

Nota ter besluitvorming conceptwetsvoorstel testbewijs - ACC 4 maart 2021

Met deze nota wordt het conceptwetsvoorstel testbewijs en memorie van toelichting aan u voorgelegd (zie bijlagen). Met dit wetsvoorstel worden de tijdelijke bepalingen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 uitgebreid met de mogelijkheid om activiteiten mogelijk te maken voor personen die met een testuitslag kunnen aantonen op het moment van afname niet te zijn besmet met het coronavirus.

In de ACC van 15 februari zijn de uitgangspunten en de afbakening van dit wetsvoorstel aan u voorgelegd. Het conceptwetsvoorstel en memorie van toelichting zijn tot stand gekomen op basis van de bespreking in de ACC en besluitvorming in de MCC op 16 februari.

De teksten zijn nog in beweging. Zo is de memorie van toelichting t.o.v. de versie die voorlag in het DOC op 2 maart gewijzigd na overleg met JenV. Zo zal ook de versie die nu voorligt, nog wat wijzigingen n.a.v. inbreng vanuit de BES. Dit zal worden verwerkt in overleg met BZK.

Advies: Het wetsvoorstel wordt voorgelegd aan ACC voor akkoord op het voorliggende wetsvoorstel en voor doorgeleiding naar de MCC van 5 maart en om advies te vragen aan o.a. de Autoriteit Persoonsgegevens en College rechten van de mens. In deze nota vindt u aandachtspunten die verband houden met dit wetsvoorstel.

1 Aandachtspunten

De onderstaande punten zijn verwerkt zoals besproken in de ACC van 15 februari en zijn akkoord bevonden in het DOC van 2 maart. De achtergrond van deze punten staat in de bijlage.

- a) De reikwijdte van het wetsvoorstel m.b.t. de niet-essentiële voorzieningen
- b) Het niet verplichten van een testbewijs voor werknemers in de sectoren waar het testbewijs juridisch verplicht is
- c) Gelijkstelling: per ministeriële regeling kunnen ook een medische verklaring of op termijn een vaccinatiebewijs worden ingezet om een bewijs te genereren
- d) De leeftijdsgrens voor het juridisch verplichten van een testbewijs is 12 jaar
- e) Alleen de door VWS ontwikkelde apps kunnen worden ingezet en commerciële testaanbieders kunnen worden aangesloten op deze apps

De volgende punten zijn nieuw ten opzichte van hetgeen voorgelegd is aan de ACC van 15 februari. In deze nota worden deze punten toegelicht.

- a) De specifieke route voor opname van mbo en ho in het wetsvoorstel
- b) Persoonsgegevens worden opgenomen in het testbewijs (om misbruik zo veel mogelijk te voorkomen), wat betekent dat het wetsvoorstel voor advies moet worden voorgelegd aan de AP
- c) Een testbewijs zal werken met een geldigheidsduur van 48 uur

2 Toelichting op aandachtspunten

Hieronder volgen de besprekingspunten uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

a) Reikwijdte wetsvoorstel: mbo, hbo en wo

De MCC heeft gevraagd om een begaanbare route te vinden om het mbo en ho niet uit te sluiten van de inzet voor een testbewijs. BZK, JenV en OCW hebben ambtelijk aangegeven zich te kunnen vinden in de voorgestelde route.

Om testbewijzen te kunnen inzetten in mbo en ho, is met dit wetsvoorstel geregeld dat er eerst een algemene maatregel van bestuur (amvb), inclusief een voorhangprocedure bij het parlement en advisering door de Raad van State, nodig is. Op deze manier is er een extra waarborg voor zorgvuldige besluitvorming. MOCW zal deze amvb mede ondertekenen. In het wetsvoorstel zijn verder de voorwaarden opgenomen waaronder deze amvb kan worden vastgesteld. Pas na de inwerkingtreding van de amvb, kan in een ministeriële regeling worden geregeld welke beperkende maatregelen uit het tijdelijke hoofdstuk Va van de Wet publiek gezondheid wel of niet meer van toepassing zijn.

Op deze manier is het nog steeds mogelijk om het testbewijs in te zetten voor het mbo en ho, maar gaat het expliciet om een mogelijkheid die alleen kan worden benut als onderwijsinstellingen voldoende testfaciliteiten realiseren (zij worden daarbij ondersteund door OCW) en zich inspinnen om studenten zonder testbewijs ook zoveel mogelijk fysiek onderwijs te geven (om uitsluiting van onderwijs tegen te gaan).

Verwerking persoonsgegevens

Om misbruik zo veel mogelijk te voorkomen is het wenselijk een sterkere relatie te leggen tussen de geteste persoon en het testbewijs. We gaan uit van een testbewijs met persoonsgegevens maar onderzoeken of een testbewijs met foto zou kunnen volstaan. Daarbij maken we onderscheid naar een digitaal testbewijs en een fysiek testbewijs. Consequentie is dat in de wet moet worden opgenomen dat we persoonsgegevens verwerken én moet er een mogelijkheid zijn om naar legitimatie te vragen om de geldigheid van het testbewijs te kunnen valideren. Het wetsvoorstel zal hierdoor voor advies langs de AP moeten.

In het testbewijs zullen waarschijnlijk persoonsgegevens zoals naam, geboortedatum en/of initialen opgenomen worden in het testbewijs (zichtbaar naast of via de QR-code). Deze kunnen dan bij de entree vergeleken worden met het ID-bewijs. Voor alle duidelijkheid: in ieder geval zullen we geen gebruik maken van het BSN.

We onderzoeken nog in hoeverre het toevoegen van een foto een krachtig middel is om fraude te beperken. Bij onze keuze om al dan niet foto's te gebruiken zullen we ons laten leiden door gebruikersacceptatie, proportionaliteit in relatie tot privacy en uitvoeringsconsequenties voor de teststraten (bijvoorbeeld als zij als aanvullende activiteit foto's zouden moeten nemen). Een foto toevoegen is privacy technisch waarschijnlijk niet goed te verantwoorden. Bij gebruikersacceptatie kijken we ook naar de acceptatie van ondernemers en evenementenorganisaties die worden geacht gebruik te gaan maken van het digitale testbewijs, aangezien VWS de enige partij is die met apps een digitaal testbewijs gaat aanbieden.

Nu we persoonsgegevens gaan gebruiken, leidt dit tot de volgende consequenties:

- In de CoronaCheck app worden persoonsgegevens verwerkt. Dit betekent dat de AVG van toepassing is en dat consultatie bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is vereist. In dat proces moeten wij verantwoorden welke keuzes we hebben gemaakt en de noodzaak en proportionaliteit van onze keuze om persoonsgegevens te verwerken beargumenteren.
- Ter verificatie van de opgegeven persoonsgegevens (naam, geboortedatum en/of initialen) kan de controleur vragen om een wettelijk identiteitsbewijs om deze te kunnen controleren.
- In de CoronaCheck Scanner app kunnen persoonsgegevens worden verwerkt. Het eventuele gebruik van persoonsgegevens binnen de CoronaCheck Scanner is onderdeel van de genoemde consultatie met de AP.

Geldigheid testbewijs

In de memorie van toelichting wordt voorgesteld om voor eenmalige activiteiten uit te gaan van een geldigheidsduur van 48 uur. Indien dat niet verantwoord wordt geacht, wordt het testbewijs niet ingezet. Een geldigheidsduur van 24 uur, zoals geadviseerd door het OMT voor sneltesten, is immers niet goed uitvoerbaar. De duur van de activiteit is namelijk ook vervat in de geldigheidsduur. De Kamer is hierover geadviseerd in de brief van 23 februari over de stand van zaken Covid-19. Er zal telkens een actuele beoordeling plaatsvinden van de geschikte testmethode en teststrategie, gegeven de epidemiologische situatie en de geldende maatregelen op het moment dat besloten wordt testbewijzen daadwerkelijk in te zetten. Door deze koppeling aan de systematiek van de routekaart en de invoering bij ministeriele regeling vindt een doorlopende afweging plaats van de inzet van testbewijzen waarbij steeds rekening wordt gehouden met de verschillende type activiteiten en voorzieningen. Bij deze afweging zal

rekening worden gehouden met het afwegingskader dat de Gezondheidsraad in haar advies heeft opgenomen.

Financiën

In de memorie van toelichting staat het kopje financiën nu nog op PM. Dit vanwege de besluitvorming die separaat in de MCC volgt over de verdeling van de kosten (eventuele bijdrage door sector/burger of volledige financiering door het Rijk) en de definitieve opdracht voor fase 1 van de uitrol van de testcapaciteit. Over de verdeling van kosten wordt vrijdag 5 maart in de MCC besloten.

Planning

Juridisch is het mogelijk om andere evenementen (dan die nu al staan gepland) onder Fieldlab Evenementen te brengen en daar te experimenteren met toegangstesten, CoronaCheck en de CoronaCheck Scanner. Deze fieldlabs zouden in maart kunnen plaatsvinden. Hierover worden de eerste gesprekken gevoerd met EZK, OCW en Fieldlab BV. Een eventueel besluit hierover zal ook via het ACC en MCC lopen.

Onderstaande planning gaat ervanuit dat voor een advies van de AP 4 weken nodig is. VWS is in overleg met de AP om te bezien of deze termijn verkort kan worden, zodat het wetsvoorstel eind maart kan worden aangeboden aan beide Kamers. In de planning is nu niet behandeling in de voorportalen opgenomen. De direct betrokken departementen worden meegenomen in de verdere voorbereiding. In overleg met AZ bespreken we of gezien besprekingen die geweest zijn over het wetsvoorstel in DOC, ACC en MCC, de gewenste snelheid van invoering en de uitkomst van de advisering het verantwoord is om de voorportalen over te slaan.

- 4/3 wetsvoorstel ACC
- 5/3 wetsvoorstel MCC en vanaf hier voor advisering en toetsing naar AP (max. 4 weken), College rechten van de mens en Adviescollege toetsing regeldruk. Het wetsvoorstel zal ook worden voorgelegd aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Voedsel- en Waren Autoriteit. Daarnaast zal het wetsvoorstel ook voorgelegd worden aan internetconsultatie. Via deze weg kunnen ook de betrokken stakeholders reageren op het wetsvoorstel.
- 16 april MR
- 16 april naar RvS voor advies, vervolgens nader rapport en eventuele aanpassingen wetsvoorstel.
- 23 april indiening wetsvoorstel TK
- Afhankelijk van behandeling door (nieuwe) TK en daarna EK: inwerkingtreding in mei.

Bijlage

a) Reikwijdte wetsvoorstel: niet-essentiële voorzieningen

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het testbewijs juridisch verplicht kan worden gesteld voor cultuur, evenementen, georganiseerde jeugdactiviteiten, horeca en sport. Dit betekent dat voor deze sectoren in een ministeriele regeling kan worden geregeld welke beperkende maatregelen uit het tijdelijke hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid wel of niet meer van toepassing zijn. Verder zal in de ministeriele regeling een nadere precisering kunnen worden gegeven binnen genoemde sectoren; bijvoorbeeld theaters, evenementen buiten met een maximum aantal bezoekers, restaurants etc.

Dit sluit aan bij het advies van de Gezondheidsraad die onderscheid maakt tussen essentiële voorzieningen en niet-essentiële voorzieningen, waarbij essentiële voorzieningen die voorzieningen zijn die naar hun aard altijd vrij toegankelijk moeten zijn voor iedereen. De Gezondheidsraad schaarst publieke voorzieningen, de zorg en het onderwijs hieronder en stelt dat de motivering om deze sectoren toegankelijk te maken met testbewijzen zeer zwaar moet zijn.

In de MCC van 16 februari overeenstemming bereikt over de opname van deze sectoren in het wetsvoorstel. Ook VNO-NCW kan zich vinden in deze reikwijdte.

b) Geen verplichting voor werknemers

In het wetsvoorstel zijn personen die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verrichten (hierna: werknemers) bij de voorzieningen of activiteiten waar het testbewijs juridisch verplicht wordt gesteld uitgesloten van de verplichting om een testbewijs te overleggen. De aard van de rechtsverhouding en de afhankelijkheidsrelatie tussen werkgever enerzijds en werknemer, uitzendkracht, gedetacheerde, zzp'er en vergelijkbare medewerkers anderzijds, de consequenties voor de medewerker die geen testbewijs kan of wil overleggen, de inbreuk op de privacy van de medewerker en de doorbreking van het medisch beroepsgeheim maken het verplicht testbewijs voor medewerkers voornamelijk vanuit het oogpunt van de proportionaliteit een te ingrijpende maatregel. Werknemers worden nadrukkelijk wel in staat gesteld om op vrijwillige basis een testbewijs te verkrijgen.

Er is overleg gaande met SZW en de sociale partners over hoe werknemers goed kunnen worden beschermd, wanneer zij werkzaam zijn bij voorziening/activiteit waar het testbewijs juridisch verplicht is.

c) Gelijkstelling

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat per ministeriële regeling ook een medische verklaring of een vaccinatiebewijs op een vergelijkbare manier ingezet kan worden als een testbewijs.

Op dit moment weten we nog niet wat het effect van vaccinatie is op besmettelijkheid. Mocht blijken dat een vaccinatie ook ervoor zorgt dat degene niet meer besmettelijk is, dan biedt dit dus de mogelijkheid dat deze persoon zich niet meer hoeft te laten testen maar met de app CoronaCheck een bewijs van de vaccinatie ophaalt. De controleur komt dan niet te weten dat je bent gevaccineerd, alleen dat je niet besmettelijk bent (want het controle scherm in CoronaCheck kleurt groen). Het gaat dus niet om een vaccinatieplicht, enkel en alleen om de mogelijkheid dat je je niet hoeft te laten testen.

Dezelfde mogelijkheid wordt geboden voor de medische verklaring op basis van een serologische test van personen die Corona hebben gehad. Daarmee zal ook in CoronaCheck een bewijs gegenereerd kunnen worden dat gelijkgesteld wordt aan een testbewijs. Deze mogelijkheid zou zelfs te zijner tijd kunnen worden uitgebreid naar positieve testbewijzen in CoronIT.

Het gaat hier dus nadrukkelijk om de mogelijkheid om een bewijs in de toekomst ook te kunnen genereren met andere verklaringen dan alleen negatieve testverklaring.

d) Leeftijd

Het voorstel is in de memorie van toelichting op te nemen om voor kinderen jonger dan 12 jaar het testbewijs niet juridisch verplicht te stellen. Deze leeftijdsgrens geldt ook personenvervoer uit het buitenland.

Exclusief gebruik CoronaCheck en CoronaCheck Scanner

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat uitsluitend door VWS ontwikkelde apps (CoronaCheck en CoronaCheck Scanner) kunnen worden ingezet. Door deze wettelijke verplichting weet de gebruiker dat het testbewijs betrouwbaar is én dat de persoonsgegevens van de houder van het testbewijs beschermd worden. Communicatief is het bovendien eenvoudiger voor zowel bezoeker als controleur als er één systeem is. Daarnaast maakt het de uitvoering eenvoudiger. Testbewijzen van verschillende partijen moeten onderling uitwisselbaar zijn. Dit vergt een toelatingskader voor dergelijke apps en een controle op de toelating. Ten slotte, Apple en Google hebben recent hun voorwaarden voor toelating in appstore aangepast waarin staat dat ze dit soort type apps alleen toestaan als die van de overheid komen.

Nu er één app zal zijn voor bezoeker en controleur, zal het technisch mogelijk worden gemaakt dat commerciële testaanbieders om op de CoronaCheck te kunnen worden aangesloten.