



**Veiligheids
beraad**

Veiligheidsberaad
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.veiligheidsberaad.nl
info@veiligheidsberaad.nl
026 355 24 99

Doorkiesnummer
0263552400
Vertrouwelijkheid
intern

Datum 15 november 2021

Onderwerp Reacties spoedconsultatie Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen

Hooggeachte heer Grapperhaus,

Hierbij stuur ik u de gebundelde reacties vanuit de veiligheidsregio's, in het kader van de spoedconsultatie wetsvoorstel *Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen*.

We hebben van 15 veiligheidsregio's een reactie ontvangen die we integraal doorsturen. Het gaat om de volgende regio's:

1. Gelderland-Zuid (p2)
2. Zeeland (p2)
3. Twente (p3)
4. Utrecht (p4)
5. Noord-Holland Noord (p5)
6. Brabant Noord (p7)
7. Hollands Midden (p7)
8. Kennemerland (p8)
9. Gelderland-Midden (p9)
10. Midden- en West Brabant (p10)
11. Brabant-Zuidoost (p11)
12. Haaglanden (p11)
13. Rotterdam-Rijnmond (p11)
14. Gooi- en Vechtstreek en Flevoland (p12)

Met vriendelijke groet,


Voorzitter Veiligheidsberaad



1. Reactie veiligheidsregio Gelderland-Zuid (bijlage 1)

2. Reactie Veiligheidsregio Zeeland

Geachte mevrouw, meneer,

Namens de voorzitter van onze Veiligheidsregio, de heer [REDACTED], geef ik onderstaande reactie op het concept wetsvoorstel.

Wij willen we het belang van eenduidigheid en reductie van complexiteit nogmaals onder uw aandacht brengen.

Dit primair omdat dit de kans op naleving van de maatregelen vergroot. Het niet naleven zorgt ervoor dat de publieke gezondheid en continuïteit van zorg mogelijk niet langer geborgd kan worden. We pleiten daarom voor maatregelen die daadwerkelijk leiden tot gedragsverandering. Eenduidigheid en eenvoud van maatregelen zijn hierin randvoorwaardelijk.

Daarnaast vraagt het toezien en handhaven op CTB's gebaseerd op 2G en 3G opnieuw veel van onze handhavers. Dit naast het al complexe systeem van toezicht op en handhaving van de maatregelen zoals dit wordt voorgesteld in het wetsvoorstel Tijdelijke wet uitbreiding toegangsbewijzen. We vragen daarom het kabinet om een extra inzet op de gemeentelijke handhavingscapaciteit.



3. Reactie veiligheidsregio Twente

Hierbij de reactie vanuit Veiligheidsregio Twente

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wpg om het bij ministeriële regeling mogelijk te maken dat een CTB voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend kan worden gebaseerd op vaccinatie of herstel ('2G'). Zoals gezegd, is het doel hiervan om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen.

Het inzetten van de 2G-maatregel bij ministeriële regeling mag enkel indien dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is. Bovendien geldt dat, als wordt overwogen om de 2G-maatregel in te voeren, hierover eerst een actueel advies van het OMT en een sociaalmaatschappelijk-economische reflectie worden gevraagd. Ook geldt voor de ministeriële regeling dat de Tweede Kamer wordt betrokken via de nahanprocedure die voor alle coronamaatregelen geldt en de Eerste Kamer hierover wordt geïnformeerd. Overigens geldt dat in het onderhavige wetsvoorstel expliciet wordt bepaald dat de inzet van de 2G-maatregel nimmer mogelijk is om toegang te krijgen tot de werkplek en deel te kunnen nemen aan het onderwijs.

De inzet van het 2G-ctb is ingekaderd. In de eerste plaats geldt dat het beschikken over een ctb alleen wettelijk verplicht kan worden gesteld wanneer dat gelet op de epidemiologische situatie noodzakelijk en proportioneel is. Ten tweede moet er met andere minder vergaande maatregelen niet hetzelfde doel kunnen worden bereikt.

Wat betreft de Veiligheidsregio en de gemeenten vallen de volgende zaken op:

1. Er komt naast de reguliere controle op het CTB nog een ander soort controle bij, namelijk de 2G-CTB-controle. Samen met de mogelijke uitbreiding van de CTB-plicht wordt de regelgeving en de uitvoering er niet overzichtelijker op.
2. De handhaving komt ook hier weer bij de burgemeester te liggen. Zeker als het gaat om heropening van bepaalde sectoren, zal hier weer capaciteit voor moeten worden vrijgemaakt.
3. De afweging voor een deel weer neergelegd bij de ondernemers.
4. Op de grondwettelijkheid van de maatregel wordt een uitgebreide toelichting gegeven. Daarin wil ik niet treden.



4. Reactie veiligheidsregio Utrecht (plus bijlage 2)

Vandaag 15 november ontvingen we van u de concept wettekst Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen ter consultatie. Net als bij de consultatie over de Tijdelijke wet uitbreiding CTB hebben wij ons gezien de korte reactietijd beperkt tot een ambtelijke reactie op de Memorie van Toelichting. De opmerkingen vindt u opgenomen in de bijlage.

Ten aanzien van de voorliggende concept wettekst zien wij dat deze mogelijk oproept tot meer weerstand. Het risico is dat spanningen in de samenleving verder oplopen, met meer demonstraties tot gevolg. Daarbij moet in acht worden genomen dat demonstraties ook nu al verharder (mede richting de politie). Wij vragen aandacht voor mogelijke polarisatie en uitsluiting.

Een aantal punten benoemen wij specifiek:

- Het is van belang, dat voor essentiële functies geen niveau strenger dan 3G gaat gelden. Deze functies moeten ook voor ongevaccineerden bereikbaar blijven om mee te kunnen doen in de samenleving. Dit vergt een zorgvuldige afweging, mede gezien het belang van het kunnen voorzien in levensonderhoud.
- Er komen Ministeriële Regelingen voor mensen die zich niet kunnen laten testen of laten vaccineren (op medische gronden). Zorg dat deze regelingen tijdig klaar zijn. En streef ernaar, dat personen zich zeer snel - liefst voordat regels worden aangescherpt - op hun uitzonderingsposities kunnen beroepen (door hiervoor een QR-code of een bewijsstuk in het leven te roepen).
- Afhankelijk van de locatie/activiteit voor CTB wordt bepaald wie bevoegd gezag is (burgemeester of inspectie). Zorg voor voldoende capaciteit bij inspectie.
- Zorg voor afstemming in de handhaving. Als de handhavingsstrategieën uit elkaar gaan lopen, dan ontstaat beeld van ongelijke behandeling en mogelijk willekeur. Duidelijk moet zijn wie controle en toezicht uitvoert voor zover sprake is van meerdere regimes (bijv. ten aanzien van werkgevers en openbare plaatsen). Bij sprake van gemengde regimes zijn conflictregels behulpzaam.
- Signalen over niet-naleving zullen bij de gemeenten binnen komen. Zorg ervoor dat de gemeenten deze signalen snel en adequaat kunnen doorgeleiden naar de inspectie. En dat ze door de inspectie adequaat worden opgepakt. Voorkomen moet worden dat de pakkans alsmede sanctionering tussen de verschillende bevoegde gezagen uiteenloopt. Dit leidt tot rechtsongelijkheid en mogelijk verlies aan draagvlak.
- Het is bekend dat de handhaving capaciteit bij gemeenten beperkt is en het is dan ook zaak, dat beheerders/verantwoordelijken voor naleving van de CTB-plicht primair hun verantwoordelijkheid nemen. Er zal dan ook moeten worden ingezet op draagvlak bij en faciliteren van deze verantwoordelijken/beheerders. Met toezicht- en handhaving ga je naleving van deze regels niet voor elkaar boeken. Wij vragen aandacht voor de ondersteuning van ondernemers/instellingen.
- In de MvT wordt veel aandacht besteed aan de noodzaak en evenredigheid van de inzet van 2G (waarbij ook andere rechtsbeginselen een rol spelen). De vraag is of dit niet steviger in de wet zelf moet worden verankerd.



5. Reactie veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Voorziene knelpunten invoering differentiatie CTB

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt het belang benadrukt van toegang tot de werkplek. De 2G maatregel mag hier nooit aan in de weg staan.

Arbeidsplaatsen zijn in het voorliggende wetsvoorstel niet gedefinieerd. In het voorstel van wet "Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen" zijn arbeidsplaatsen wel gedefinieerd. Dit is iedere plaats, die in verband met het verrichten van arbeid wordt gebruikt of pleegt te worden gebruikt.

Gelet op de samenhang tussen beide wetsvoorstellen (Wet Publieke Gezond en TWM), is het noodzakelijk dat duidelijk wordt, *wat als arbeidsplaats* kan worden beschouwd bij *de werkzaamheden van hulpverleners*. Vooral omdat op de arbeidsplaats van hulpverleners ook maatregelen ten aanzien van 2G en 3G kunnen gelden. Dit probleem speelt op dit moment niet, omdat in de Wet publieke gezondheid nu nog een uitzondering ten aanzien van CTB's is opgenomen voor personen die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten (artikel 58ra, achtste lid).

Gelet op de nu bestaande onduidelijkheid (en mogelijk niet eenduidige uitleg) willen de hulpdiensten er op wijzen, dat de inzet van 2G nooit tot belemmering van de hulpverleningstaak mag en kan leiden.

Voorts worden problemen voorzien bij het gemeentelijk toezicht op de handhaving. De scanner van de Corona Check App twee instellingen gaat kennen: 2G en/of 3G. Dat betekent concreet voor de schaarse gemeentelijke toezichthouders, dat zij niet alleen moeten controleren op naleving openingstijden, CTB en placenten. Zij dienen conform de voorgenomen wetwijziging ook dit diepte onderzoek gaan doen naar het gehanteerde regime (2G of 3G). Dat gaat knelpunten opleveren. Differentiatie tussen arbeid en onderwijs enerzijds en de overige categorieën lijken daarbij onvermijdbaar en noodzakelijk om een en ander werkbaar te houden.

Aanvullend was tot september extra geld beschikbaar voor gemeentelijk toezicht. De gelden die via de veiligheidsregio's beschikbaar zijn gekomen, zijn bestemd voor de controle op CTB door ondernemers en verenigingen, niet voor toezicht & handhaving. Inmiddels is duidelijk dat gemeenten de komende tijd veel extra kosten gaan maken voor (BOA) toezicht, zeker wanneer de maatregelen omtrent het hanteren en aanscherpend verplicht CTB worden uitgebreid als gevolg van de invoering van de wetwijziging. Het helpt gemeenten om de kosten daarvoor weer te kunnen declareren en zodoende de feitelijke uitbreiding op de toezichtstaak te kunnen bekostigen.

Samenvattend hebben wij de volgende aandachtspunten

1. Voorkom dat als gevolg van de voorgenomen wijziging Wet Publieke Gezondheid als gevolg van de invoering van het CTB op de arbeidsplaats, de hulpdiensten in de uit-



voering van hun werk worden belemmerd. Definieer hiervoor gaarne scherpe uitzonderingen.

2. Differentieer tussen arbeid en onderwijs en overige categorieën, teneinde de uitvoering van gemeentelijk toezicht mogelijk te maken en werkbaar te houden, gezien de schaarse capaciteit.
3. Geef gemeenten de mogelijkheid om de door de wetswijziging ontstane extra kosten te kunnen declareren, zoals tot september deze mogelijkheid bestond voor CTB controle op ondernemers en verenigingen.



6. Reactie veiligheidsregio Brabant Noord (bijlage 3)

7. Reactie veiligheidsregio Hollands Midden

Namens de Veiligheidsregio Hollands Midden ontvangt u hierbij onze reactie op het conceptwetsvoorstel *Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen*.

Onze eerdere reactie op het conceptwetsvoorstel *Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen* is op een aantal punten (toezicht en handhaving, rol burgemeester versus minister, compensatie gemeenten voor extra kosten) ook op dit conceptwetsvoorstel van toepassing. De complexe handhaving in de conceptwetsvoorstel, bijvoorbeeld bij de controle van eenzelfde scanapparaat met verschillende regimes (2G / 3G), gaat veel vergen van gemeenten. Een uitvoeringstoets door het kabinet is noodzakelijk.

Tot slot geven wij in overweging om zoveel mogelijk met de VNG tot een afgestemde inbreng te komen.



8. Reactie veiligheidsregio Kennemerland

Hieronder de input vanuit Kennemerland op de spoedconsultatie. Gezien de korte reactieperiode houden we de reactie ook beperkt.

Inhoudelijk hebben wij geen nadere opmerkingen inzake het wetsvoorstel, behalve dat e.e.a. extra druk legt op de gemeentelijke handhavingscapaciteit (boa's + juridisch).

Het advies is om bij de invoering van 2G of 3G een keuze te maken. Het hanteren van beide varianten is nagenoeg onuitvoerbaar voor de handhavers.

Ook wordt aandacht gevraagd voor uitlegbaarheid en draagvlak in de maatschappij bij invoering van 2G. Grote weerstand in de maatschappij tegen 2G onder ondernemers en burgers kan als gevolg hebben dat er openbare orde problemen ontstaan wat weer gevolgen heeft voor capaciteitsvraagstukken bij de handhavers en politie.



9. Reactie veiligheidsregio Gelderland Midden

Bijgaand twee opmerkingen vanuit Gelderland-Midden op dit concept wetsontwerp:

- Artikel 1, lid 1 onder a. Hier worden de woorden ten hoogste toegevoegd. Onduidelijk is waarom dit wordt toegevoegd. Wat wordt hier nu precies bedoeld en wat voegt dit toe.
- Artikel 2, lid a, sub 2 onder a: Er wordt een twaalfde lid aan artikel 58ra Wpg toegevoegd, maar 58ra Wpg kent geen lid 11.



10. Reactie veiligheidsregio Midden- en West Brabant

Als reactie op het conceptwetsvoorstel *Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen* (2G) vanuit de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant:

- Er is behoefte aan leiderschap: maak een keus;
- Kies voor één lijn: duidelijk, eenduidig te handhaven;
- Besef dat de toezicht- en handhavingscapaciteit over de hele lijn van operatie tot bestuurlijke advisering beperkt is; iedereen vist uit dezelfde vijver en/of heeft de eigen functie (weer) in te vullen;
- Communiceer dat Corona er is en ons parten blijft spelen;
- Stel uitzonderingen vast voor zorgpersoneel en cruciale beroepen;
- Kans op verdere polarisatie in de samenleving als binnen bedrijven in het bijzonder, die kan leiden tot staking, ziekmelden van collega's.

De vraag is hoe vaak 2G uiteindelijk echt toegepast gaat worden, alleen als thuiswerken echt niet kan, bij besmettingen. In de beeldvorming is het écht een heel groot ding.



11. Reactie veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (bijlage 4)

12. Reactie veiligheidsregio Haaglanden

Gelet op de korte reactietermijn en onze rol, beperken wij de reactie tot 2 punten:

- In hoeverre worden de financiële gevolgen voor gemeenten ook meegenomen/meegewogen? Dit voorstel gaat nu slechts in op de financiële gevolgen voor het Rijk, terwijl er een aanzienlijk rol is weggelegd voor gemeenten als het gaat om het toezicht en de handhaving op de naleving van regels.
- Toezicht en handhaving liggen bij het Rijk wanneer het om besloten plaatsen gaat. Dit laat onverlet dat signalen doorgaans bij gemeenten binnenkomen. Hoe wordt de afstemming tussen Rijk en lokaal ingericht, zowel aan de voorkant (oppakken signalen) als de achterkant (als het Rijk handhaaft in gemeenten)?

13. Reactie veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (bijlage 5)



14. Reactie veiligheidsregio's Gooi- en Vechstreek en Flevoland

Namens de voorzitters van de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland deel ik u bij deze de gevraagde reactie op de het concept wettekst 2G.

In lijn met de reactie op de eerste spoedconsultatie zoals vanochtend aangeboden, stellen wij ons op het standpunt geen voorstander te zijn van de mogelijkheid tot invoeren van 2G (gevacineerd of genezen).

Wanneer we in Nederland deze weg inslaan wordt de polarisatie versterkt. Dit gaat geheel in tegen de in onze beide regio's gekozen weg van het goede verhaal en het goede gesprek voeren.

Wij investeren in de volle breedte in het gesprek over de nut en noodzaak van vaccineren en het laagdrempelig organiseren van vaccinatie- en testmogelijkheden.

Wij zien een wetswijziging die 2G mogelijk maakt als een stap achterwaarts in plaats van een stap voorwaarts. Eenheid en gevoel van gezamenlijkheid is van grote waarde in tijden van crisis.

Daarnaast zien wij, zoals reeds aangegeven, het niet als realistisch de handhaving op een voldoende wijze te kunnen uitvoeren. Deze wet moet het mogelijk maken om bij het heropenen van de samenleving voor een deel 2G toe te passen en voor andere delen van sectoren 3G. De uitvoering van de handhaving wordt daarmee in onze ogen nog complexer en daarmee nog minder realistisch uitvoerbaar.

Vanuit juridisch perspectief is tevens een advies geformuleerd/kritische vragen gesteld. Dit advies is 1-op-1 onderstaand ingevoegd:

Een opmerking vooraf (en niet bedoeld richting de collega's). Het op korte moeten adviseren over dergelijke precare en uitgebreide wetgeving maakt het geven van een zorgvuldig advies zeer lastig. Kruisverwijzingen naar jurisprudentie, OMT adviezen, Fieladlab resultaten, adviezen van de Gezondheidsraad of onderzoeken van de TU Delft maken het niet makkelijk om het e.e.a. naast elkaar te leggen en te beoordelen. Hopelijk kan hier ook aandacht voor gevraagd worden in een gezamenlijke reactie. Een pandemie of crisis betekent m.i. namelijk niet dat we gehaast te werk dienen te gaan, zeker niet gelet op verregaande gevolgen van deze regelingen.

Dat gezegd hebbende kom ik tot de volgende feedback.

In de MvT staat de volgende passage:

Bij de toepassing van het 2G-ctb wordt ook rekening gehouden met situaties waarin toepassing van 2G nu wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar waarin dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan jeugdsport waarbij de jeugdige deelnemers jonger zijn dan 12 en de trainer negatief is getest. Het is moeilijk voor te stellen wie erbij gediend zou zijn een dergelijke activiteit geen doorgang te laten vinden, zeker nu voldoende lichaamsbeweging een belangrijk onderdeel is van gezondheid. Ook kunnen zich schrijnende situaties voordoen indien 2G-ctb's worden vereist in de niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, waarvoor tevens een wetsvoorstel in behandeling is. Wie te maken krijgt met een lekkage aan de



woning moet naar de bouwmarkt kunnen om reparatiematerialen te kopen. Een kapotte koelkast moet vervangen kunnen worden. Ouders die met de winter voor de deur met hun kind een nieuwe jas moeten gaan passen, moeten dit kunnen doen. Omstandigheden zoals deze voorbeelden zijn echter te talrijk en onvoorspelbaar om in de wet effectief uit te zonderen. Wanneer bij ministeriële regeling de beslissing wordt genomen om daadwerkelijk 2G-ctb's in te zetten, dan zullen situaties waarin 2G onaanvaardbaar zou zijn buiten schot worden gehouden

De vinger wordt hier op de zere plek gelegd met de zinsnede: Het is moeilijk voor te stellen wie erbij gediend zou zijn een dergelijke activiteit geen doorgang te laten vinden, zeker nu voldoende lichaamsbeweging een belangrijk onderdeel is van gezondheid.

Hoe staat dit in verhouding met het reeds toepassen van de 3G maatregel voor sport-scholen maar mogelijk dus ook straks middels toepassen van het 2G beleid voor dergelijke activiteiten?

Tevens staat in de MvT het volgende:

Gelet op de ernstige epidemiologische situatie, beschreven in het 129^e OMT-advies, weegt het belang voor de volksgezondheid voor de regering zwaar. De regering neemt daarbij in overweging dat vanwege de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg het 2G-ctb alleen zal worden ingezet in omgevingen waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het virus.

Hieruit concludeer ik dat de 2G maatregel alleen wordt ingezet waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het virus. Volgens mij spreekt deze passage dan ook de inzet en gedachte achter de vorige consultatie over het conceptvoorstel Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen tegen.

Ik heb de actuele besmettingscijfers inzake detailhandel niet paraat (mogelijk kunnen we die nog opzoeken?) maar voor zover ik de informatie voorbij heb zien komen blijken er geen hoog risico omgevingen voor te komen in de detailhandel etc. Waarom deze sectoren dan niet gewoon direct uitzonderen en voorkomen dat we dit alsnog mogelijk maken? Misschien moeten we in deze regelingen sowieso een duidelijke afbakening opnemen wat een hoog-risico omgeving is en wanneer deze kwalificatie gegeven wordt aan een omgeving. M.i. kan dit alleen indien er sprake is van deugdelijk bron en contactonderzoek.

De volgende passage lijkt mij overigens ook weer tegenstrijdig met de bevindingen uit de Fieldlab evenementen en de resultaten zoals deze met de TK gedeeld zijn op 16 september 2021 (kenmerk DGBI-TOP /21233863). Hoe lezen jullie dit en relatie tot onderstaande passage uit de MvT:

Het 126^e OMT-advies noemde als voorbeeld de (nacht)horeca en discotheken. Dat zijn recreatieve, niet-essentiële en ongeplaceerde omgevingen. Ongeplaceerde omgevingen zijn over het algemeen horeca, evenementen, vertoning van kunst en cultuur en publiek bij professionele sportwedstrijden waarbij geen vaste zitplaats is.



Wanneer is nu sprake van een hoog risico omgeving en wanneer wordt dit als zodanig toegepast? Het RIVM stelt immers ook in de grafieken dat de besmettingen thuis voor ongeveer de helft van de gevallen de bestemmingshaard is.

Resumerend.

Juridisch gezien wordt er wederom uitgebreid stilgestaan in de MvT. De basis lijkt hier dan ook wel weer op orde maar de vraag is of dat inderdaad zo is. Ik stel immers ook vast dat er tegenstrijdigheden in lijken te zitten of althans zaken waarvan ik niet het gehele plaatje kan overzien. .



Van [redacted]
Aan Veiligheidsberaad
Kopie aan
Datum 15-11-2021
Onderwerp Wetsvoorstel differentiatie coronatoegangsbewijzen
Telefoon
E-mailadres

Memo

Aan het Veiligheidsberaad,

Dit voorstel ziet vooral op de mogelijkheid om een 2G-CTB mogelijk te maken. Daarnaast wordt de optie om een regeling te maken voor mensen die niet gevaccineerd kunnen worden toegevoegd.

"2G-CTB" kan overal worden ingevoerd behalve in onderwijs, op arbeidsplaatsen en bij essentiële voorzieningen.

De medische redenen om hiertoe over te gaan worden uitgebreid toegelicht. Het advies is dat hierover door het Rijk zeer intensief wordt gecommuniceerd, omdat niet iedereen meteen de noodzaak hiervan zal begrijpen.

Verder wordt in het voorstel een vooruitblik gegeven op welke terreinen 2G zal worden ingezet. Dat zal dan vooral de recreatieve, ongeplaceerde settings zijn. Geplaceerde settings kunnen dan met 3G toegankelijk blijven, zoals cultuurvoorstellingen. Daarmee stelt men dat de ondernemer zelf een keuze heeft. Door activiteiten geplaceerd aan te bieden, kan dit met toepassing van 3G.

De vraag is of dit stelsel, hoe begrijpelijk ook, nog wel handhaafbaar is. Het systeem wordt steeds fijnmaziger en gedifferentieerder. Zowel voor de burger als voor de handhavers wordt dit steeds ingewikkelder. Als 2G naast 3G bestaat en er dan ook nog allerlei keuze-opties zijn, dan is het beeld wel heel divers geworden.

Vandaar dat het beter is overal 2G verplicht te stellen in bepaalde sectoren/situaties dan een gedifferentieerd model.

Met vriendelijke groeten,

De voorzitter VRGZ,

[redacted]
namens deze,

[redacted]

Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met differentiatie in coronatoegangsbewijzen (Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om te kunnen differentiëren in het met een coronatoegangsbewijs aan te tonen resultaat, zodat deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen in bepaalde situaties slechts kan worden geboden met een coronatoegangsbewijs op basis van vaccinatie tegen het coronavirus of herstel van een infectie met dat virus;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Artikel 58ra van de Wet publieke gezondheid wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. in onderdeel a wordt "een vergelijkbare kans op overdracht" vervangen door "ten hoogste een vergelijkbare kans op overdracht";
 - b. aan onderdeel b wordt toegevoegd "voor zover de regels zijn gesteld op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid".
2. Het negende lid komt te luiden:
 9. Regels als bedoeld in het eerste lid gelden niet voor personen die:
 - a. vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken, indien uitsluitend of onder meer met een testuitslag deelgenomen kan worden aan activiteiten of toegang verkregen kan worden tot voorzieningen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van deze uitzondering, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon vanwege een beperking of ziekte geen test kan worden afgenomen en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen;
 - b. om medische redenen niet gevaccineerd kunnen worden tegen het virus SARS-CoV-2, indien uitsluitend na vaccinatie tegen het virus SARS-CoV-2 of herstel van een infectie met dat virus deelgenomen kan worden aan activiteiten of toegang verkregen kan worden tot voorzieningen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van deze uitzondering, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon om medische redenen niet gevaccineerd kan worden en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen, waarbij kan worden bepaald dat beschikt dient te worden over een testuitslag.

Met opmerkingen [SE1]: Voor draagvlak van belang, dat dit praktisch uitvoerbare regelingen zijn. En dat zodra 2G wordt ingezet, mensen hun uitzonderingspositie al hebben kunnen 'verzilveren'.

Met opmerkingen [SE2]: Deze MR is erg belangrijk. Immers, personen die een keuze hebben, kunnen worden geconfronteerd met de gevolgen van hun keuze (geen toegang). Bij personen die geen reële keuze hebben omdat zij simpelweg niet kunnen laten testen pakt dit anders uit

Met opmerkingen [SE3]: Zie vorige opmerking.

Artikel II

Indien het bij koninklijke boodschap van [PM: datum] ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met uitbreiding van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen ten aanzien van personen die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten en bezoekers (Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen) (Kamerstukken [PM: kamerstuknummer]) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel C, van die wet:

- a. eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, wordt artikel I van deze wet als volgt gewijzigd:
1. Onderdeel 1, onder b, komt te luiden:
 - b. aan onderdeel b wordt toegevoegd "voor zover de regels zijn gesteld:
 - 1°. op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid;
 - 2°. ten aanzien van de arbeidsplaats, bedoeld in het achtste, negende of tiende lid; of
 - 3°. de andere terreinen, bedoeld in het elfde lid, voor zover geen sprake is van een verplichting of het een essentiële voorziening betreft".
 2. Onderdeel 2 wordt als volgt gewijzigd:
 - a. in de aanhef wordt "Het negende lid" vervangen door "het twaalfde lid";
 - b. het voorgestelde negende lid wordt vernummerd tot twaalfde lid;
 - c. in de aanhef van het voorgestelde twaalfde lid (nieuw) wordt na "Regels als bedoeld in het eerste lid" vervangen door "Regels als bedoeld in dit artikel".
- b. later in werking treedt dan deze wet, wordt na artikel I, onderdeel C, subonderdeel 1, van die wet een onderdeel ingevoegd, luidende:
- 1a. In het tweede lid, onderdeel b, wordt "voor zover de regels zijn gesteld op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid" vervangen door "voor zover de regels zijn gesteld:
 - 1°. op het terrein van het onderwijs, bedoeld in het derde lid;
 - 2°. ten aanzien van de arbeidsplaats, bedoeld in het achtste, negende of tiende lid; of
 - 3°. de andere terreinen, bedoeld in het elfde lid, voor zover geen sprake is van een verplichting of het een essentiële voorziening betreft".

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De sterke opleving van het virus SARS-CoV-2 (hierna: het virus of coronavirus) is zichtbaar in de toenemende aantallen infecties, ziekenhuisopnames, opnames op de Intensive Care (hierna: IC) en in de oversterftecijfers.¹ Deze opleving leidt tot gezondheidsrisico's voor kwetsbare mensen in de samenleving en tot dreigende overbelasting van de zorg. Onder die kwetsbaren vallen ongevaccineerde personen die ook niet van covid-19 zijn hersteld, die een grotere kans hebben om met het virus te worden geïnfecteerd. Bovendien hebben ongevaccineerde personen gemiddeld een aanzienlijk hoger risico om in de zorg terecht te komen.² Tegelijkertijd hebben zij een grotere kans om het virus (ongemerkt) over te dragen aan andere personen, in het bijzonder (kwetsbare) ongevaccineerde personen. Ook als zij zijn getest, is de kans op overdracht door hen groter dan door een gevaccineerde persoon die het virus bij zich draagt, met name in geval van een vals-negatieve testuitslag of in het geval van besmettelijkheid binnen 24 uur na afname van de test.³ Oftewel, de besmettelijkheid van ongevaccineerden die het virus bij zich dragen is groter dan die van gevaccineerde personen die het virus bij zich dragen. De sterke heropleving van het virus en de dreigende overbelasting van de zorg noodzaakt tot de acute gehele of gedeeltelijke sluiting van sectoren (zoals het verbod op evenementen, maximale capaciteitsnormen en beperkte openingstijden van publieke plaatsen) en het herinvoeren van de veilige afstand van anderhalvemeter.⁴ Met deze maatregelen wordt het aantal contacten op zeer korte termijn sterk verminderd. Om de komende periode de snelheid van de verspreiding van het virus te blijven beperken, de overbelasting van de zorg verder tegen te gaan, kwetsbare mensen in de samenleving te blijven beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen, is evenwel nodig om alternatieve instrumenten beschikbaar te hebben die in de plaats komen van de voornoemde sluiting van sectoren. Een alternatief instrument is een gewijzigde inzet van coronatoegangsbewijzen (hierna: ctb's), waarin dit wetsvoorstel voorziet.⁵

In het 129^e advies van het Outbreak Management Team (OMT) wordt geadviseerd bij de heropening van de sectoren de introductie van de zogenoemde '2G-maatregel' te overwegen als alternatieve mogelijkheid voor het standaard coronatoegangsbewijs ('3G'). De 2G-maatregel houdt in dat een coronatoegangsbewijs (hierna: ctb) voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend is gebaseerd op vaccinatie (*gevaccineerd*) of herstel (*genezen*), en dus niet meer op een testbewijs (*getest*). Eerder noemde het 126^e OMT-advies het 2G-beleid als mogelijkheid voor bepaalde hoogrisico-omgevingen, met als voorbeeld de inzet ervan in Berlijn in de (nacht)horeca en discotheken.⁶

Momenteel kan op grond van de tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 in hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) het ctb worden voorgeschreven voor deelname aan activiteiten en toegang tot voorzieningen. Een ctb is gebaseerd op een negatieve uitslag van een test op infectie met het virus SARS-CoV-2 of, indien van toepassing, een vaccinatie tegen dat virus of herstel van een eerdere infectie. Daarmee geldt momenteel een '3G'-beleid: een ctb kan gebaseerd zijn op het negatief zijn *getest* op het virus, op het volledig *gevaccineerd* zijn tegen het virus of op het *genezen* zijn van het virus.

¹ OMT 129

² OMT 128

³ OMT 126

⁴ Wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verplichte sluitingstijd voor winkels, eet- en drinkgelegenheden en andere locaties, een gedeeltelijk evenementenverbod en enkele andere regels van 12 november 2021

⁵ Dit wetsvoorstel is aangekondigd tijdens de personconferentie Coronavirus van 12 november 2021.

⁶ OMT 126

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wpg om het bij ministeriële regeling mogelijk te maken dat een ctb voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend kan worden gebaseerd op vaccinatie of herstel ('2G'). Zoals gezegd, is het doel hiervan om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen.

Het inzetten van de 2G-maatregel bij ministeriële regeling mag enkel indien dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is.⁷ Bovendien geldt dat, als wordt overwogen om de 2G-maatregel in te voeren, hierover eerst een actueel advies van het OMT en een sociaalmaatschappelijk-economische reflectie worden gevraagd. Ook geldt voor de ministeriële regeling dat de Tweede Kamer wordt betrokken via de nahanprocedure die voor alle coronamaatregelen geldt en de Eerste Kamer hierover wordt geïnformeerd.⁸

Overigens geldt dat in het onderhavige wetsvoorstel expliciet wordt bepaald dat de inzet van de 2G-maatregel nimmer mogelijk is om toegang te krijgen tot de werkplek en deel te kunnen nemen aan het onderwijs. Deze uitzonderingen worden nader toegelicht in paragraaf 4.1.

Bij de toepassing van het 2G-ctb wordt ook rekening gehouden met situaties waarin toepassing van 2G nu wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar waarin dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan jeugdsport waarbij de jeugdige deelnemers jonger zijn dan 12 en de trainer negatief is getest. Het is moeilijk voor te stellen wie erbij gediend zou zijn een dergelijke activiteit geen doorgang te laten vinden, zeker nu voldoende lichaamsbeweging een belangrijk onderdeel is van gezondheid. Ook kunnen zich schrijnende situaties voordoen indien 2G-ctb's worden vereist in de niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen, waarvoor tevens een wetsvoorstel in behandeling is. Wie te maken krijgt met een lekkage aan de woning moet naar de bouwmarkt kunnen om reparatiematerialen te kopen. Een kapotte koelkast moet vervangen kunnen worden. Ouders die met de winter voor de deur met hun kind een nieuwe jas moeten gaan passen, moeten dit kunnen doen. Omstandigheden zoals deze voorbeelden zijn echter te talrijk en onvoorspelbaar om in de wet effectief uit te zonderen. Wanneer bij ministeriële regeling de beslissing wordt genomen om daadwerkelijk 2G-ctb's in te zetten, dan zullen situaties waarin 2G onaanvaardbaar zou zijn buiten schot worden gehouden.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Ctb: 3G en 2G

Bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 kan bij ministeriële regeling een ctb worden voorgeschreven. Een ctb kan thans zijn gebaseerd op een testuitslag waaruit blijkt dat er op het moment van afname van de test geen infectie was met het virus, op een volledige vaccinatie tegen het coronavirus of op het herstel van een infectie met het coronavirus. Deze gronden worden kortweg aangeduid als respectievelijk een testbewijs, een vaccinatiebewijs en een herstelbewijs. Een gangbare afkorting is 3G. Bij het tonen en controleren van een ctb wordt overigens niet zichtbaar gemaakt over welk soort bewijs de betrokkene beschikt.

Ctb's kunnen direct worden voorgeschreven in de sectoren die in artikel 58ra, eerste lid, Wpg genoemd zijn. Het betreft activiteiten of voorzieningen op de volgende terreinen: cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca of sport. Om ctb's in te kunnen zetten in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) of het hoger onderwijs (hierna: ho) is ingevolge artikel 58ra, derde lid, Wpg eerst aanwijzing van deze sectoren bij algemene maatregel van bestuur vereist. Het middelbaar onderwijs en hoger onderwijs zijn op dit moment niet aangewezen.

⁷ Art. 58b lid 2 Wpg.

⁸ Art. 58c Wpg.

Momenteel zijn er wetsvoorstellen in procedure of voorbereiding die de inzet van het 3G-ctb verbreden.

In procedure is gebracht een wetsvoorstel waarbij artikel 58ra Wpg aldus wordt aangepast dat het – als dit nodig is – ook mogelijk wordt om het ctb in te zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.⁹

Daarnaast is er een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij een grondslag wordt gecreëerd om:
- als op de ctb-plichtige terreinen¹⁰ het gebruik van het ctb verplicht is voor klanten of bezoekers, eenzelfde verplichting op dat terrein te introduceren voor werknemers of andere personen die arbeid verrichten, zoals zelfstandigen of vrijwilligers;

- werkgevers op andere terreinen de bevoegdheid te kunnen geven om een ctb als voorwaarde te stellen voor werknemers of andere personen die arbeid verrichten, om werkzaamheden te mogen verrichten op een arbeidsplaats (bijvoorbeeld in een verpleeghuis, cockpit, penitentiaire inrichting of distributiecentrum); en

- een beheerder van een locatie op zo'n ander terrein de bevoegdheid te geven om een ctb als voorwaarde te stellen voor bezoekers om toegang te kunnen krijgen tot de locatie.¹¹

Dat voorstel gaat, met uitzondering van de ctb-plichtige terreinen, in principe uit van een bevoegdheid van de werkgever of beheerder. Onder 'werkgever' wordt mede verstaan een opdrachtgever voor zover het gaat om een andere persoon die arbeid verricht, zoals een zelfstandige of vrijwilliger. Tegelijkertijd voorziet dat wetsvoorstel in de mogelijkheid om het ctb te verplichten door de overheid als toepassing van de inzet van deze bevoegdheid achterblijft ten opzichte van wat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is.

De verhouding tussen het onderhavig wetsvoorstel over het 2G-ctb, de huidige ctb-regelgeving en de twee hiervoor genoemde wetsvoorstellen over de verbreding van het 3G-ctb is als volgt.

Het baseren van een ctb op een vaccinatie- of herstelbewijs kan op grond van artikel 58ra, tweede lid, Wpg alleen wanneer met een dergelijk bewijs een vergelijkbare kans op overdracht van het coronavirus bestaat als bij een bewijs van een negatieve testuitslag. Als dat zo is, kan momenteel nog altijd gebruik gemaakt worden van een ctb op basis van een negatieve testuitslag (3G). Met dit wetsvoorstel wordt het bereik van deze voorwaarde beperkt, zodat het in bepaalde situaties ook mogelijk is een ctb uitsluitend te baseren op vaccinatie of herstel (2G).

De inzet van het 2G-ctb is ingekaderd. In de eerste plaats geldt dat het beschikken over een ctb alleen wettelijk verplicht kan worden gesteld wanneer dat gelet op de epidemiologische situatie noodzakelijk en proportioneel is. Vervolgens moet worden voldaan aan de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg. De inzet van het ctb moet op grond van dat artikel, kort gezegd, in het maatschappelijk belang zijn aangewezen, uitvoerbaar en doelmatig zijn en gepaard gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan weg te nemen of te verminderen. Hieruit vloeit voort dat de inzet van een 2G-ctb alleen mogelijk is als een 3G-ctb met eventuele aanvullende maatregelen, zoals een placheringsplicht of een anderhalve-meter-afstandsnorm, onvoldoende is om de verspreiding van het virus verder af te remmen, de overbelasting van de zorg verder tegen te gaan, kwetsbare mensen in de samenleving te blijven beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. De situaties waarin daarvan sprake kan zijn, betreffen hoogrisico-omgevingen, waaronder met name de door het OMT (nacht)horeca en discotheken. Als de uitbater van een dergelijke gelegenheid de naleving van een placheringsplicht en/of een anderhalve-meter-afstandsnorm niet kan garanderen, is een 2G-beleid een alternatief instrument.

⁹ Voorstel tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met aanpassing van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen bij niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen (Kamerstukken II 2021/22, [PM], nr. 2).

¹⁰ De hiervoor genoemde terreinen cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca of sport, middelbaar onderwijs en hoger onderwijs, alsmede niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.

¹¹ Voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met uitbreiding van de tijdelijke regels over de inzet van coronatoegangsbewijzen ten aanzien van personen die arbeid verrichten en bezoekers (Kamerstukken II 2021/22, [PM], nr. 2).

Met opmerkingen [SE4]: Afhankelijk van de locatie/activiteit voor CTB wordt bepaald wie bevoegd gezag is (burgemeester of inspectie). Zorg voor voldoende capaciteit bij inspectie. Zorg voor afstemming in de handhaving. Als de handhavingsstrategieën uit elkaar gaan lopen, dan ontstaat beeld van ongelijke behandeling en mogelijk willekeur

Op veel plaatsen zal een 2G-ctb niet snel, of helemaal niet, worden gebruikt, omdat geen sprake is van een hoogrisico-omgeving en 3G-beleid voldoende bescherming biedt. Daarbij kan gedacht worden aan omgevingen waarbij geen sprake is van een hoogrisico-omgeving, zoals in winkels.

2.2 Ctb op basis van vaccinatie of herstel (2G)

Bij de mogelijkheid tot het invoeren van een 2G-ctb spelen met name de mogelijke vaccinatiedrang en gelijke behandeling een rol, wegens het met 2G uitsluiten van een testbewijs voor toegang tot of deelname aan bepaalde voorzieningen of activiteiten. De Gezondheidsraad heeft in februari 2021 de regering geadviseerd over ethische en juridische afwegingen rondom covid-vaccinatie.¹² Daarin is aangegeven dat vaccinatiedrang niet per definitie onaanvaardbaar is, maar dat hiervoor wel een rechtvaardiging moet bestaan. Dit wetsvoorstel heeft geen vaccinatiedrang tot doel of neven doel, maar dit kan wel een neveneffect zijn.

Het afwegingskader van de Gezondheidsraad stelt dat vaccinatiebewijzen effectief en noodzakelijk moeten zijn voor het bereiken van de beoogde doelstelling. Vaccinatiebewijzen moeten bovendien proportioneel zijn, en de minst ingrijpende maatregel zijn om de doelstelling te bereiken. Ze mogen niet leiden tot ongerechtvaardigde uitsluiting en discriminatie. Private partijen moeten potentiële schadelijke gevolgen minimaliseren, ze moeten zich houden aan de privacywetgeving en periodiek evalueren of de inzet van vaccinatiebewijzen nog voldoet aan de voorwaarden. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de gerechtvaardigde inzet van vaccinatiebewijzen door private partijen.

Het ctb is echter, zowel in 3G-vorm als in 2G-vorm, niet te classificeren als zuiver vaccinatiebewijs waarover de Gezondheidsraad adviseerde, nu op zijn minst ook bewijs van herstel de grond van afgifte kan zijn.

Hierna wordt ingegaan op de manier waarop de regering de mogelijkheid tot invoering van het 2G-ctb heeft overwogen. Voor het toezicht door de overheid op het gebruik van 2G-ctb wordt verwezen naar paragraaf 8.

Doel

Het doel van 2G om de snelheid van de verspreiding van het coronavirus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Het uitgangspunt van het ctb is vanaf aanvang geweest het bieden van de mogelijkheid om de samenleving voor iedereen te heropenen en open te houden. De inzet van 2G de vraag op of sectoren ook voor een deel heropend kunnen worden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen plaatsen waar alleen personen met een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen komen en plaatsen die ook toegankelijk zijn voor personen die aan de hand van een testuitslag kunnen aantonen dat zij niet besmet zijn met het virus. Het mensenrechtelijk afwegingskader voor de beantwoording van deze vraag wordt in paragraaf 4.1 besproken.

De effectiviteit van 2G

Het 129^e OMT-advies adviseert dat bij de invoering van het ctb in combinatie met placering en de veilige afstand van anderhalve meter sectoren geleidelijk kunnen worden heropend en openblijven, indien een goede controle op het ctb plaatsvindt. Hierbij kan de 2G-maatregel op bepaalde plaatsen worden overwogen als alternatief voor de 3G-maatregel of het testen van iedereen (ook gevaccineerde personen en van het virus herstelde personen) voor toegang.

Het ctb kan een effectief middel zijn bij bestrijding van de epidemie van covid-19. Het ctb levert volgens de 126^e en 128^e OMT-adviezen een belangrijke, gerichte bijdrage aan het reduceren van het risico op infecties met het coronavirus en de doorgifte ervan in sommige settings, in het bijzonder in risicovolle omgevingen, in het bijzonder evenementen en de horeca, mits de regels over het ctb ook worden gehandhaafd.¹³ Ook heeft het breed inzetten van het ctb een gunstige

¹² Gezondheidsraad, 'Ethische en juridische afwegingen COVID-19-vaccinatie', van 4 februari 2021

¹³ OMT 126 en 128

invloed op te verwachten ziekenhuisopnames.¹⁴ Het ctb kan de kans dat een besmette persoon aanwezig op een evenement is en het virus doorgeeft evenwel niet wegnemen.

Het ctb is effectiever wanneer dit is afgegeven wegens volledige vaccinatie dan wegens een negatieve testuitslag. De kans op de aanwezigheid van een besmette persoon en doorgifte tijdens een evenement is groter in het geval van een niet-gevaccineerd persoon. Volgens het 126^e OMT-advies is de kans dat iemand het virus bij zich draagt en daarmee potentieel besmettelijk is voor anderen, ook na een negatieve antigeensneltest, nog altijd circa tweemaal zo groot als de kans dat een volledig gevaccineerd persoon het virus draagt.¹⁵ De effectiviteit van een (volledige) vaccinatie tegen het oplopen van een besmetting is volgens het 126^e OMT-advies ongeveer 75%. Volgens het 126^e OMT-advies biedt vaccinatie voor 50 tot 63% bescherming tegen het overdragen van het virus na een besmetting.¹⁶ Bij het RIVM is bevestigd dat de keersom is dat als een gevaccineerde persoon nauw contact heeft met een besmet persoon, de kans dat deze gevaccineerde persoon thuis een infectie doorgeeft maar liefst 87,5 tot 89% kleiner is dan wanneer het een ongevaccineerde persoon betreft die met de besmette persoon in aanraking komt. Er is dus een groot verschil in het risico op de overdracht van het virus. De bescherming die een vaccinatie biedt geldt zowel ten aanzien van gevaccineerde personen als ongevaccineerde personen.

Inzet van 2G is bovendien effectiever in het voorkomen van ziekenhuisopnames dan het alternatief van het breed verplichten van toegangstesten voor gevaccineerde, herstelde personen en ongevaccineerde personen. Onderzoeksresultaten van TU Delft naar aanleiding van de Fieldlabs Evenementen laten consistent zien dat de kans dat een deelnemer aan een evenement (waarbij het ctb werd gebruikt) covid-19-klachten ontwikkelt waarvoor ziekenhuisopname nodig is, het kleinst is bij evenementen waar alleen gevaccineerde personen (of die zijn hersteld na een doorgemaakte infectie) worden toegelaten.¹⁷ Dit wordt vervolgens gevolgd door evenementen waarbij iedereen getest wordt (zowel de gevaccineerde of herstelde personen als ongevaccineerde personen), en ten slotte door evenementen waar uitsluitend ongevaccineerde personen getest worden, in een groep bestaande uit ongevaccineerde, niet van covid-19 herstelde personen en personen die zijn hersteld na een doorgemaakte infectie of vaccinatie.¹⁸

In modelmatig onderzoek door TU Delft zijn vier strategieën voor mogelijk toegangsbeleid onderzocht: ctb op basis van 3G, iedereen testen voor toegang, ctb op basis van 2G en het niet inzetten van het ctb. Uit de modellering blijkt dat de inzet van het 3G-ctb het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames met tientallen procenten (afhankelijk van de setting waarin het CTB wordt ingezet) vermindert. Dit reducerende effect op het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames kan het meeste worden vergroot door een 2G-ctb. Naar aanleiding van dit onderzoek en de motie Westerveld wordt momenteel vervolgonderzoek gedaan naar de effectiviteit van het ctb.¹⁹ Gelet op de huidige ernstige epidemiologische situatie kan nader vervolgonderzoek niet worden afgewacht.

Sinds kort zijn in het buitenland bepaalde vormen van een 2G-ctb ingevoerd. In Duitsland kennen meerdere deelstaten een 2G-optie of -verplichting voor bepaalde sectoren zoals discotheken of sauna's. Oostenrijk kent een landelijke 2G-regel voor de horeca, overnachtingsgelegenheden, culturele instellingen, sportfaciliteiten, skigebieden en evenementen met meer dan 25 deelnemers.

Noodzaak en proportionaliteit

Bij de overwegingen over de noodzaak van de inzet van 2G-ctb wordt een balans gezicht tussen:

- (i) het belang van de volksgezondheid waaronder het beschermen van kwetsbare mensen (inclusief degenen die niet zijn gevaccineerd) en het voorkomen van overbelasting van de zorg (waardoor geen zorg meer kan worden geleverd voor zowel covid-19-patiënten als andere patiënten);
- (ii) de belangen van mensen die niet zijn gevaccineerd en nog geen covid-19-infectie hebben doorgemaakt om op gelijke voet toegang te blijven hebben tot locaties en voorzieningen;
- (iii) de belangen van ondernemers en andere betrokkenen om hun beroep of bedrijf uit te oefenen met zo min mogelijk (omzet)beperkingen; en

¹⁴ OMT 128

¹⁵ OMT 126

¹⁶ OMT 126

¹⁷ B. Kolen & P. van Gelder, Covid-19 risico voor evenementen. Effectiviteit risico beheersing strategieën en terugblik op ADE en F1, TU Delft, PM datum.

¹⁸ OMT 126

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1481.

(iv) het belang van de sociale cohesie in de samenleving, die (mogelijk zelfs tot na afloop van de epidemie) afneemt wanneer een deel van de bevolking de toegang tot bepaalde publieke locaties wordt beperkt.

Gelet op de ernstige epidemiologische situatie, beschreven in het 129^e OMT-advies, weegt het belang voor de volksgezondheid voor de regering zwaar. De regering neemt daarbij in overweging dat vanwege de voorwaarden uit artikel 58rb Wpg het 2G-ctb alleen zal worden ingezet in omgevingen waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het virus. Het 126^e OMT-advies noemde als voorbeeld de (nacht)horeca en discotheken. Dat zijn recreatieve, niet-essentiële en ongeplaceerde omgevingen. Ongeplaceerde omgevingen zijn over het algemeen horeca, evenementen, vertoning van kunst en cultuur en publiek bij professionele sportwedstrijden waarbij geen vaste zitplaats is. Dat betreft steeds recreatieve, niet-essentiële, plaatsen waar veel mensen samenkomen op kleine afstand van elkaar. Afhankelijk van de epidemiologische situatie kan op andere plaatsen, dan die door het 126^e OMT-advies zijn genoemd, een hoog risico bestaan op besmetting en overdracht van het virus. Geplaceerde omgevingen blijven toegestaan met een CTB op basis van een vaccinatiebewijs, herstelbewijs of negatieve testuitslag (3G). Ondernemers kunnen zelf kiezen tussen het inrichten van hun activiteiten, en daarmee ook voor hoofdzakelijk geplaceerde of ongeplaceerde activiteiten. Daar waar geplaceerde activiteiten worden verricht, geldt een 3G-ctb. Arbeidsplaatsen en het onderwijs worden in dit wetsvoorstel expliciet uitgezonderd van de mogelijkheid voor 2G. Zoals hiervoor in paragraaf 2.1 is besproken, zal eerst bij ministeriële regeling, na een actueel OMT-advies en sociaalmaatschappelijke en economische reflectie, moeten worden onderbouwd waarom de inzet van een 2G-ctb noodzakelijk is.

De regering wijst daarnaast ook op de sociale solidariteit, ook op het terrein van de volksgezondheid.²⁰ De individuele vrijheid om zich niet te laten vaccineren gaat gelet op de ziekenhuis- en IC-bezetting door ongevaccineerde personen²¹ levert een te grotere druk op het collectieve domein van de zorg. Ter beperking van die collectieve last mag van ongevaccineerde personen een extra inspanning worden verwacht (het afzien van bepaalde niet-essentiële activiteiten zonder vaccinatie- of herstelbewijs), om overbelasting van de zorg of de sluiting van sectoren te kunnen beëindigen of voorkomen. Doel van het ctb is immers dat de gehele maatschappij gebruik moet kunnen blijven maken van essentiële collectieve voorzieningen.

Uit de sociaalmaatschappelijk-economische reflectie van 10 november 2021 blijkt ten slotte dat de invoering van 2G (gevaccineerd of genezen) in de huidige CTB-sectoren economisch gezien minder schadelijk is dan beperkende maatregelen zoals sluiting. Daaruit blijkt ook dat het 2G-ctb als positief bijeffect heeft dat het de vaccinatiegraad waarschijnlijk meer verhoogt dan het 3G-ctb. Dat is voor de regering uitdrukkelijk een neveneffect en geen nevendoeel van de inzet van 2G-ctb.

Geen ongerechtvaardigde uitsluiting en discriminatie, minimaliseren potentiële schadelijke gevolgen

Mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren (die medisch gezien meer nadelen van een vaccinatie ondervinden dan voordelen) en geen herstelbewijs kunnen overleggen raken buitengesloten van het maatschappelijk verkeer. Een 3G-beleid geeft voor deze groep de optie om zich tegen een relatief beperkt gezondheidsrisico in het sociaal verkeer te mengen, maar bij een 2G-beleid is dit perspectief tot maatschappelijke participatie voor deze groep afwezig. Een dergelijk onderscheid is voor mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren onwenselijk gelet op het verbod op ongelijke behandeling, gelijke toegang tot publieke plaatsen en het voorkomen van polarisatie en stigmatisering.

Het RIVM geeft aan dat het aantal mensen dat niet (volledig) tegen covid-19 gevaccineerd kan worden om medische redenen beperkt is. Er kunnen verschillende redenen zijn waardoor iemand niet gevaccineerd kan worden, zoals een contra-indicatie voor de covid-19 vaccinaties. Aan de hand van een medische uitspraak zal per individueel geval getoetst moeten worden of er sprake is van een uitzondering op 2G. Voor het overgrote deel van de mensen die niet gevaccineerd kon worden, is inmiddels een oplossing gevonden. Zo kan de groep die een allergische reactie had op

²⁰ EHRM, 8 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113.

²¹ OMT 129

de eerste vaccinatie, zich melden bij de huisarts voor een afspraak om onder begeleiding van een allergoloog alsnog een vaccinatie te ontvangen. Ook zijn er mensen die moeten wachten totdat ze gevaccineerd kunnen worden vanwege een behandeling die zij ondergaan. De verwachting is dat deze groep steeds kleiner wordt.

Voor deze personen en anderen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te regelen hoe zij alsnog kunnen deelnemen aan activiteiten zonder een vaccinatie – of herstelbewijs. Hoewel deze personen dan niet middels een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen worden beschermd, en een uitzondering voor deze groep daarmee tegen het doel van het beschermen van kwetsbare personen ingaat, wegen voor hen de individuele belangen zwaarder. Ten aanzien van de doelstelling van het voorkomen van overbelasting van de zorg is vanwege de kleine omvang van de groep sprake van een restrisico.

Voor mensen die zich niet willen laten vaccineren en niet zijn hersteld, kan er sprake zijn van uitsluiting en een gepercipieerde tweedeling in de samenleving. Deze negatieve gevolgen van uitsluiting zijn evenwel beperkt tot hoogrisico-omgevingen. Zoals gezegd is deze maatregel niet ongerechtvaardigd, gelet op de hiervoor genoemde afweging. Voor de mensenrechtelijke afweging wordt verwezen naar paragraaf 4.1.

3. Caribisch Nederland

Ctb's kunnen ook worden ingezet op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De desbetreffende tijdelijke regelingen maatregelen covid-19 bevatten daartoe reeds de algemene bepalingen omtrent ctb's. Indien wordt besloten tot inzet van het ctb op Bonaire, Sint Eustatius of Saba zal dat gebaseerd zijn op een specifieke, op de eilanden toegespitste afweging. Thans is de concrete inzet van ctb's alleen voor Bonaire nader geregeld. De gezaghebber kan plaatsen aanwijzen waar een evenement slechts mag worden georganiseerd indien de beheerder er zorg voor draagt dat uitsluitend deelnemers met een geldig ctb worden toegelaten (artikel 5.5a Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire). Momenteel worden (praktische) voorbereidingen getroffen voor de toepassing van deze bevoegdheid. Wanneer ctb's op Bonaire daadwerkelijk zullen worden ingezet, zal 2G om dezelfde redenen als in het Europese deel van Nederland kunnen worden toegepast. Hetzelfde geldt voor Saba en Sint Eustatius, waar overigens nog geen voornemens bestaan tot toepassing van ctb's.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Grond- en mensenrechten

Algemeen

De voorgestelde maatregel vormt een beperking op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit (van personen die zich ter verkrijging van een ctb bij toepassing van 2G moeten laten vaccineren), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (onder meer vanwege de gegevensverwerking), het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging (in verband met gewetensbezwaren tegen vaccinatie), recht op bewegingsvrijheid (omdat toegang alleen met een ctb mogelijk is) en het eigendomsrecht (van de betrokken ondernemers of dienstverleners). Daarnaast is de gelijke behandeling in het geding (als gevolg van het al dan niet gevaccineerd zijn). Deze grond- en mensenrechten zijn neergelegd in de artikelen 1, 6, 10, 11 en 14 van de Grondwet onderscheidenlijk de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De eis om over een ctb te beschikken treft bij toepassing van 2G met name personen die niet gevaccineerd zijn en niet hersteld. Een vaccinatie is ingrijpender dan een test. Afhankelijk van het type test is het afnemen ervan niet of nauwelijks invasief. Een NAAT-test is over het algemeen nauwelijks invasief, zij het dat dit afhankelijk van persoonlijke omstandigheden in individuele gevallen anders kan liggen. Bij vaccinatie wordt met een injectie een vaccin in het lichaam

gebracht. Het vaccin wekt een langdurige immuunrespons op. Vaccinatie heeft mogelijke bijwerkingen, die in zeldzame gevallen ernstig zijn. Vanwege het ontbreken van het beperkt invasieve alternatief testen vormt toepassing van 2G bij het ctb dus een verdergaande inbreuk op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit dan 3G.

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is reeds uitvoerig ingegaan op de grond- en mensenrechtelijke aspecten bij de inzet van testbewijzen.²² Op grond van vaste jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) zijn beperkingen van deze rechten toegestaan, indien zij bij of krachtens de wet zijn geregeld en de beperkingen in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van onder meer de bescherming van de volksgezondheid, het economisch welzijn van het land, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dat wil zeggen dat de maatregel geschikt moet zijn om het beoogde doel van de bescherming van de gezondheid te bereiken en dit doel niet kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen (subsidiariteit). Daarnaast moet de beperking in verhouding staan tot het met de maatregel gediende belang en mogen er voor belanghebbenden geen onevenredig nadelige gevolgen zijn (proportionaliteit). Bij het invullen van hun verdragsverplichtingen hebben partijen, afhankelijk van de omstandigheden, een zekere beoordelingsruimte ('margin of appreciation').

Net zoals dit in het algemeen geldt voor het ctb, zal uiteraard ook bij toepassing van 2G, indien de inzet van deze maatregel daadwerkelijk aan de orde is, gebruik gemaakt worden van de geclausuleerde delegatiegrondslag, waarbij in de toelichting de rechtvaardiging van de beperking van de grondrechten naar de concrete, actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden gegeven zal worden.

Wettelijke regeling

Gelet op de Grondwet en internationale verdragen is voor de beperking van grond- en mensenrechten een wettelijke basis nodig, waarbij ook uitdrukkelijk inhoudelijke criteria worden opgenomen om voorzienbaar te maken welke maatregelen in lagere regelgeving kunnen worden getroffen. Hoofdstuk Va Wpg bevat daartoe een gelaagd systeem van regelgeving. Paragraaf 3a van dat hoofdstuk voorziet expliciet in een wettelijke grondslag voor de inzet van het ctb. Dat de bij ministeriële regeling te bepalen inzet van het ctb - ook bij toepassing van 2G - moet voldoen aan de eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten, is geborgd door de voorwaarden in artikel 58b, tweede lid, Wpg, inhoudende dat een maatregel slechts getroffen mag worden indien dat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is en de uitoefening van grondrechten daarbij zo min mogelijk wordt beperkt. Als extra waarborgen gelden de specifieke voorwaarden voor de inzet van coronatoegangsbewijzen die zijn opgenomen in artikel 58rb van de Wpg. Deze houden in dat de maatregel in het maatschappelijk belang moet zijn aangewezen, uitvoerbaar en doelmatig moet zijn en gepaard moet gaan met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijke ongewenste effecten ervan weg te nemen of te verminderen.

Doel

De overheid is verplicht om maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 22 van de Grondwet) en zij moet epidemieën zoveel mogelijk voorkomen (artikel 11 van het Europees Sociaal Handvest). Er is dus een grond- en mensenrechtelijke opdracht voor de overheid om op te treden ter bescherming van de gezondheid. Ook dient de overheid de noodzakelijke maatregelen te treffen om systematisch of structureel disfunctioneren van ziekenhuisdiensten te voorkomen, zodat geen levensreddende behandelingen worden ontcijferd.²³ Het doel van de inzet van het ctb met toepassing van 2G is de bescherming van de volksgezondheid door te voorkomen dat het coronavirus zich verspreidt. De ernst en de gevolgen van de epidemie van covid-19 zijn namelijk bijzonder indringend voor zowel individuen, als de samenleving. Infectie kan leiden tot ziekteverschijnselen, waarvoor opname in het ziekenhuis en in een aantal gevallen intensive care

²² Kamerstukken II 2020/21, 35807, nr. 3, p. 20 e.v. Voorts wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting op de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, p. 28 e.v.).

²³ Artikel 8 EVRM; EHRM 25 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD005496909 (Mehmet Ulsoy e.a./Turkije), par. 84; EHRM 5 november 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1105DEC001810820 (Le Mailloux/Frankrijk), par. 9.

(hierna: IC) nodig is. Een deel van de patiënten komt desondanks te overlijden. De gezondheidszorg komt hierdoor onder druk te staan, met onder meer tot gevolg dat gelet op de capaciteit van verpleegafdelingen en de IC's andere, reguliere zorg afgeschaald moet worden. Het is daarom van belang transmissie van het coronavirus en de daaruit voortvloeiende behoefte aan intensieve zorg te verminderen.

Geschiktheid

De inzet van een ctb is een geschikt middel om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, aangezien daarmee de kans op transmissie ofwel de doorgifte van het virus van het virus wordt beperkt. In aanvulling daarop moet ook specifiek de toepassing van 2G worden gezien als een naar verwachting effectieve maatregel. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen in paragraaf 2.2, onder "De effectiviteit van 2G", naar aanleiding van het OMT-advies is overwogen.

Subsidiariteit

Toepassing van 2G zal ertoe leiden dat personen die niet gevaccineerd of hersteld zijn niet kunnen deelnemen aan activiteiten en geen toegang kunnen krijgen tot voorzieningen waar het ctb is voorgeschreven. Toepassing van 2G is slechts aan de orde indien het bovengeschetste doel niet bereikt kan worden indien ook toegang tot activiteiten of voorzieningen zou worden geboden aan personen die beschikken over een negatieve testuitslag. Toepassing van 2G is evenmin aan de orde als met andere, minder ingrijpende maatregelen dan de inzet van het ctb de transmissie van het coronavirus en de overbelasting van de zorg in voldoende mate kan worden afgeremd of voorkomen. Zoals in paragraaf 2.2, onder "Noodzaak en proportionaliteit" beschreven, gaat het dan om omgevingen waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het coronavirus.

Door de inzet van een ctb met toepassing van 2G kunnen versoepelingen plaatsvinden en geldende beperkingen op andere grondrechten zoals de vrijheid van verplaatsing juist worden verminderd. De bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en het economisch welzijn van het land zijn eveneens een legitiem doel in de zin van artikel 8 EVRM. De maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, die genomen worden uit hoofde van de eveneens door grondrechten ingegeven bescherming van de volksgezondheid, belemmeren de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen waardoor genoemde grond- en mensenrechten in mindere mate kunnen worden verwezenlijkt, zeker naar gelang de maatregelen langer van kracht zijn. Het ctb, zo nodig met toepassing van 2G, zal juist worden ingezet om maatregelen te versoepelen met het doel de samenleving sneller te openen of minder snel te sluiten. Aldus wordt een balans gerealiseerd tussen de verwezenlijking van verschillende, soms botsende belangen waar het gaat om de bestrijding van de epidemie van covid-19 (bijvoorbeeld de bescherming van de volksgezondheid versus de vrijheid van verplaatsing) en waar deze balans niet te bereiken is met andere maatregelen.

Voor de daadwerkelijke inzet van het ctb is een ministeriële regeling nodig. In de toelichting daarvan zal de subsidiariteit in concreto onderbouwd worden aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

Proportionaliteit

In aanvulling op paragraaf 2.2 waar meer concreet wordt ingegaan op de proportionaliteit, worden enkele algemene kaders geschetst. De sectoren waar het ctb kan worden ingezet, zijn in de wet genoemd (artikel 58ra Wpg). Toepassing van 2G zal niet overal plaatsvinden waar volgens de wet een ctb kan worden ingezet, maar alleen in de niet-essentiële sectoren cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport. Verder is er een wetsvoorstel in voorbereiding om het ctb ook in te kunnen zetten op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen. Het onderhavige wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij het voorschrijven van een ctb ook daar 2G toe te passen. De huidige epidemiologische situatie geeft daar op dit moment echter geen aanleiding toe.

Het mbo en ho kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als sectoren waar het ctb verplicht kan worden. Omdat het onderwijs, mede gelet op het recht op onderwijs zoals onder meer neergelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, als een essentiële sector wordt aangemerkt, is de toepassing van 2G daar bij wet uitgesloten.

Anticiperend op inwerkingtreding van het voorstel van Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen, is eveneens bij wet van 2G uitgezonderd de inzet van het ctb op de arbeidsplaats en bij bezoek aan publieke of besloten plaatsen op andere dan de bovengenoemde terreinen, voor zover geen sprake is van een wettelijke verplichting om het ctb in te zetten maar slechts van de bevoegdheid van de beheerder van een locatie of als het een essentiële voorziening betreft. Het vereisen dat men tegen het coronavirus gevaccineerd moet zijn of hersteld van een infectie met dat virus zou in die situaties onevenredig zijn. Toegang tot de arbeidsplaats zou te zeer beperkt worden wanneer medewerkers niet meer op basis van een negatieve testuitslag hun werkzaamheden kunnen verrichten. Dat geldt zelfs wanneer deze werkzaamheden worden verricht op een locatie waar bezoekers wel dienen te beschikken over een ctb op basis van vaccinatie of herstel. Voorts is het niet aan de beheerder van een locatie, maar aan de wetgever om te bepalen of voor bezoekers 2G in plaats van 3G nodig is. Dan nog kan niet bij ministeriële regeling worden bepaald dat 2G van toepassing is op essentiële voorzieningen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een uitzondering voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren, zoals hierboven toegelicht in paragraaf 2.2, onder "Noodzaak en proportionaliteit". Bovendien zullen er uitzonderingen gelden voor personen die om andere redenen niet in aanmerking komen voor een vaccinatie (zoals kinderen tot en met 12 jaar). Voor hen zal 2G niet van toepassing zijn. Zij kunnen op nader te bepalen wijze toegang krijgen tot locaties waarvoor het ctb met 2G vereist is. Door hen de toegang tot deze locaties niet te ontfagen, wordt tegemoet gekomen aan hun recht op bewegingsvrijheid (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM) en wordt voorkomen dat de maatregel onevenredig nadelige gevolgen heeft.

Deze uitzondering omvat niet de personen die ervoor kiezen zich niet te laten vaccineren. Wanneer men beslist zich niet te laten vaccineren, wordt dat gerespecteerd. Tegelijkertijd is deze keuze niet geheel vrijblijvend vanwege de effecten daarvan voor de samenleving als geheel en de gevolgen voor de volksgezondheid in het bijzonder. De epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden die aanleiding geven tot toepassing van het ctb met 2G zijn zodanig ernstig, dat de noodzaak van deze maatregel de inbreuk rechtvaardigt op het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging (artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM) van personen die om gewetensbezwaren geen vaccinatie wensen.

Door de inzet van een ctb met toepassing van 2G kunnen in de desbetreffende sectoren echter verruimingen plaatsvinden en geldende beperkingen op andere grondrechten zoals de vrijheid van verplaatsing juist worden verminderd. De bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en het economisch welzijn van het land zijn eveneens een legitiem doel in de zin van artikel 8 EVRM. De maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, die genomen worden uit hoofde van de eveneens door grondrechten ingegeven bescherming van de volksgezondheid, belemmeren de deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen waardoor genoemde grond- en mensenrechten in mindere mate kunnen worden verwezenlijkt, zeker naar gelang de maatregelen langer van kracht zijn. Het ctb, zo nodig met toepassing van 2G, zal juist worden ingezet om maatregelen te versoepelen met het doel de samenleving sneller te openen of minder snel te sluiten. De mogelijkheid van de inzet van het ctb draagt op die manier bij aan de proportionaliteit van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Aldus wordt een balans gerealiseerd tussen de verwezenlijking van verschillende, soms botsende belangen waar het gaat om de bestrijding van de epidemie van covid-19 (bijvoorbeeld de bescherming van de volksgezondheid versus de vrijheid van verplaatsing) en waar deze balans niet te bereiken is met andere maatregelen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de inzet van het ctb, net als de andere maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19, tijdelijk is. Dat geldt evenzeer voor het geval toepassing

wordt gegeven aan 2G, dat bovendien eerder beëindigt kan worden dan de inzet van het ctb als zodanig. Verder kunnen waar mogelijk voor personen die geen ctb met 2G kunnen of willen tonen, alternatieven worden gecreëerd voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Hetzij fysiek met inachtneming van de geldende maatregelen, hetzij langs digitale weg. Dat deze personen alleen gebruik kunnen maken van alternatieven of dat alternatieven niet altijd geboden kunnen worden, weegt minder zwaar waar het niet-essentiële sectoren betreft.

Niet in de laatste plaats wordt erkend dat de toepassing van 2G bij de inzet van het ctb van invloed kan zijn op de keuze om zich wel of niet te laten vaccineren. In dit verband is van belang dat geen sprake is van vaccinatiedwang en al helemaal niet van een vaccinatieplicht. Bovendien is dit neveneffect beperkt. De vaccinatiebereidheid en -graad in Nederland zijn al hoog. Voorts wordt de inzet van het ctb onder toepassing van 2G begrensd door de bovengeschetste invulling van de vereiste subsidiariteit en proportionaliteit.

Herhaald zij, dat voor de daadwerkelijke inzet van het ctb een ministeriële regeling nodig is. In de toelichting daarvan zal de proportionaliteit in concreto onderbouwd worden aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

Gelijke behandeling

Ten aanzien van gelijke behandeling wordt opgemerkt dat de toepassing van 2G voor eenieder gelijk zal gelden. Omdat geen toegang verkregen kan worden met een ctb op basis van een negatieve testuitslag, kan sprake zijn van indirect onderscheid in de zin van artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling voor zover het gaat om personen die zich vanwege godsdienstige, levensbeschouwelijke, politieke overtuigingen of andere redenen niet willen laten vaccineren (en ook niet beschikken over een herstelbewijs). Bij toepassing van 2G ontstaat tevens onderscheid in de zin van artikel 8 juncto 14 EVRM. Voor wat betreft hun belang bij toegang tot bepaalde locaties bevinden gevaccineerde personen en genezen personen enerzijds en ongevaccineerde personen anderzijds zich namelijk in een vergelijkbare positie. Artikel 14 EVRM kent geen uitputtende lijst van verboden gronden, ook een onderscheid op een 'andere status' dan bijvoorbeeld geslacht of ras is enkel toegestaan indien dit onderscheid gerechtvaardigd kan worden. In het geval van toepassing van 2G is er sprake van een onderscheid tussen personen die zijn gevaccineerd of hersteld en personen die dat niet zijn. Om dit (directe of indirecte) onderscheid te rechtvaardigen moet met het onderscheid een legitiem doel worden nagestreefd en moet het onderscheid proportioneel zijn aan het daarmee nagestreefde legitieme doel. Het onderscheid kan worden gerechtvaardigd langs de lijnen die hierboven reeds zijn geschetst ten aanzien van het doel, de geschiktheid, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel.

Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd, onder meer voor zover het gaat om de beperking van de uitoefening van dat recht (artikel 14, derde lid, van de Grondwet). De toepassing van 2G bij de inzet van het ctb voor bezoekers kan ertoe leiden dat ondernemers worden beperkt in de exploitatie van hun onderneming. Het recht op eigendom is ook beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Inbreuk op dit recht door toepassing van 2G bij de inzet van het ctb kan worden gerechtvaardigd mits voldaan wordt aan de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel. In het bijzonder wordt benadrukt dat de inzet van het ctb met toepassing van 2G meer ingrijpende maatregelen kan voorkomen of – als zodanige maatregelen toch noodzakelijk zijn gebleken – kan betekenen dat bij een verbetering van de situatie eerder kan worden afgeschaald. In zoverre kan de inzet van het ctb met toepassing van 2G juist tot een minder vergaande beperking van het eigendomsrecht leiden dan bijvoorbeeld bij een (langdurige) lockdown het geval zou zijn. De afweging van de subsidiariteit en proportionaliteit moet in concreto worden verricht op het niveau van de ministeriële regeling in het licht van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden.

4.2 Privacy en gegevensverwerking

Tot slot wordt opgemerkt dat de introductie van 2G niet leidt tot een wezenlijk andere beoordeling van de inbreuk op de privacy dan bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen.²⁴ Bij de controle van het ctb bij het verlenen van toegang tot de locatie wordt immers niet kenbaar gemaakt of betrokkene is gevaccineerd of hersteld. Zoals beschreven in paragraaf 7 "Uitvoering" zijn er maatregelen getroffen om het risico te beheersen dat uit herhaalde lezing van het ctb met verschillende instellingen van de daartoe van overheidswege beschikbaar gestelde applicatie CoronaCheck Scanner, afgeleid kan worden dat geen geldig ctb wordt aangeboden voor een locatie waar 2G van toepassing is omdat de houder van het ctb is getest. De ctb's blijven op de huidige wijze aangemaakt worden en daarvoor worden dezelfde (medische) persoonsgegevens verwerkt als thans het geval is.

Er is wel sprake van een geringe wijziging in de wijze van verwerking van (medische) persoonsgegevens. Het ctb op basis van een negatieve testuitslag wordt als zodanig gemarkeerd. Dat is op dit moment indirect ook al zo voor een ctb dat op papier afgegeven. Uit een dergelijk bewijs is reeds af te leiden dat het gebaseerd is op een negatieve testuitslag. In de schriftelijke QR-code zijn namelijk opgenomen de datum en het op hele uren afgeronde tijdstip vanaf welke het ctb geldig is alsmede de duur van de geldigheid van het ctb. Bij een negatieve testuitslag is die duur aanzienlijk korter dan bij vaccinatie of herstel. Naar de huidige regelgeving is een ctb op basis van een negatieve testuitslag 24 uur geldig (artikel 6.29, eerste lid, onderdeel d, Tijdelijke regeling maatregelen covid-19). Daarmee is af te leiden of het ctb is gebaseerd op een negatieve test.

De introductie van 2G vergt dat ook in de digitale QR-code afzonderlijk wordt gemarkeerd of er sprake is van een ctb op basis van een negatief testbewijs. Dat is nodig omdat op dit moment uit de digitale QR-code niet kan worden afgeleid of er sprake is van een negatief testbewijs. Er is namelijk in de digitale QR-code geen kenbaar verschil in geldigheidsduur tussen de diverse ctb's niet kenbaar is. Deze systematiek is gekozen om de privacy van de houder van het ctb zoveel mogelijk te beschermen. Die bescherming blijft grotendeels intact, aangezien uit een ctb bij toepassing van 2G niet valt op te maken of betrokkene is gevaccineerd of hersteld, ook niet wanneer de QR-code met de daarvoor beschikbaar gestelde applicatie wordt gecontroleerd bij het verlenen van toegang tot een locatie waarvoor een ctb nodig is. Aan de QR-codes van ctb's op basis van vaccinatie of herstel verandert immers niets. Mocht daarbij een persoon zowel negatief getest zijn als ook gevaccineerd of hersteld, dan zal alleen een QR-code op basis van de vaccinatie of herstel worden afgegeven waardoor de negatieve test niet kenbaar is.

Artikel 58re van de Wpg biedt reeds de vereiste juridische grondslag voor deze geringe wijziging van de verwerking van persoonsgegevens. Ook overigens wordt nog steeds voldaan aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

4.3 Verordening DCC

Op 1 juli 2021 is in werking getreden de verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PbEU 2021, L 211). De verordening verplicht de lidstaten of door de lidstaten aangewezen instanties tot het accepteren van certificaten betreffende een negatieve test op, een vaccinatie tegen en het herstel van een infectie met het coronavirus. De verordening verplicht lidstaten niet een certificaat van een negatieve test te aanvaarden in plaats van certificaten van vaccinatie of herstel. De verordening staat derhalve niet in de weg aan de introductie en toepassing van 2G.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35807, nr. 3, p. 24 e.v.

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van hoofdstuk Va Wpg. Dit hoofdstuk bevat tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19. Deze bepalingen vervallen telkens na ten hoogste drie maanden, tenzij – na voorhang bij het parlement – besloten wordt tot gehele of gedeeltelijke verlenging met ten hoogste drie maanden (artikel VIII Tijdelijke wet maatregelen covid-19).

In hoofdstuk Va Wpg is regelgevende bevoegdheid gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot onder andere onderwijs en naar een ministeriële regeling voor overige onderwerpen. Voor de algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure (artikel 58ra, zesde lid, Wpg). Op een ministeriële regeling zijn van toepassing procedurele vereisten, zoals overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en een nahang bij het parlement (artikel 58c Wpg). Uitgangspunt is dat een ministeriële regeling niet eerder in werking treedt dan een week na overlegging aan het parlement. De regeling vervalt van rechtswege indien binnen die termijn de Tweede Kamer besluit er niet mee in te stemmen.

Deze geclausuleerde delegatiegrondslagen blijven onverkort gelden voor regelgeving waarmee 2G daadwerkelijk wordt voorgeschreven.

Voor de overige nationaalrechtelijke aspecten rondom het ctb wordt eveneens verwezen naar hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen is vermeld.²⁵ De introductie van 2G brengt daarin geen wijzigingen mee.

6. Regeldruk

Ten opzichte van de huidige inzet van Coronatoegangsbewijzen levert de invoer van 2G een zeer beperkte aanpassing van regeldruk op.

Voor de burger bestaat de wijziging in regeldruk in het uitzoeken op welke locaties een testbewijs niet meer volstaat om toegang te krijgen.

De organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening geldt een eenmalige toename in de regeldruk in het bepalen van de voor zijn locatie / activiteit toepasselijke regelgeving en het instellen van de CoronaCheck Scanner-app. De ondernemer die hier voor kiest heeft naar schatting, eenmalig een uur nodig om deze afweging te maken (€ 54).

7. Uitvoering

De introductie van 2G is voorzien voor specifieke, nader aan te wijzen locaties en omstandigheden. 2G betekent dat de toegangsregels worden aangescherpt: in aanvulling op de controle op de geldigheid van de digitale handtekening, controle op de geldigheidsduur van het bewijs (beiden vervat in de QR-code) en controle op het legitimatiebewijs zal ook controle op het soort ctb gaan plaatsvinden.

Het ctb bevat nu geen informatie over het soort bewijs; aan de gegevens in de QR-code is niet af te leiden of het ctb is verkregen op basis van een negatief testresultaat, een (volledige) vaccinatie of herstel.

Om het onderscheid wel te kunnen maken wordt aan de informatie in de QR-code een attribuut toegevoegd op basis waarvan de scanner software kan zien of het ctb is afgegeven op basis van een afgenomen negatieve test. In de QR-code voor vaccinatie en herstel wordt ook een attribuut toegevoegd, welke voor beide identiek is, zodat aan de QR-code niet af te leiden is of de houder van het ctb besmet is geweest met het Covid-19 virus of gevaccineerd is.

De organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening waar 2G moet worden toegepast stelt de CoronaCheck Scanner-app in op 2G. De CoronaCheck Scanner-app is voorzien van een keuze-optie waarmee de persoon die belast is met de controle de gewenste instelling kan kiezen.

De CoronaCheck Scanner-app zal, indien een bezoeker een ctb of DCC (bij buitenlandse QR-code) presenteert welke gebaseerd is op een test, een rood scherm met een kruis laten zien als de 2G

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35807, nr. 3, p. 27 e.v.

optie is ingesteld. De CoronaCheck Scanner-app geeft geen informatie waarom een rood scherm wordt getoond. Het kan betekenen dat de QR-code niet aan een van de toegangsregels (geldig herstelbewijs, geldig vaccinatiebewijs) voldoet, omdat de digitale handtekening ongeldig is of omdat de QR-code geblokkeerd is.

De CoronaCheck Scanner app zal als de 2G optie is ingesteld, indien een bezoeker een ctb of DCC presenteert welke gebaseerd is op een vaccinatie of herstel, de initialen en de geboortedag/geboortemaand laten zien welke gecontroleerd moeten worden tegen het legitimatiebewijs. Als de controleur vaststelt dat gegevens kloppen wordt een [blauw / paars] scherm met een vinkje getoond. Als de 3G optie is ingesteld wordt een groen scherm getoond. Met de afwijkende kleur wordt zowel aan de controleur als de bezoeker een visuele indicatie gegeven met welke toegangsregels wordt gescand. Daarnaast zal er een vertraging worden ingebouwd in de CoronaCheck Scanner-app. Dit voorkomt dat snel een andere stand wordt gekozen om in geval van rood scannen in 2G stand te controleren of de bezoeker inderdaad getest is (want als in 3G stand wel groen dan dus getest). Tenslotte zal de CoronaCheck Scanner-app worden voorzien van een logfile zodat inzichtelijk is tegen welke toegangsregels gescand is. Deze logfile toont voor de daaraan voorafgaande dertig minuten of er gescand is op basis van 2G of 3G en tijdstip van de scans. Het resultaat van de scans wordt niet gelogd.

De ondernemer die gebruik maakt van 2G zal naar verwachting via de website, een poster of aanduiding aan de deur communiceren dat 2G van toepassing is. Daarmee bestaat de kans dat bezoekers pas aan de deur te weten komen welke toegangsregels gelden. Dit kan leiden tot meer discussie aan de deur.

8. Toezicht en handhaving

Indien een ondernemer gebruik maakt van 2G om personen toegang te verlenen tot een voorziening of deel te laten nemen aan een activiteit kan de aangewezen toezichthouder toezicht houden of daadwerkelijk alleen mensen toegelaten worden of deelnemen met een geldig bewijs van vaccinatie of bewijs van herstel. Aangezien de toepassing van 2G zich met name zal richten op de voor publiek toegankelijke ruimtes en plaatsen, zal het toezicht en de handhaving op de naleving van regels veelal berusten bij de aangewezen gemeentelijke ambtenaren (artikel 1 van het Besluit aanwijzing ambtenaren toezicht naleving hoofdstuk Va Wet publieke gezondheid) en de burgemeester.

Toezicht en handhaving op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend berust bij de minister van VWS. Op het moment dat de toepassing van 2G op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend in een ministeriële regeling wordt geactiveerd, zal in de toelichting bij de ministeriële regeling worden toegelicht welke toezichthouder hiermee wordt belast.

Het feitelijke toezicht kan de toezichthouder doen door op de locaties waar de ondernemer aangeeft op basis van 2G personen toe te laten te vragen om het scanapparaat te tonen, waarna gecontroleerd kan worden of de CoronaCheck Scanner-app op de 2G of 3G-stand staat. Zoals hierboven aangegeven zal er een vertraging worden ingebouwd om te voorkomen dat de stand wordt gewijzigd van 3G naar 2G (of vice versa) op het moment dat de toezichthouder vraagt om het scanapparaat te tonen. Daarnaast kan gevraagd worden om de logfile te tonen in de CoronaCheck Scanner-app. Op basis van de aanwezige logfile kan de toezichthouder controleren of de CoronaCheck Scanner-app in de voorafgaande 30 minuten op de 2G- of 3G-stand heeft gestaan en of er daadwerkelijk met de CoronaCheck Scanner-app op basis van 2G of 3G is gescand. Vervolgens zal de toezichthouder in de regel controleren of de bezoekers daadwerkelijk geplaatst of ongeplaatst zijn. Hiervoor kan de toezichthouder gebruik maken van het reguliere toezichtsinstrumentarium zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het bijzonder de bevoegdheid om elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner (5:15 Awb), de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb) en de verplichting van een ieder om aan een

Met opmerkingen [SE5]: Het is bekend dat de handhavingscapaciteit bij gemeenten beperkt is. Het is dan ook zaak, dat beheerders/verantwoordelijken primair hun verantwoordelijkheid nemen. Er zal dan ook moeten worden ingezet op draagvlak bij en faciliteren van deze verantwoordelijken/beheerders. Met toezicht- en handhaving ga je naleving van deze regels niet voor elkaar boksen. Wij vragen dan ook aandacht voor de ondersteuning van verantwoordelijken CTB-plicht.

toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20 Awb).

Ingeval van niet-naleving kan de burgemeester of de minister (of in Caribisch Nederland de gezaghebber) een aanwijzing geven of (in spoedeisende situaties een bevel) een last onder bestuursdwang opleggen. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, Awb impliceert dit tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Ook is strafrechtelijke sanctionering mogelijk. Dit bestaat uit hechtenis van ten hoogste zeven dagen of geldboete van de eerste categorie (ten hoogste € 435, bij rechtspersonen ten hoogste € 4.350).

9. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft voor het Rijk geen financiële gevolgen. Voor de rijksoverheid betekent het wetsvoorstel ook niet tot een vermindering van de staatsuitgaven. Weliswaar kan bij toepassing van 2G een negatieve testuitslag niet meer ten grondslag liggen aan een ctb, maar 2G wordt slechts toegepast in situaties waarin 3G niet mogelijk is en verstrekkendere maatregelen genomen zouden moeten worden, zoals sluiting. Er is dus geen sprake van een besparing op de kosten voor de uitvoering van testen, die voor rekening komen van het Rijk.

10. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is op 15 november 2021] voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens hierna: AP), het College bescherming persoonsgegevens BES (hierna: CbpBES), het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM), het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) en de Raad voor de Rechtspraak. Tegelijk is het wetsvoorstel ter consultatie uitgezet bij het Openbaar Ministerie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Veiligheidsberaad (hierna: VB) en de BES-eilanden in Caribisch Nederland. Voor deze advisering, toetsing en consultatie is een reactietermijn van xx uur gehanteerd gezien de wenselijkheid om ctb's op basis van 2G met spoed in te kunnen voeren. In verband met deze spoed is afgezien van internetconsultatie.

[PM: samenvatting ontvangen inbreng en reactie daarop]

11. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreding geschiedt bij koninklijk besluit. In afwijking van de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn zal het wetsvoorstel direct in werking treden (aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In het kader van de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 dient gelet op de recente epidemiologische omstandigheden de introductie van 2G met spoed mogelijk gemaakt te worden.

Voor overgangsrecht bestaat geen aanleiding. Het toepassen van 2G kan direct ingaan vanaf het moment van inwerkingtreding van de ministeriële regeling waarin dat wordt bepaald.

Artikelsgewijs

Artikel I

Met de wijziging van artikel 58ra, tweede lid, Wpg wordt de reikwijdte beperkt van het vereiste dat een ctb op basis van vaccinatie of herstel slechts kan worden voorgeschreven als de mogelijkheid wordt geboden in plaats daarvan gebruik te maken van een ctb op basis van een negatieve testuitslag. Deze eis geldt alleen nog voor het ho of mbo dat op grond van artikel 58ra, derde lid, Wpg kan worden aangewezen voor de inzet van het ctb. Dit maakt de introductie van 2G-ctb mogelijk op andere terreinen. Uiteraard dient daarvoor wel voldaan te worden aan de voorwaarden voor de inzet van ctb's. Uit artikel 58b, eerste lid, Wpg vloeit voort dat een ctb alleen kan worden ingezet ter bestrijding van de epidemie van covid-19, of een directe dreiging daarvan. Ingevolge

Met opmerkingen [SE6]: Zie eerdere opmerking over de verschillende bevoegde gezagen

het tweede lid van dat artikel moet de inzet van het ctb gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk zijn, in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en gelet op het in het eerste lid genoemde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is. Specifiek voor het ctb voegt artikel 58rb Wpg daaraan toe dat de inzet in het maatschappelijk belang moet zijn aangewezen, dat de inzet uitvoerbaar en doelmatig is en gepaard gaat met voorzorgsmaatregelen om eventuele maatschappelijk ongewenste effecten ervan te voorkomen, weg te nemen of te verminderen. Waar mogelijk worden alternatieven geboden voor groepen die niet (kunnen) beschikken over een ctb op basis van vaccinatie of herstel. Deze voorwaarden gelden onverkort voor de toepassing van 2G.

Aan artikel 58ra, negende lid, Wpg is een uitzondering op de toepassing van 2G toegevoegd voor personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Hoe vastgesteld wordt dat iemand tot deze uitzonderingscategorie behoort, wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt. Daarbij kan ook bepaald worden welke alternatieve eisen gelden voor deelname aan activiteiten of toegang tot voorzieningen. Met het oog op het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus kan daarvoor een negatieve testuitslag worden verlangd.

De overige wijzigingen van artikel 58ra Wpg zijn meer technisch van aard. Naar de letterlijke tekst van het huidige tweede lid, onderdeel a, zou een ctb op basis van vaccinatie of herstel niet ingezet kunnen worden als de kans op transmissie lager zou zijn dan bij een ctb op basis van een negatieve testuitslag. Dat is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever geweest. Dit wordt in de wettekst zelf expliciet tot uitdrukking gebracht.

Omdat de introductie van 2G meebrengt dat een ctb niet altijd gebaseerd is op een negatieve testuitslag, is artikel 58ra Wpg op nog een ander punt aangepast. De uitzondering op het verplichte ctb voor personen die vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken, is niet relevant bij de toepassing van 2G. Daarom is deze uitzondering toegespitst op het geval een ctb uitsluitend of, zoals thans het geval is, mede gebaseerd kan worden op een negatieve testuitslag.

Artikel II

In deze bepaling wordt de samenloop van dit wetsvoorstel met de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen geregeld. Samengevat, maakt die wet het mogelijk om het ctb voor te schrijven op de arbeidsplaats in sectoren waar het ctb voor toegang van klanten of bezoekers verplicht is en om het ctb door werkgevers en beheerders van een locatie in te laten zetten op andere terreinen voor medewerkers en bezoekers. Tegelijkertijd voorziet die wet in de mogelijkheid om het ctb op die andere terreinen voor medewerkers en bezoekers wettelijk te verplichten als de inzet van de bevoegdheid achterblijft ten opzichte van wat gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is. Op deze uitbreiding van de reikwijdte van de inzet van het ctb kan geen toepassing gegeven worden aan 2G voor zover het de arbeidsplaats of een essentiële voorziening betreft. De reden van deze uitzonderingen is dat de toepassing van 2G in de hierboven beschreven situaties te ingrijpend wordt geacht. Werk biedt bestaanszekerheid en er is een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de werkgever. De afweging voor de inzet van het ctb wordt bovendien heel anders als werknemers niet meer middels een negatieve testuitslag toegang tot de arbeidsplaats kunnen verkrijgen. Het is niet aan de bevoegdheid van een werkgever of beheerder van een locatie om te vereisen dat medewerkers of bezoekers uitsluitend gevaccineerd of hersteld zijn. Dit betreft een grond- en mensenrechtelijke afweging die de wetgever past. Bovendien omvat de uitbreiding van de reikwijdte naar andere terreinen dan reeds in artikel 58ra, eerste lid, Wpg staan (of daaraan worden toegevoegd met de wijziging van de Wpg in verband met niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen) ook essentiële voorzieningen. In dergelijke situaties dient men gelet op de beperking van grond- en mensenrechten altijd terug te kunnen vallen op de mogelijkheid toegang te verkrijgen met een ctb op basis van een negatieve testuitslag.

Het andere onderdeel van de samenloopbepaling is van wetgevingstechnische aard. De Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen vernummert de leden van artikel 58ra Wpg en vervangt in het twaalfde lid (nieuw) de zinsnede "regels als bedoeld in het eerste lid" door "regels als bedoeld

in dit artikel". Voor het geval die wet eerder in werking treedt, wordt de wijziging zoals opgenomen in artikel I, onderdeel 2, van dit wetsvoorstel daarop aangepast.

Artikel III

Zoals opgemerkt in paragraaf 11 "Inwerkingtreding en overgangsrecht" zal het wetsvoorstel in afwijking van de vaste verandermomenten direct in werking treden vanwege het spoedeisend karakter van de bestrijding van de epidemie van covid-19.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

**Besprekingsstuk t.b.v. de reactie van de Veiligheidsregio Brabant Noord
Op de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de differentiatie in
coronatoegangsbewijzen (Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen).**

Inleiding

De wetswijziging betreft het mogelijk maken van differentiatie bij de inzet van coronatoegangsbewijzen (CTB). Van 3 G naar 2 G. Dit houdt in dat in sommige gevallen een negatief testresultaat niet meer voldoende is om een geldig CTB te krijgen.

Overigens geldt dat in het onderhavige wetsvoorstel expliciet wordt bepaald dat de inzet van de 2G-maatregel nimmer mogelijk is om toegang te krijgen tot de werkplek en deel te kunnen nemen aan het onderwijs. Op veel plaatsen zal een 2G-ctb volgens de Memorie van Toelichting niet snel, of helemaal niet, worden gebruikt, omdat geen sprake is van een hoogrisico-omgeving en 3G-beleid voldoende bescherming biedt. Daarbij kan gedacht worden aan omgevingen waarbij geen sprake is van een hoogrisico-omgeving, zoals in winkels.

Bij de mogelijkheid tot het invoeren van een 2G-ctb spelen met name de mogelijke vaccinatiedrang en gelijke behandeling een rol, wegens het met 2G uitsluiten van een testbewijs voor toegang tot of deelname aan bepaalde voorzieningen of activiteiten. Dit is dus hiermee gelijk een controversieel onderwerp.

De Gezondheidsraad heeft in februari 2021 de regering geadviseerd over ethische en juridische afwegingen rondom covid-vaccinatie.¹ Daarin is aangegeven dat vaccinatiedrang niet per definitie onaanvaardbaar is, maar dat hiervoor wel een rechtvaardiging moet bestaan. Dit wetsvoorstel heeft geen vaccinatiedrang tot doel of neven doel, maar dit kan wel een neveneffect zijn.

Het doel van 2G om de snelheid van de verspreiding van het coronavirus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen en sectoren die nu (gedeeltelijk) gesloten moeten blijven weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. Het uitgangspunt van het CTB is vanaf aanvang geweest het bieden van de mogelijkheid om de samenleving voor iedereen te heropenen en open te houden. De inzet van 2G de vraag op of sectoren ook voor een deel heropend kunnen worden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen plaatsen waar alleen personen met een vaccinatie- of herstelbewijs kunnen komen en plaatsen die ook toegankelijk zijn voor personen die aan de hand van een testuitslag kunnen aantonen dat zij niet besmet zijn met het virus.

Uiteraard zijn de ethische en juridische overwegingen uitvoerig in de Memorie van Toelichting beschreven. Zo wordt gesteld dat uit onderzoek van de TU Delft blijkt dat de inzet van 2 G effectiever is in het voorkomen van ziekenhuisopnames dan het alternatief van het breed verplichten van toegangstesten voor gevaccineerde, herstelde personen en ongevaccineerde personen. Daarnaast wordt verwezen naar soortgelijke maatregelen in het buitenland.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om differentiatie aan te brengen. Hiervoor is nog een afzonderlijke belangenafweging nodig. Daar dient de evenredigheid, proportionaliteit en subsidiariteit nog concreter te worden ingevuld. Ook wordt het hierbij mogelijk om uitzonderingen te maken, bijvoorbeeld voor mensen die om medische redenen niet gevaccineerd kunnen worden.

¹ <https://www.gezondheidsraad.nl/publicaties/2021/02/18/covid-19-vaccinatie-afwegingen>

Wel staat de volgende overweging al in de bij deze wetswijziging behorende Memorie van Toelichting: "De individuele vrijheid om zich niet te laten vaccineren gaat gelet op de ziekenhuis- en IC-bezetting door ongevaccineerde personen levert een te grotere druk op het collectieve domein van de zorg. Ter beperking van die collectieve last mag van ongevaccineerde personen een extra inspanning worden verwacht (het afzien van bepaalde niet-essentiële activiteiten zonder vaccinatie- of herstelbewijs), om overbelasting van de zorg of de sluiting van sectoren te kunnen beëindigen of voorkomen. Doel van het CTB is immers dat de gehele maatschappij gebruik moet kunnen blijven maken van essentiële collectieve voorzieningen." Hoewel de betreffende tekst niet geheel goed loopt is hiermee duidelijk aangegeven welke visie ten grondslag ligt aan de voorgestelde wetswijziging.

De verdere uitwerking is summier. In het aanwijzingsbesluit zal de concrete motivering moeten worden opgenomen.

Toezicht en handhaving wordt een taak van de gemeentelijke toezichts- en handhavingsambtenaren. Dit omdat het CTB ziet op publieke plaatsen. Alleen toezicht en handhaving op een besloten plaats waar een beroep of bedrijf wordt uitgeoefend berust bij de minister van VWS. Op dit moment is er al (te) weinig handhavingscapaciteit bij de gemeenten. Hiervoor zal dan ook een voorziening moeten worden getroffen.

Samenvatting en conclusie

Er is sprake van een ingrijpende wijziging in aanpak. Met deze wetswijziging wordt het mogelijk om niet-gevaccineerden uit te sluiten van niet essentiële collectieve voorzieningen. Er zijn nog geen middelen voor gemeentelijke handhaving beschikbaar gesteld. Het advies is dan ok om hierover het gesprek aan te gaan met de minister.

Op 15 november 2021 ontvingen wij ter consultatie het conceptwetsvoorstel 'Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen'. Hieronder treft u de reactie aan van de gemeente Eindhoven en Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.

Vanwege de korte tijd om het conceptvoorstel te beoordelen, worden algemene beschouwingen achterwege gelaten en wordt volstaan met de onderstaande opmerkingen:

- Handhaving op basis van dit wetsvoorstel zal nadrukkelijk lastiger zijn aangezien bij toepassing van 2G, in tegenstelling tot 3G, niet op afstand beoordeeld kan worden of bezoekers of deelnemers om een correct CTB gevraagd worden. Een handhaver dient immers de gehanteerde controle app te controleren om te zien of deze juist ingesteld is. Als er ter plekke meerdere personen (zoals meerdere ohers in een restaurant) de CTB-controles verrichten, dienen er ook nog een meerdere (liefst alle) scanners gecontroleerd te worden. Dit komt bovenop de reeds eerder geuite zorgen ten aanzien van de handhaving capaciteit bij de diverse betrokken instanties.
- Ten aanzien van "de andere terreinen, bedoeld in het elfde lid, voor zover geen sprake is van een verplichting of het een essentiële voorziening betreft" moet de mogelijkheid geboden worden om in de plaats van een bewijs van vaccinatie of herstel gebruik te maken van een bewijs van een testuitslag. Deze bepaling is erg verwarrend, met name door de passage vanaf "voor zover ...". Wat wordt bedoeld met "verplichting" en wanneer is sprake van een "essentiële voorziening" (en hoe verhoudt dit zich tot andere gehanteerde formuleringen zoals noodzakelijke winkels, essentiële dienstverlening enzovoorts)? Wellicht kan deze bepaling concreter geformuleerd worden. Bovendien loopt de tekst van de aanhef naar 3^e niet goed.
- Voortbordurend op de vorige opmerking: er blijven dus 'lid 11-gevallen' over waarbij 2G wordt ingezet. Betekent dit, in combinatie met de verwijzing in lid 11 naar lid 9, dat de afweging of 2G wordt ingezet in bepaalde situaties indirect belegd wordt bij werkgevers / opdrachtgevers, via de keuze voor het CTB voor het eigen personeel? Als dit het geval is, dient hier ook bij de afwegingen in relatie tot de inbreuk op grondrechten kritisch naar gekeken te worden.
- Er leven zorgen over de uitvoerbaarheid 2G. Dit geldt ten aanzien van de toezichthouders maar ook richting ondernemers en publiek. Goede communicatie is erg belangrijk. Samenloop van verschillende toegangseisen voor verschillende op het oog vergelijkbare gevallen zorgt voor verwarring. Gaat er een plicht gelden om het in een gelegenheid geldende regime van buitenaf zichtbaar te tonen?
- Voor de volledigheid wordt er op gewezen dat de Memorie van toelichting nog enkele taal- en tikfouten bevat.

Bedrijfsvoering

Onderwerp

Spediconsultatie
conceptwetsvoorstel Tijdelijke
wet differentiatie
coronatoegangsbewijzen

Datum

15 november 2021

Uw brief van

Behandeld door

[Redacted]

Telefoon

(040) [Redacted]

Aantal bijlagen

In afschrift aan

**Reactie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
op de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband
met differentiatie in coronatoegangsbewijzen(Tijdelijke wet dif-
ferentiatie coronatoegangsbewijzen)**



Veiligheidsregio
Rotterdam-Rijnmond

Bijgaand ontvangt u de reactie van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond op het verzoek spoedconsultatie op de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met differentiatie in coronatoegangsbewijzen (Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen).

Algemeen

Een zeer ingewikkeld en moeilijk leesbaar wetsvoorstel, hetgeen de discussie niet ten goede komt.

Reikwijdte wetsvoorstel

Op grond van het wetsvoorstel is onduidelijk wat de reikwijdte van het 2G-regime precies is. Dit omvat niet alleen de activiteiten sport, horeca, evenementen en cultuur, maar ook andere terreinen (uitgezonderd essentiële voorzieningen en arbeidsplaatsen). Welke terreinen dat dan precies kunnen zijn, wordt niet duidelijk. In de MvT staat aangegeven dat op veel plaatsen een 2G-CTB niet snel, of helemaal niet, worden gebruikt, omdat geen sprake is van een hoogrisico-omgeving en 3G-beleid voldoende bescherming biedt. Daarbij kan gedacht worden aan omgevingen waarbij geen sprake is van een hoogrisico-omgeving, zoals in winkels. Winkels worden echter niet expliciet uitgezonderd van de mogelijkheid voor invoering van een 2G regime.

Wij merken op dat dus onduidelijk is waar het 2G regime straks precies kan gaan gelden. Wat valt er in potentie onder en wat absoluut niet. Het voorstel geeft deze duidelijkheid niet. Dit is ongewenst gezien de discussies die dit in de samenleving kan oproepen. Op voorhand moet klip en klaar zijn waar 2G wel en niet kan worden ingevoerd.

De termen essentieel en niet-essentieel bieden bovendien in de huidige regeling (TRM) de nodige discussies in de praktijk. Zo bestaan er immers veel voorzieningen die zowel essentiële als niet essentiële producten aanbieden. Een bezoek aan de kapper, een bezoek aan de kledingbank, of aan de bouwmarkt, wordt op dit moment geschaard onder niet-essentiële dienstverlening/winkels. Dat zou betekenen dat als deze lijn wordt doorgetrokken niet gevaccineerde personen geen gebruik meer kunnen maken van deze voorzieningen. Discussies over de reikwijdte van het 2G regime en waar dit wel en niet geldt dienen te allen tijde te worden voorkomen. En dus ook niet te worden verlegd naar de praktijk. Om die reden zijn wij er voorstander van dat de wet duidelijkheid verschaft en expliciet aangeeft waar het 2G regime kan worden ingevoerd.

Geen toegang voor geteste medewerkers

Voorts leiden wij uit de Memorie van Toelichting af, dat bij CTB-plicht op de werkvloer het zogeheten 'G3-beleid' wordt gehanteerd. Dat betekent, dat een negatief geteste werknemer toegang tot de werkplek kan krijgen. Graag expliciteren, dat dit het geval is en blijft. Mocht alleen toegang worden verleend aan gevaccineerden en genezen werknemers dan heeft dit grote gevolgen voor ongevacceerde werknemers. Dit kan leiden tot arbeidsconflicten, verlies aan inkomen en (gevoelens van) sociale uitsluiting. Het wetsvoorstel gaat nauwelijks op deze consequenties in.

2G of 3G

Wij zijn er voorstander van dat het rijk een keuze maakt in de toepassing van een 2G of 3G regime en deze verantwoordelijkheid niet neerlegt bij de individuele ondernemer. Dat kan tot ingewikkelde dilemma's leiden voor ondernemers in hoogrisico setting, een verminderd draagvlak en weerstand/protesten richting deze ondernemers.

Controle op 2G en 3G

Het gebruikte scanapparaat kan op CoronaCheck Scanner-app op de 2G of 3G-stand staan. Dit maakt het controleren CTB makkelijk, maar dit maakt het nog niet inzichtelijk welk regime geldt voor de betreffende toezichthouders en handhavers.

Uitzonderingen

Er gelden twee uitzonderingen waarvoor zeker geen 2G gaat gelden.

Uitzondering 1. Nimmer mogelijk is om toegang te krijgen tot de werkplek en deel te kunnen nemen aan het onderwijs of als het een essentiële voorziening betreft.

Uitzondering 2. Activiteiten waar 2G nu wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar waarin dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden.

Beide uitzonderingen noodzaken nog wel tot verdere denkexerctie.

Wat gaat er dan gelden onder uitzondering 1 bijvoorbeeld voor personeel van discotheken? Voor hen geldt 3G terwijl voor gasten 2G geldt?

Voor uitzondering 2 worden er in de MvT voorbeelden genoemd waarbij dan een soort generaal pardon gaat gelden via een ministeriële regeling als 2G tot onaanvaardbare gevolgen leidt, maar wie bepaalt dan of er sprake is van onaanvaardbare gevolgen: de controleur CTB, de wetgever of de handhaver?

2G regime toezichthouders en hulpverleners?

In het verlengde hiervan is onduidelijk wat het regime is voor toezichthouders of overheidsmedewerkers die beroepsmatig, vanwege de veiligheid/noodgevallen of toezichthoudende rol, aanwezig dienen te zijn op een locatie met een 2G regime. Dienen toezichthouders, politie, brandweer, EHBO medewerkers, zorgmedewerkers ook in het bezit zijn van een 2G-CTB?. Het wetsvoorstel laat dit in het midden. Op dit punt is een verduidelijking gewenst.

Denk bijvoorbeeld aan evenementen waarbij toezichthouders en hulpverleners veelal aanwezig zullen zijn. Of in het kader van toezicht en handhaving betreden van de horeca.

Handhaving capaciteit beperkt

Het is bekend dat de handhaving capaciteit bij gemeenten beperkt is. Er zal dan ook moeten worden ingezet op draagvlak bij en faciliteren van werkgevers. Met toezicht- en handhaving ga je naleving van deze regels niet voor elkaar boksen. Wij vragen dan ook aandacht voor de ondersteuning van werkgevers bij d CTB-plicht.

Gevolgen maatschappij

- De VR's wijzen erop dat essentiële functies voor niet-gevaccineerden toegankelijk moeten blijven. De VR's geven mee dat dit een zorgvuldige afweging vergt, gezien het belang van het kunnen voorzien in levensonderhoud. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor essentiële beroepen en mogelijke capaciteitstekorten.
- weerstand en mogelijke spanningen in de samenleving (demonstraties) zijn te voorzien, waarbij in acht genomen moet worden dat demonstraties (ook richting de politie) verharden.
- Er wordt aandacht gevraagd voor mogelijke polarisatie en uitsluiting met name onder jongeren.

Nood breekt wet?

- Onduidelijk is wat geldt voor noodgevallen. Mag dan een locatie zonder 2G worden betreden? Zo ja, hoe moeten ondernemers in de praktijk beoordelen of sprake is van een noodgeval? Bijvoorbeeld reparatiematerialen ten behoeve van een kapotte kraan of wc. Een kapotte koelkast moet vervangen kunnen worden.
- Onduidelijk is wat geldt voor de begeleiding voor hulpbehoevende patiënt? Geen toegang zonder 2G-CTB of zijn deze vrijwilligers, net als werknemers, vrijgesteld van de 2G-CTB? Begeleiding is voor deze groep essentieel.

Financiële middelen

Deze nieuwe wetgeving brengt nieuwe gemeentelijke inzet met zich mee. In hoeverre worden hiervoor de benodigde middelen beschikbaar gesteld.

Kortom wij vragen aandacht voor de financiële compensatie van deze nieuwe taken.

AVG en privacy

Een werkgever dient elke dag de CTB te controleren bij de toegang. Hoe wordt voorkomen dat ondernemers in het kader van kostenbesparingen gegevens van medewerkers niet (verplicht) gaan vastleggen in een systeem? Nu al vragen ondernemers of zij gegevens van hun klanten betreffende de vaccinatie mogen vastleggen in verband met kostenbesparingen op controles. Welke waarborgen bevat het wetsvoorstel om deze gegevensverwerking te voorkomen?

Rotterdam, 14 november 2021


Algemeen directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond