

Vergaderjaar 2021–2022

35 972

Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met het schrappen van het instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen bij de inzet van coronatoegangsbewijzen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In de Wet publieke gezondheid (Wpg) zijn in de artikelen 58ra e.v. regels gesteld met betrekking tot de inzet van coronatoegangsbewijzen (CTB). Artikel 58ra van de Wpg schrijft uitputtend voor op welke terreinen via een ministeriële regeling CTB's kunnen worden ingezet. Op dit moment zijn dat: cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport, en, als daartoe bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt besloten, ook het beroepsonderwijs (mbo) of het hoger onderwijs (ho). Vanwege de verslechterende epidemiologische situatie heeft het kabinet na het 128ste advies van het Outbreak Management Team (OMT) maatregelen getroffen om het CTB – indien nodig – breder in te kunnen zetten. Op 18 november 2021 is door de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen waarbij artikel 58ra Wpg aldus wordt aangepast dat het – als dit nodig is – ook mogelijk wordt om het CTB in te zetten ten aanzien van afnemers op het terrein van niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen.¹ Voorts is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee de inzet van het CTB – als dat nodig is – ook kan worden ingezet in het verlenen van toegang tot een arbeidsplaats.² Tot slot wordt opgemerkt, dat ook een wetsvoorstel in voorbereiding is waarmee het mogelijk wordt gemaakt dat een CTB voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend kan worden gebaseerd op vaccinatie of herstel («2G»). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het onderwijs hiervan zal worden uitgesloten.³

¹ 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, 35 961, nr. 2.

² 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.

³ Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met differentiatie in coronatoegangsbewijzen, Kamerstukken II 2021/22, PM, nr. 2.

Artikel 58ra van de Wpg bevat zoals hierboven aangegeven de grondslag om bij amvb te bepalen dat ook op het terrein van het mbo of ho via een ministeriële regeling CTB's kunnen worden ingezet. Op dit moment wordt een dergelijke amvb voorbereid.⁴ Artikel 58ra, vierde lid, van de Wpg bepaalt voorts, dat als regels worden gesteld over de inzet van het CTB in het mbo of het ho, de medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen daarbij een instemmingsrecht hebben. Met onderhavig wetsvoorstel komt het vierde lid van artikel 58ra van de Wpg te vervallen.

2. Doelstelling van het voorstel

De bepaling waarbij genoemd instemmingsrecht is geregeld, is in de Wpg opgenomen bij amendement van de Kamerleden Paternotte, Westerveld en Palland (Kamerstukken II 2020/21, 35 807, nr. 56). Bij de behandeling van het wetsvoorstel destijds was de gedachte dat de beslissing om daadwerkelijk over te gaan tot de inzet van CTB's en de manier waarop, als ook de beslissing om daar weer mee te stoppen, op het niveau van de onderwijsinstelling genomen diende te worden. Aanvankelijk was het de bedoeling, dat het CTB door onderwijsinstellingen ingezet kon worden als versoepeling ten opzichte van andere maatregelen, als bijvoorbeeld regels inzake groepsgrootte of de veilige afstand.

Gelet op de huidige, verslechterende epidemiologische situatie en om te voorkomen dat daardoor fysiek onderwijs in het mbo en ho niet meer mogelijk is, acht het kabinet het noodzakelijk om de mogelijkheden om het CTB in te kunnen zetten, te verruimen. Dit dient er, tezamen met andere maatregelen, toe om zo nodig passende instrumenten te hebben om de stijging van het aantal besmettingen en de stijgende instroom en bezetting van ziekenhuis- en intensive care (hierna: IC)-capaciteit een halt toe te roepen. Het OMT wijst in zijn 128ste advies op de noodzaak om voorbereidingen te treffen voor eventueel verzwarende maatregelen. Uit dit advies volgt de noodzaak om ook met de nodige spoed voorbereidingen te treffen om de inzet van het CTB in het mbo en het ho mogelijk te maken.

Het kabinet is daarom voornemens om bij amvb te bepalen dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de inzet van het CTB in het mbo en het ho, zodat indien de epidemiologische noodzaak er is om ook daadwerkelijk over te gaan tot het inzetten van het CTB in deze sectoren van het onderwijs, daarvan gebruik kan worden gemaakt. Hierdoor kan worden bewerkstelligd dat het onderwijs zo veel mogelijk fysiek kan blijven plaatsvinden. Met die AMvB wordt alleen de mogelijkheid tot het inzetten van het CTB in het mbo en het ho geregeld; tot de daadwerkelijke inzet van het CTB in het mbo en ho, dan wel alleen mbo of ho, wordt bij ministeriële regeling besloten.

De voorwaarden waaronder CTB's worden ingezet en de invulling van de zorgplichten zullen in het besluit en de regeling, bedoeld in artikel 58ra, derde en vijfde lid, van de Wpg, door de wetgever worden bepaald. Vanuit de Wpg is er wat betreft de inzet van CTB's geen rol weggelegd voor de medezeggenschapsorganen bij de instellingen. Daarom is er aanleiding om het vierde lid van artikel 58ra van de Wpg te schrappen.

Daarbij komt dat de epidemiologische ontwikkelingen hebben laten zien, dat het soms nodig is om snel te kunnen ingrijpen om de verspreiding van het virus in te dammen. Dit kan ook gelden voor de inzet van het CTB in

⁴ Ontwerp van een Besluit houdende regels met betrekking tot de deelname aan of toegang tot het terrein van beroepsonderwijs en hoger onderwijs Tijdelijk besluit coronatoegangsbewijzen beroepsonderwijs en hoger onderwijs, Kamerstukken II 2021/22, PM, nr.

het onderwijs. Het is van belang om de mogelijkheid te hebben om, indien dit nodig is, het CTB ook snel in te kunnen zetten in het onderwijs. De op dit moment krachtens de voorgeschreven verplichte raadpleging van de medezeggenschapsorganen van de onderwijsinstellingen kan bij spoed conflicteren met de noodzaak om snel te acteren. Raadpleging kost, gelet op alle voorbereiding, afstemming en overleg ten minste drie weken. Het schrappen van het instemmingsrecht neemt natuurlijk niet de mogelijkheid weg om binnen de instelling het gesprek met de medezeggenschap en andere partijen te voeren.

3. Inzet van het CTB in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs

De inzet van het CTB in het onderwijs vergt in de eerste plaats een amvb waarin de mogelijkheid wordt geboden. In de amvb die nu, zoals gezegd, in voorbereiding is, zullen enkele uitzonderingen op de inzet van het CTB worden opgenomen. Dit betreft het afnemen van tentamens, examens en toetsen, het begeleiden van kwetsbare studenten en in beginsel ook voor het praktijkonderwijs mits een passend beschermingsniveau kan worden bereikt. De daadwerkelijke inzet van het CTB kan vervolgens plaatsvinden bij ministeriele regeling. De beleidsruimte voor de keuze om het CTB in te zetten, ligt daarmee, anders dan ten tijde van de totstandkoming van artikel 58ra, vierde lid, van de Wpg niet meer op het niveau van de onderwijsinstelling maar inzet geschiedt «direct» van overheidswege.

Het kabinet kiest ervoor om het CTB verplicht in te gaan zetten en de keuze niet bij de onderwijsinstelling te leggen, zoals aanvankelijk, in de tijd dat het CTB alleen werd ingezet als middel om te kunnen versoepelen, wel het geval was. Dit is ook hiervoor beschreven, maar mede gezien het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) wordt dit hier nog eens expliciet benoemd. Ook in het eerder genoemde wetsvoorstel verbreding coronatoegangsbewijzen, wordt gekozen voor een verplichte inzet van het CTB op de arbeidsplaats. Bij verplichte inzet van het CTB op de arbeidsplaats geldt het instemmingsrecht niet. Deze benadering komt overeen met de keuze in dit wetsvoorstel om het instemmingsrecht voor medezeggenschapsorganen te schrappen nu het kabinet kiest voor verplichte inzet van het CTB in het mbo en ho en niet voor een bevoegdheid daartoe.

4. Noodzaak en epidemiologische overwegingen

De keuze om het instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen te schrappen, hangt direct samen met de gevoelde noodzaak om, omwille van het welzijn van studenten bij het fysiek openhouden van het onderwijs, als de epidemiologische situatie daartoe noopt, op zo kort mogelijke termijn te kunnen besluiten tot daadwerkelijke inzet van het CTB in het mbo en het ho.

Het OMT heeft in zijn 126ste advies⁵ aangegeven dat een coronatoegangsbewijs een belangrijke bijdrage levert aan het reduceren van het risico op besmettingen met het virus SARS-CoV-2 op plekken waar mensen samenkomen. Daarmee is het een belangrijke maatregel om het risico op een toename van het aantal besmettingen te mitigeren. Evenals het geval is bij de inzet van het CTB op de eerder genoemde terreinen geldt ook op het terrein van het onderwijs dat het CTB alleen ingezet kan worden indien dit gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is, in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk wordt beperkt en dit evenredig is gelet op het

⁵ Advies 126e OMT COVID-19 | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

beoogde doel (artikel 58b, tweede lid, Wpg). Er dient dan onder meer afgewogen te worden of de maatregel voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bovendien geldt dat als wordt overwogen om – op grond van dit besluit – bij ministeriële regeling het coronatoegangsbewijs in te zetten op het terrein van het in het mbo en ho, alleen mbo of ho, hierover onder meer eerst een actueel advies van het OMT en een sociaalmaatschappelijk en economische reflectie gevraagd zullen worden. Hiermee kunnen de epidemiologische situatie en de mogelijke sociaal-maatschappelijke en economische kosten meegewogen worden in de besluitvorming over de inzet van het coronatoegangsbewijs. De specifieke epidemiologische omstandigheden die daadwerkelijke inzet van CTB in het onderwijs vragen, zullen in de ministeriële regeling moeten worden onderbouwd.

Aangezien onderwijs een essentiële voorziening betreft, dient er een zwaarwegende epidemiologische onderbouwing te zijn waarom inzet van coronatoegangsbewijzen in het mbo en het ho op dat moment noodzakelijk is. Deze inzet dient ertoe, tezamen met de andere maatregelen, om zo nodig passende instrumenten te hebben om de stijging van het aantal besmettingen en de stijgende instroom en bezetting van ziekenhuis- en intensive care (hierna: IC)-capaciteit een halt toe te roepen. In het advies naar aanleiding van het 128e OMT⁶ van 1 november 2021 heeft het OMT geadviseerd om voorbereidingen te treffen voor eventueel verzwarende maatregelen, gelet op de prognose dat de ziekenhuis- en IC-opnames verder zullen stijgen. De bredere inzet van het CTB is volgens het OMT een gerichte maatregel die effect kan hebben op de transmissie ofwel de doorgifte van het virus. Ook wijst het OMT erop dat het CTB een gunstige invloed heeft op de te verwachten ziekenhuisopnames. In zijn 129ste advies⁷ ontraadt het OMT om aanvullende maatregelen te nemen in het onderwijs. Snel verslechterende epidemiologische omstandigheden, zoals optraden tussen het 128ste en 129ste OMT-advies, onderstrepen echter de noodzaak om met spoed te kunnen handelen wanneer het epidemiologisch beeld nog verder verslechtert en sluiting van het onderwijs dreigt.

Dat het OMT in het 129e advies ontraadt om «nu» aanvullende maatregelen in het onderwijs te treffen, betekent dan ook niet dat voorbereidende maatregelen niet getroffen kunnen worden. De in het 128e en 129e advies beschreven verschillen in epidemiologische omstandigheden onderstrepen de noodzaak om wanneer er sprake is van een snel verslechterende epidemiologische situatie, met spoed te kunnen optreden. Daarom bestaat er ook de noodzaak om het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden bij de inzet van CTB's te schrappen. Het instemmingsrecht betekent namelijk dat een implementatietijd van minimaal drie weken nodig is, voordat de maatregel daadwerkelijk kan worden ingevoerd. Als wordt overwogen om het CTB in te zetten, dan dient de noodzaak daartoe te worden onderbouwd met onder meer actuele informatie over de epidemiologische omstandigheden van dat moment.

5. Overleg medezeggenschap

Zoals ook in paragraaf 12 in deze memorie van toelichting is vermeld, vindt in het kader van de voorbereiding en totstandkoming van zowel dit wetsvoorstel als de amvb ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats met onderwijskoepels, vakbonden en studentenorganisaties over de uitbreiding van de terreinen waarop het CTB kan worden ingezet naar het

⁶ Advies 128e OMT COVID-19 | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

⁷ Advies 129e OMT COVID-19 | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

mbo en ho, en over de uitdagingen in de uitvoering die ermee gepaard gaan. Wanneer tot daadwerkelijke inzet van het CTB in het onderwijs wordt besloten, kan dat ook aanleiding zijn om binnen de instelling in gesprek te gaan als het gaat om de informatieverstrekking aan docenten en studenten over hoe invulling wordt gegeven aan de wettelijke zorgplichten, betrekking hebbend op een toegankelijke testvoorziening en het alternatieve onderwijs aan studenten zonder CTB. Dit geldt ook voor de toegangscontrole en de uitzonderingsgevallen wat betreft het tonen van het CTB. Ook als de maatregel van kracht is, zal overleg kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld over operationele zaken hetgeen ook aanleiding kan geven om de operationele uitvoering op bepaalde aspecten aan te passen. Het spreekt voor zich dat als er sprake is van epidemiologisch noodzakelijk ingrijpen, het te voeren overleg hieraan niet in de weg zal staan.

Voorts monitort het instellingsbestuur de gevolgen van de maatregel (wanneer dat aan de orde is) voor de studenten en de medewerkers. Daarbij is ook een controlerende taak weggelegd voor de medezeggenschap in het kader van de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. Gezien de coronamaatregelen is een zekere coulance ten aanzien van het kwaliteitsborgingssysteem op zijn plaats. Maar het is belangrijk dat de checks and balances binnen de instelling blijven werken, dat de gesprekken tussen instellingen, medezeggenschap, studenten en medewerkers blijven plaatsvinden en dat eventuele signalen van de medewerkers en studenten over de kwaliteit van het onderwijs, bij het instellingsbestuur terecht komen.

Deze zaken worden op hoofdlijnen bij amvb uitgewerkt en toegelicht in de bijhorende nota van toelichting en zullen, als wordt besloten tot de inzet van CTB's, nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Pas op het moment waarop duidelijk is hoe en onder welke voorwaarden het CTB daadwerkelijk ingezet gaat worden, kan de rol van de medezeggenschap nader worden toegelicht als het erom gaat welke keuzes er op instellingsniveau nog kunnen en moeten worden gemaakt. De rol van de medezeggenschap zal daarom in de nota van toelichting op de amvb worden geadresseerd, maar ook later nog in de ministeriële regeling, als die aan de orde is, preciezer uiteengezet worden.

6. Grondrechten

Onderhavig wetsvoorstel leidt niet tot een inbreuk op grondrechten nu dit wetsvoorstel alleen ziet op het schrappen van het instemmingsrecht van medezeggenschapsorganen in onderwijsinstellingen bij de inzet van het CTB in het onderwijs. De inbreuk op de grondrechten die gepaard gaat bij het stellen van regels over de inzet van het CTB in het mbo of ho, wordt toegelicht in de nota van toelichting bij de amvb waarbij het mogelijk wordt om ook ten aanzien van de sector onderwijs bij ministeriële regeling regels te stellen voor de inzet van het CTB in het onderwijs.

7. Caribisch Nederland

Dit voorstel wijzigt één van de tijdelijke bepalingen in Hoofdstuk Va Wpg, die ook van toepassing zijn in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent, dat het voorstel om het instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen te schrappen indien wordt overgegaan tot het stellen van regels over de inzet van het CTB in het mbo en het ho, ook het Caribisch deel van Nederland kan raken. Daarbij moet worden opgemerkt dat medezeggenschap aldaar anders georganiseerd is als in Europees Nederland. Ook is een en ander pas aan de orde, indien (één van) de eilanden ook daadwer-

kelijk besluit tot het inzetten van het CTB in het mbo en het ho. Op dit moment wordt het CTB op geen van de drie eilanden in geen enkele sector ingezet. Bonaire is voornemens om het CTB op korte termijn in te zetten bij evenementen.

8. Regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Voor de medezeggenschap verminderen de administratieve lasten, omdat er geen instemmingsrecht meer is voor het inzetten van CTB's op de instelling.

9. Uitvoering

Aan dit wetsvoorstel zitten geen uitvoeringsaspecten.

10. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft geen toezichts- of handhavingaspecten.

11. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is op 15 november 2021 samen met de (ontwerp) AMvB waarmee de inzet van het CTB in het onderwijs mogelijk wordt gemaakt, voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, het ATR en het College van de Rechten van de Mens (CRM)⁸.

De AP heeft op 15 november 2021 advies uitgebracht. In zijn advies op het wetsvoorstel heeft de AP aangegeven, dat op basis van een beperkte analyse geen aanleiding bestaat tot het maken van belangrijke opmerkingen.

Het ATR heeft eveneens op 15 november 2021 advies uitgebracht. Dit advies ziet zowel op het wetsvoorstel als op voornoemd ontwerpbesluit. Het advies van het ATR luidt dat wordt geadviseerd het wetsvoorstel niet vast te stellen, tenzij rekening wordt gehouden met de volgende adviespunten:

1. Het college adviseert om ter onderbouwing van nut en noodzaak voor de onderwijssector inzicht te bieden in de specifieke situatie in het onderwijs en het aandeel van het onderwijs in het totaal aantal besmettingen en ziekenhuisopnames in Nederland.
2. Het college adviseert een concrete doelstelling in de regelgeving op te nemen voor de mate waarin het beoogde doel (minder besmettingen in de sector onderwijs) moet worden bereikt.
3. Het college adviseert in de toelichting uit te leggen waarom voor het onderwijs qua instemmingsrecht wordt afgeweken van de keuze die in het wetsvoorstel Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen is gemaakt.
4. Het college adviseert de twee alternatieven voor besluitvorming over de inzet van een CTB op effectiviteit, werkbaarheid en regeldrukgevolgen te wegen en de resultaten van de weging in de toelichting te verantwoorden en daarbij in te gaan op hoe de gemaakte keuze zich verhoudt tot die in andere wetsvoorstellen is gemaakt.
5. Het college adviseert de werkbaarheid van het wetsvoorstel voor onderwijsinstellingen, studenten en scholieren, te onderbouwen.
6. Het college adviseert in de toelichting op de wet en de AMvB inzicht te bieden in de omvang van de eenmalige kennisnemingskosten en een robuuste raming van de regeldrukgevolgen bij invoering van een CTB in het onderwijs op te nemen.

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Van de genoemde adviespunten heeft punt 3 betrekking op het wetsvoorstel. De memorie van toelichting is dan ook aangepast, met dien verstande dat ook in de Tijdelijke wet verbreding coronatoegangsbewijzen niet langer sprake is van een bevoegdheid voor de werkgever om tot de inzet van het CTB te besluiten. De overige adviespunten worden meegenomen in de nota van toelichting bij de amvb, omdat die punten in de kern betrekking hebben op de keuze het CTB in te kunnen gaan zetten in het onderwijs en niet op het schrappen van het instemmingsrecht.

Het CRM heeft eveneens op 15 november 2021 advies uitgebracht. In zijn advies geeft het CRM aandachtspunten mee, welke aandachtspunten betrekking hebben op de keuze om het CTB in te kunnen zetten in het onderwijs. Omdat met dit wetsvoorstel alleen wordt overgegaan tot schrappen van het instemmingsrecht, en de amvb regelt dat tot inzet van het CTB kan worden overgegaan, worden de aandachtspunten van het CRM besproken in de nota van toelichting bij genoemde amvb.

12. Consultatie overig

Het wetsvoorstel is ook voorgelegd aan onderwijskoepels, vakbonden en studentenorganisaties. Ook in aanloop naar de voltooiing van de amvb is diverse malen ambtelijk en bestuurlijk overleg geweest over de inzet van CTB's in mbo en ho. De onderwijskoepels hebben in die eerdere overleggen gewezen op het dilemma dat verplichte inzet van CTB's in het onderwijs het instemmingsrecht van medezeggenschap op dat punt doorkruist. Zij ondersteunen dan ook het schrappen van de medezeggenschapsbepaling uit de Wpg.

De studentenorganisaties hebben in de consultatie en bij eerdere ambtelijke en bestuurlijke gesprekken naar voren gebracht dat zij het belangrijk vinden dat de instellingen en medezeggenschapsorganen een stem hebben in de toepassing van CTB's. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het dwingende karakter van de maatregel en de spoedeisendheid om er op korte termijn mee te kunnen werken, er niet aan in de weg staat om het gesprek met de medezeggenschap en andere partijen te voeren over de toepassing van de maatregelen en het monitoren van de effecten ervan.

13. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. 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). Dit voorstel houdt direct verband met maatregelen in het kader van de bestrijding van de covid-19-crisis; indien de epidemiologische situatie daartoe aanleiding geeft, moet zo snel mogelijk over kunnen worden gegaan tot de daadwerkelijke inzet van het CTB in het mbo en het ho.

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

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge