COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Aandachtspunten Tijdelijke Wet en het Tijdelijk Besluit Coronatoegangsbewijzen in het Beroepsonderwijs en Hoger Onderwijs

Spoedadvies

15 november 2021

1. Spoedadvisering op verzoek

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) adviseert op verzoek van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Minister van Justitie en Veiligheid (J&V) de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) over:

- het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met het schrappen van het instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen bij de inzet van coronatoegangsbewijzen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (**Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen beroepsonderwijs en hoger onderwijs**); en
- het voorstel tot een Besluit houdende regels met betrekking tot de deelname aan of toegang tot het terrein van beroepsonderwijs en hoger onderwijs (**Tijdelijk besluit coronatoegangsbewijzen beroepsonderwijs en hoger onderwijs**).

De tekst van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting werden door het College op 15 november 2021 ontvangen.

De noodzaak voor deze wetgevende maatregelen wordt in de Nota van toelichting als volgt onderbouwd. Hoewel het OMT in haar 129ste advies van 11 november 2021 ontraadt om direct aanvullende maatregelen te nemen in het onderwijs wordt beargumenteerd dat als de epidemiologisch situatie in relatie tot SARS-CoV-2 nog verder verslechtert in Nederland er met spoed gehandeld zou moeten kunnen worden. Dit om te voorkomen dat sluiting van onderwijs dreigt. Tevens worden deze aanvullende maatregelen gepresenteerd als een meer toegesneden interventiemethode, en daarmee een manier om in te spelen op het teruglopende draagvlak in de samenleving voor en de zwaarte van generieke beperkende maatregelen (zoals volledige sluiting van bepaalde sectoren).

De voorstellen maken invoering van **coronatoegangsbewijs (CTB)** mogelijk op het terrein van het onderwijs. Deze maatregelen zullen in samenhang komen te werken met wetgeving die gebruik van het CTB onder voorwaarden op de werkvloer mogelijk maakt, alsook wetgeving met betrekking tot beperking van de mogelijkheden om een CTB te kunnen tonen (enkel personen die een vaccinatiebewijs of een herstelbewijs hebben (**2G**), en niet ook mensen die een testbewijs hebben (3G)). Deze voorstellen heeft het College op 12 en 15 november ontvangen. Het adviseert daarover in afzonderlijke adviezen.

Het College hecht eraan te benadrukken dat de verschillende al bestaande en nu voorgestelde wettelijke maatregelen op elkaar inhaken en in de praktijk nauw verband met elkaar hebben. Juist ook in hun samenhang kunnen zij aanvullende grondrechtelijke vragen opwerpen. Het College behoudt zich daarom het recht voor aanvullend te adviseren indien het daartoe aanleiding ziet.

In deze reactie, die voortbouwt op twee eerdere wetgevingsadviezen waarmee dit advies dus in combinatie moet worden gelezen[1], gaat het College in op de volgende onderwerpen. Ten eerste op de implicaties voor mensenrechten- en grondrechten College (para 2). Ten tweede op de implicaties van de mogelijkheid voor een onderwijsinstelling om een CTB te gaan eisen voor (inroeping van) enkele specifieke mensenrechten en grondrechten, met name gelijke behandeling, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op lichamelijke integriteit (para. 3). Ten derde wijst het College op de noodzaak van voortdurende beschikbaarheid en toegankelijkheid van testlocaties (para 4). Het College

---

[1] College voor de Rechten van de Mens, Spoedadvies: Aandachtpunten bij het voorstel voor een Tijdelijke wet maatregelen covid-19, 3 juni 2020, op: https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5ed908751e0fec037359c284 en College voor de Rechten van de Mens, Spoedadvies: Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet testbewijzen covid-19, 15 maart 2021, op: https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/604f8d121e0fec037359c9c1

wijst tenslotte op de mensenrechten en grondrechten van leerlingen en studenten die vanwege een beperking waaronder een chronische ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken (para. 5).

De belangrijkste aandachtspunten van het College:

1. Het gaat hier om zeer vergaande inperkingen op verschillende rechten en vrijheden van studenten en personeel. De tijdelijkheid van deze maatregelen, en strikte en voortdurende controle op de noodzaak vanuit het perspectief van bestrijding van de COVID-pandemie, is van zeer groot belang.

2. Het is belangrijk om de mensenrechtelijke bronnen waaraan wordt getoetst uit te breiden in de Nota van toelichting met het de relevante rechten uit het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (Verdrag Handicap), het Europees Handvest van Grondrechten, EU richtlijn 2000/78, alsmede de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (wgbh/cz) inzake indirect onderscheid.

3. De mogelijkheid voor onderwijsinstellingen om een CTB te eisen op niet CTB-plichtige plekken en locaties raakt met name aan het recht op onderwijs, non-discriminatie en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het College adviseert een periodieke herevaluatieplicht voor onderwijsinstellingen en locatiebeheerders.

4. In de Nota van toelichting dient duidelijker geformuleerd te worden wat onder basiskwaliteit van onderwijs dient te worden verstaan.

5. Zowel het vereiste niveau van toegankelijkheid als kostenloosheid van testvoorzieningen dienen in het Besluit en/of de Nota van toelichting te worden verankerd. Bovendien dient explicieter te worden gemaakt wie eindverantwoordelijkheid draagt voor de realisatie hiervan.

6. Mensen met een handicap dienen betrokken te worden de totstandkoming van dit Besluit, en bij de een eventuele ministeriële regeling bij daadwerkelijke invoering van een CTB-plicht in de toekomst. De Nota van toelichting dient duidelijk te maken personen met een handicap zijn betrokken.

2. Toepasselijke mensenrechtelijke normen en reikwijdte van mensenrechtelijke en grondrechtelijke implicaties

De Nota van toelichting bij het ontwerp voor het Tijdelijk besluit coronatoegangsbewijzen beroepsonderwijs en hoger onderwijs spitst zich toe op de Grondwet en verdragen die tot stand zijn gekomen binnen de Raad van Europa (het Verdrag tot bescherming van de rechten de mens en de fundamentele vrijheden, hierna: EVRM en Europees Sociaal Handvest).

Het College wijst er met nadruk op dat normen/bepalingen uit andere internationale bronnen eveneens dienen te worden betrokken, bijvoorbeeld waar zij verdergaande bescherming bieden of mensenrechten nader kleuren. Het gaat in het bijzonder om het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), het

Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VN-verdrag handicap).

Het College wijst er in dit verband in het bijzonder op dat reguleren van coronatoegangsbewijzen met betrekking tot inmiddels CTB-plichtige en andere sectoren ook grensoverschrijdende aspecten kan hebben waarmee deze problematiek binnen de reikwijdte van EU-recht kan komen te vallen. Een student die of personeelslid dat door deze regels wordt geraakt kan een niet-Nederlandse EU-burger zijn. Dat maakt het noodzakelijk ook aan het EU Handvest voor de Grondrechten te toetsen. Het College adviseert de toelichting zo nodig langs deze lijnen aan te vullen, bijvoorbeeld indien en voor zover aan het Unierecht een verdergaande bescherming ontleend kan worden.

In de Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt de inperking van de toegang tot het onderwijs van studenten, studenten met beperking en personeel gemotiveerd. In het bijzonder wordt het recht op lichamelijke integriteit, op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van persoonsgegevens, onderwijs, gelijke behandeling en tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging benoemd. Ook wordt er verwezen naar de motivering van de grondrechtelijke aspecten van het gebruik van CTB's in de memorie van toelichting van de Tijdelijke wet CTB's. Vanwege het essentiële karakter van het volgen van onderwijs is er geëxpliciteerd dat er een zwaardere toets geldt dan voor de huidige bij wet aangewezen sectoren. In dit kader verdient de inperking van de voorgenoemde rechten en in het bijzonder de proportionaliteit en de subsidiariteit in de Nota van toelichting meer expliciete toelichting.

3. Mogelijkheid CTB-plicht in te voeren in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs in het licht van het recht op onderwijs, gelijke behandeling, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en lichamelijke integriteit

Het concept besluit gaat uit van het garanderen van een *basiskwaliteit* van onderwijs voor studenten die niet willen of kunnen vaccineren en/of testen, bijvoorbeeld door het aanbieden van hybride of online onderwijs. Het bestaan van een dergelijke terugvaloptie is noodzakelijk om te voldoen aan de proportionaliteit in relatie tot het recht op toegang tot onderwijs. Het College brengt onder de aandacht dat van onderwijsinstellingen reeds veel extra inspanning gevraagd is in het kader van het faciliteren van fysiek, hybride en online onderwijs. Als de doelstelling van deze maatregelen is het juist openhouden van het onderwijs, moet ervoor gewaakt worden dat instellingen toch kiezen voor volledig online onderwijs om de werkdruk en het mogelijk gebrek aan personeel als eventueel gevolg van de CTB plicht op te vangen. In dit besluit wordt het begrip 'basiskwaliteit' niet nader gedefinieerd, en wordt bovendien gezinspeeld op het niet onder alle omstandigheden halen van die basiskwaliteit. Bovendien wordt in de Nota van toelichting (par. 5, p. 6) geschetst dat onderwijsinstellingen hierbij een afweging moeten maken tussen volksgezondheid en onderwijskwaliteit. Dat lijkt niet in lijn met de keuze om juist de beleidsruimte inzake het wel of niet hanteren van een CTB-plicht weg te halen (vgl. wetsvoorstel schrappen lid 4 artikel 58ra Wpg). Wanneer de basiskwaliteit van onderwijs voor studenten die niet aan de CTB-plicht kunnen voldoen niet gehaald wordt, doet dit in sterke mate af aan de proportionaliteit bij invoering van de regeling. Het beperken van de toegang tot onderwijs middels het niet helder omschrijven van het begrip basiskwaliteit kan mogelijk leiden tot een grote toestroom aan (complexe) oordelenverzoeken en gerechtelijke procedures. Het College beveelt daarom aan in de Nota van toelichting duidelijker te formuleren wat onder basiskwaliteit van onderwijs dient te worden verstaan.

Verder is het volgens het College belangrijk de tijdelijkheid van de inperking van het recht op onderwijs, het recht op lichamelijke integriteit en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waaronder het recht op privacy, van studenten en medewerkers, zoals verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikelen 7 en 8 EU-Handvest, met extra nadruk te garanderen. Als een onderwijsinstelling zou overgaan tot het verplichten van een CTB voor toegang tot een onderwijslocatie, zou die verplichting niet automatisch synchroon moeten lopen met de resterende geldigheidsperiode van dit hoofdstuk van de Wet Publieke Gezondheid. In plaats daarvan zou de onderwijsinstelling of locatiebeheerder periodiek, bijvoorbeeld elke twee weken, de noodzaak opnieuw moeten aantonen in het licht van de ontwikkeling van de pandemie. Het College beveelt aan een dergelijke periodieke motivatieplicht aan deze wettelijke mogelijkheid toe te voegen.

4. Noodzaak tot beschikbaarheid en toegankelijkheid van testlocaties

In de wet is ten aanzien van onderwijs een keuze gemaakt voor 3G en is 2G-beleid uitgesloten. Dit vraagt echter in de praktijk om voldoende en laagdrempelige testmogelijkheden, bij voorkeur op de onderwijslocatie zelf. Als bijvoorbeeld voor iedere onderwijsdag een substantiële reistijd moet worden gerekend, komt dit al in gevaar. Bovendien moet de privacy van de studenten en medewerkers die op de onderwijslocatie moeten testen goed gewaarborgd zijn. Het besluit bevat op dit moment onvoldoende garanties voor laagdrempelige toegankelijkheid van testmogelijkheid bij invoering van 3G - CTB in het onderwijs. Het College herhaalt hierbij dat het in het bijzonder belangrijk is dat testen toegankelijk is en gratis blijft. Anders zijn er verschillende discriminatoire neveneffecten te voorzien, voornamelijk voor minderbemiddelden, maar ook voor mensen met bepaalde beperkingen.[2] Het College beveelt dan ook aan om zowel de goede toegankelijkheid als kostenloosheid van testen voor studenten in de Besluit en/of de Nota te verankeren.

Verder is het uit het Besluit en de Nota van toelichting onvoldoende duidelijk over de eindverantwoordelijkheid voor het realiseren van testmogelijkheden. Volgens artikel 58ra, vijfde lid, onderdeel a, van de Wpg dient de onderwijsinstelling zorg te dragen voor een toegankelijke testvoorziening. Deze zorgplicht dient volgens de Nota in samenhang beschouwd te worden met artikel 58rc van de Wpg, die de minister van VWS verplicht om testmogelijkheden aan te bieden. Het College begrijpt de Nota van toelichting van het Besluit zo dat de minister van VWS de verantwoordelijkheid *de facto* overneemt en van de onderwijsinstellingen medewerking wordt gevorderd. Het College beveelt aan expliciet te maken wie de eindverantwoordelijkheid draagt voor toegankelijke en kosteloze testlocaties voor studenten, zodat de daadwerkelijke realisatie hier niet onder zal leiden.

5. Aandachtspunten vanuit het VN-verdrag handicap

Zoals het College sinds de uitbraak van het nieuwe coronavirus in al zijn publicaties terzake heeft benadrukt dient het VN-verdrag handicap ook bij een uitbraak van een pandemie te worden nageleefd. En het maakt niet alleen deel uit van het juridisch kader bij het nemen van coronamaatregelen, maar is ook van belang bij het geleidelijk aan loslaten daarvan.[3] In

---

[2] Zie College voor de Rechten van de Mens, Spoedadvies: Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet testbewijzen covid-19, 15 maart 2021, sectie 5 (voorkomen discriminatoire neveneffecten inzet testbewijzen), op: https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/604f8d121e0fec037359c9c1

[3] Zie bijvoorbeeld CRM 20 april 2020, *Spoedadvies aan de Minister van VWS over het aanbouwdocument juridische verantwoording corona-apps*, <mensenrechten.nl/nl/publicatie/5e9d7ff51e0fec037359c1da>; CRM 3 juni 2020, *Aandachtspunten*

zijn wetgevingsadvisering hanteert het College een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving die het VN-verdrag handicap uitvoert of die mensen met een beperking raakt. Dat laatste is aan de orde bij de voorgenomen ontwerpwetgeving. Dit beoordelingskader is drieledig en omvat een grondbeginselen-check, een rechten- en verplichtingen-check en een coördinatiecheck. In het licht van deze elementen maakt het College een aantal afsluitende opmerkingen over het wetsvoorstel.

Het VN-verdrag handicap gaat uit van een sociaal model als tegenhanger van een medisch model waarin mensen met een handicap vanuit medisch perspectief benaderd worden. Grondbeginselen als volledige en daadwerkelijke participatie in, en opname in de samenleving, toegankelijkheid en non-discriminatie (artikel 3 Verdrag) geven daaraan uitdrukking. Deze rechten leiden ertoe dat bij de inzet van testbewijzen binnen het onderwijs de deelname van mensen met een beperking uitdrukkelijk betrokken moet worden. Het recht op onderwijs op voet van gelijkheid met anderen valt immers binnen het bereik van het VN-verdrag handicap (artikel 24).

In dit kader merkt het College het volgende op. Uit de toelichting wordt nog niet duidelijk of, en zo ja, op welke manier mensen met een beperking betrokken zijn bij de ontwikkeling van Besluit. Het College adviseert de regering om dit zo nodig alsnog te doen en om expliciet te reflecteren op de input die zij geven. Ook al is er spoed en vindt er geen internetconsulatie op.

Hierbij beveelt het College met klem aan om mensen met een beperking te betrekken bij het nader uitwerken van de ministeriële regeling (zie paragraaf 5 van de Nota) strekkende tot een alternatieve maatregel voor online onderwijs voor - onder meer - studenten met een beperking die maatwerk behoeven in een fysieke onderwijssetting. Voor sommige studenten met een beperking kan online onderwijs een geschikt en passend alternatief zijn voor fysiek onderwijs.

Ongeacht de onderwijsvorm dient de toegankelijkheid gewaarborgd te worden. Dit geldt ook voor studenten die vanwege gezondheidsredenen of omdat zij ernstig ontregeld raken niet gevaccineerd en/of getest kunnen worden en daarmee eveneens onder een uitzonderingsprocedure vallen.

Toegankelijkheid heeft ook een fysieke component. Zo moeten testlocaties goed bereikbaar en toegankelijk zijn voor mensen met verschillende soorten beperkingen. Daarnaast heeft toegankelijkheid een informatieve kant. Uit de Nota blijkt dat de onderwijsinstelling primair verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan studenten over het verkrijgen van een toegangsbewijs. Het College onderschrijft dat onderwijsinstellingen hun studenten tijdig moeten informeren over testmogelijkheden en wijst daarbij op het belang van toegankelijke communicatie. Het is van blijvend belang dat onderwijsinstellingen duidelijk en op toegankelijke wijze communiceren. Bij toegankelijkheid gaat het volgens het VN-verdrag handicap om het betrekken van de communicatievoorkeuren van mensen met bijvoorbeeld visuele, auditieve of verstandelijke beperkingen. Dit kan bijvoorbeeld met NGT, visualisaties en audioboodschappen. Mensen met een beperking kunnen daarover, al dan niet via hun organisaties, het beste adviseren. Ook bij de digitale ondersteuning en voorzieningen waarvoor een onderwijsinstelling zorgdraagt (paragraaf 5 van de Nota van toelichting) moet specifiek aandacht zijn voor deze toegankelijkheidsaspecten.

---

bij het voorstel voor een Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Spoedadvies), <mensenrechten.nl/nl/publicatie/5ed908751e0fec037359c284>; CRM over de meldingen en uitkomsten van het meldpunt "Goed toegankelijk" op <mensenrechten.nl/nl/na-sluiting-van-het-meldpunt-goed-toegankelijk-werk-aan-de-winkel.