besloot Italië de vaccinatieplicht uit te breiden van vier (difterie, tetanus, polio, hepatitis-b) naar alle twaalf ziekten waar hun vaccinatieprogramma tegen beschermt. Aanleiding was de sterk dalende vaccinatiegraad in Italië. In Duitsland is nu een wetsvoorstel ingediend door de minister van Gezondheid dat kinderdagverblijven verplicht om de autoriteiten te waarschuwen als ouders niet met hun kind bij het consultatiebureau zijn geweest voor een vaccinadvies. Een vaccinatieplicht betekent niet dat iedereen gevaccineerd is. Recent onderzoek¹ laat zien dat geen relatie is tussen verplichte vaccinatie en de vaccinatiegraad in landen. Gratis en eenvoudige toegang tot vaccinatie en communicatie worden al belangrijker voorwaarden gezien.

¹ <http://www.asset-scienceinsociety.eu/reports/page1.html>