



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Minister VWS  
Minister MMZS

Deadline: 9-06-2021

Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg  
Directoraat Generaal  
Langdurige Zorg  
Directie Maatschappelijke  
Ondersteuning

Ontworpen door  
5.1.2e

5.1.2e

T 06 5.1.2e

M 5.1.2e @minvws.nl

nota

(ter beslissing)

Eigen Verklaring uitzondering mondkapjesplicht

Paraaf directeur

Paraaf DGLZ

5.1.2e

5.1.2e

Datum  
20 mei 2021

Kenmerk  
2368553-1009794

Zaaknummer  
1009794

Bijlage(n)  
1

Afschrift aan

-

Uw kenmerk

-

## 1 Aanleiding voor deze nota

- Sinds 1 december 2020 geldt in Nederland een mondkapjesplicht. Er geldt een uitzondering op deze plicht voor mensen die vanwege hun beperking of ziekte niet in staat zijn om een mondkapje te dragen.
- Mensen die gebruik willen maken van de uitzonderingsregeling moeten dat kunnen aantonen. Ter ondersteuning daarvan is eind 2020 een hulpkaart ontwikkeld met daarop de mededeling dat men onder de uitzondering valt. Daarbij is ook afgesproken de werking van de hulpkaart te blijven monitoren. Dit aantonen kan ook via een bewijs van een behandelrelatie, hulpmiddel/medicijnen, contactgegevens begeleider, dragen faceshield.
- De huidige hulpkaart is vrij te downloaden om regeldruk te voorkomen, maar wordt daardoor ook veelvuldig gebruikt door personen die niet behoren tot de doelgroep.
- Uit signalen uit en cijfers over het eerste kwartaal 2021 vanuit het OV/ handhaving/ OM blijkt dat er zich problemen blijven voordoen met de huidige hulpkaart, waaronder geweldsincidenten. De OV-bedrijven hebben daarom verzocht een alternatief uit te werken.
- Afgelopen twee maanden is daarom met diverse partijen intern en extern (waaronder cliëntorganisaties) gekeken naar de mogelijkheden ten aanzien van de verbetering van de hulpkaart; ook met oog op de stappen in het heropenen van de maatschappij (waarbij nog ongewis is wanneer de algemene mondkapjesplicht zal worden beëindigd).
- **Het voorstel is om een Eigen Verklaring Uitzondering Mondkapjesplicht in te voeren die de huidige hulpkaart vervangt.** Cliëntenorganisaties hebben meegewerkt en ondersteunen deze lijn in de verwachting dat het tot meer begrip/draagvlak voor de uitzondering leidt.
- **Graag vernemen we uw beslissing uiterlijk woensdag 9 juni.** Toelichting: OV-NL en de andere grote vervoerders komen die week namelijk met aanpassingen van hun statement hierover. De meeste



vervoerdersbedrijven nemen dat statement (op hun website) over.  
Idealiter laten we de beslissing op deze nota samen vallen hiermee.

- MMZS in de lijn vanwege link met gehandicaptenzorg

Kenmerk  
2368553-1009794

## 2 Beslispunten, advies en mogelijk alternatief

- U wordt gevraagd in te stemmen met de voorgestelde vervanging van de huidige hulpkaart Uitzondering Mondkapjesplicht door een Eigen Verklaring Uitzondering Mondkapjesplicht (hierna: Eigen Verklaring).
- U wordt gevraagd kennis te nemen van het feit dat het de wens is van betrokken partijen om de huidige hulpkaart af te schaffen vanwege de problemen die zich blijven voordoen met handhaving en (gewelds)incidenten. Die wens geldt inmiddels extra sterk met het oog op de toenemende drukte in het OV en in winkels door de versoepelingen.
- U wordt gevraagd in te stemmen met het voorstel om de Eigen Verklaring - net als de huidige hulpkaart die het zal vervangen - als ondersteunend hulpmiddel te laten functioneren.

U wordt geadviseerd in te stemmen met deze beslispunten, omdat de huidige hulpkaart in de praktijk niet goed blijkt te werken.

De huidige kaart heeft te weinig kenmerken om volledig invulling te geven aan de wettelijke bewijsplicht die een persoon heeft als hij/zij zich beroept op een uitzondering van een wettelijke plicht. Toch suggereren we nu op [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) dat alleen het tonen van de kaart al voldoende is om aan de wettelijke bewijsplicht te voldoen. Destijds is daar in alle snelheid en in overleg met cliëntorganisaties toe over gegaan om zo min mogelijk bewijslast en daarmee drempels op te werpen voor mensen met een beperking. En daar loopt het bij de handhaving op mis.

De letterlijke tekst van de Regeling Aanvullende Mondkapjesverplichtingen stelt geen nadere regels voor de bewijsplicht, er is bewust voor een "vormvrije variant" gekozen. Volgens de juristen komt het erop neer dat hier de algemene bewijsplicht in het strafrecht geldt. Die gaat ervan uit dat "wie stelt, bewijst". Als je dat niet op een overtuigende manier doet, kan je bekeurd worden.

De huidige kaart kan weliswaar helpen in het aantonen, maar dat is alleen als een persoon er zelf voor kiest om er gegevens op te zetten die bijdragen aan de bewijslast. In de praktijk zien we de kaart heel veel als leeg printje getoond worden; en daar zit precies het probleem van de kaart. Er zitten te weinig vormvereisten aan, waardoor misbruik in de hand gewerkt wordt.

In tegenstelling tot de huidige kaart heeft de Eigen Verklaring zoals we voorstellen wél de vormvereisten (zoals NAW-gegevens, korte opgave bewijs, verklaring naar waarheid ingevuld) waardoor deze als "voldoende" geaccepteerd kan worden door de handhaving. Dus dat betekent dat een handhaver bij een goed ingevulde Eigen Verklaring mogelijkerwijs ook niet naar het onderliggende bewijs vraagt (en er geen extra drempel is voor mensen met beperking). Die toezegging hebben we al van de OV-bedrijven. Het is hen overigens niet te doen om onderliggend bewijs, vooral om een eenduidig formulier wat minder gevoelig is voor misbruik en zodoende minder conflicten.

De Eigen Verklaring zal de bestaande hulpkaart vervangen. Er wordt niet voor gekozen om een draagplicht voor dit nieuwe formulier vast te leggen in de



Regeling Aanvullende Mondkapjesverplichtingen (hierna: de Regeling). De huidige hulpkaart is ook niet vastgelegd in de Regeling en het is ook niet nodig voor een goede handhaving. Bovendien zou dit als verzwaring uitgelegd kunnen worden voor de doelgroep.

**Kenmerk**  
2368553-1009794

#### Mogelijke alternatieven

- Ad beslispunt 1: het meest simpele alternatief is niets te veranderen aan de huidige situatie, gezien de vrij hoge naleving van de mondkapjesplicht in Nederland en de (onzekere) verwachting dat de mondkapjesplicht op een gegeven moment beëindigd kan worden (al is nooit zeker of het later toch weer nodig blijkt). Men zou kunnen betogen dat doordat de meeste mensen het mondkapje dragen het doel van de mondkapjesplicht bereikt wordt.<sup>1</sup> Nadeel is dat dit geen oplossing biedt voor de problemen met de huidige hulpkaart. Dit komt de handhaving in algemene zin niet ten goede. Met het oog op de komende maanden waarin Nederland enerzijds versoepelt, en anderzijds de algemene coronamaatregelen nog blijven gelden, verwachten we sowieso al dat de toenemende drukte in het OV en op publieke plaatsen extra uitdagingen gaat geven voor handhavers. Een argument om wel voor dit scenario te kiezen, is dat vlak voor het mogelijk loslaten van de mondkapjesplicht (i.h.k.v. versoepelingen) een wijziging mogelijk leidt tot een korte periode van onduidelijkheid in communicatie.
- Ad beslispunt 2: de Eigen Verklaring kan vastgelegd worden in de Regeling. Daarmee ontstaat een draagplicht van dit formulier voor alle personen die zonder mondkapje plekken bezoeken waar de mondkapjesplicht geldt. Na weging van nut en noodzaak wordt deze optie niet geadviseerd. Het verplicht stellen lijkt een te zwaar middel voor een formulier dat naar de aard van het ontwerp bedoeld is ter ondersteuning aan de bewijslast die het individu toch al bij zich dient te dragen. Waarschijnlijk zal bij een verzwarende omstandigheid als de draagplicht ook discussie ontstaan over nut/noodzaak en het tijdstip van de introductie. Waarom nu en niet een halfjaar geleden? Die discussie speelt niet bij vervanging door een Eigen Verklaring zonder draagplicht. Daarbij komt dat op dit moment een faceshield als alternatief wordt gebruikt door een deel van de doelgroep, terwijl dat op grond van de regeling in juridische zin geen precieze invulling geeft aan de vereisten die aan een mondkapje gesteld worden. Als de Eigen Verklaring in de regeling opgenomen wordt, dan moet de Regeling ook op het punt faceshield mogelijk nader worden aangepast. Dit achten wij niet wenselijk, omdat er bij opstelling van de huidige hulpkaart veel waarde aan de toepassing van het faceshield is geuit. Aanpassing in dat alternatief zal leiden tot nieuwe onrust bij cliënten, patiënten en de organisaties die hen vertegenwoordigen.

### **3 Samenvatting en conclusies**

Met de voorgestelde vervanging van de huidige hulpkaart worden de volgende wijzigingen en verbeteringen doorgevoerd:

1. De hulpkaart wordt vervangen door een Persoonsgebonden Eigen Verklaring (waarmee een relatie te leggen is met een ID-kaart of vervoersbewijs die een persoon ook bij zich moet hebben).

<sup>1</sup> Er zijn wereldwijd onderzoeken waaruit zou blijken dat het dragen van mondkapjes een remmend effect heeft op het virus als ten minste 60-70% van een populatie zich houdt aan de maatregel.



2. De Eigen Verklaring wordt niet verplicht gesteld in de Regeling, maar andere partijen kunnen er wel voor kiezen om de Eigen Verklaring verplicht te stellen door deze bijvoorbeeld op te nemen in hun huisregels.
3. Bewust foutief invullen van de nieuwe Eigen Verklaring valt onder valsheid in geschrifte. Dat werkt drempelverhogend tegen oneigenlijk gebruik.<sup>2</sup>
4. Het bestaande lijstje met aantooningsgronden zoals dat via Rijksoverheid.nl wordt gecommuniceerd, is integraal verwerkt in het formulier; dus aan de aantooningsgronden voor mensen met ziekte of beperking verandert inhoudelijk niets.

**Kenmerk**  
2368553-1009794

#### Huidige situatie:

Zoals toegezegd in meerdere Kamerbrieven<sup>3</sup> over de coronamaatregelen zijn wij de afgelopen maanden in overleg gebleven met cliëntorganisaties, handhavende partijen en branches waarbinnen de mondkapjesplicht geldt (zoals het MKB). Er is in de eerste vier maanden van 2021 door de diverse partijen een drietal observaties gedaan:

1. De eerste observatie is dat de algehele bereidheid tot het dragen van een mondkapje onder het gros van de bevolking toenam na invoering van de mondkapjesplicht. Er lijkt sprake van gewenning.
2. De tweede observatie is dat het aantal incidenten rondom (het dragen van) mondkapjes tegelijkertijd toenam, met name binnen het OV. Opvallend is dat het gebruik van de hulpkaart Uitzondering Mondkapjesplicht hier een grote rol in speelt. Reizigers voeren het aan als "bewijs" van vrijstelling, terwijl de hulpkaart nooit bedoeld is om op die wijze gebruikt te worden. Het beeld is dat het hier een kleine groep mensen betreft die met name principieel tegen het dragen van een mondkapje is of op zoek is naar provocatie: het betreffen geen mensen die door ziekte of beperking het mondkapje daadwerkelijk niet kunnen dragen. Dit mondt geregeld tot incidenten met verbaal of fysiek geweld tegen handhavers en/of personeel. Het aantal mondkapjes-gerelateerde zaken binnen het OV nam toe bij alle OV-bedrijven en blijft ook een half jaar na invoering van de mondkapjesplicht onverminderd hoog.<sup>4</sup>
3. De derde observatie is dat mensen die vanwege ziekte of beperking gebruik maken van de uitzonderingsregeling bereid zijn om naast de hulpkaart op een andere wijze aan te tonen dat men onder de uitzondering valt. Handhavers geven aan dat deze mensen geen stennis schoppen en altijd een plausibel verhaal hebben. In sommige gevallen (als dat wel mogelijk is) draagt men ook een faceshield.

#### Problemen met hulpkaart:

De ervaringen in de afgelopen maanden hebben gezorgd voor een afgenomen draagvlak bij vooral het OV / handhaving voor de hulpkaart en de uitzonderingsregeling in het algemeen. In de ogen van partijen geeft de huidige hulpkaart geen heldere onderbouwing van reden van uitzondering. Er

<sup>2</sup> Dit was ook het geval bij de Eigen Verklaring Avondklok. Bij de handhaving staat "valsheid in geschrifte" niet voorop. Ook bij vermoedens van valsheid in geschrifte zal in bijna alle gevallen een coronaboete worden uitgedeeld i.p.v. een bekeuring voor het zwaardere vergrijp valsheid in geschrifte. Echter: bij grote misdragingen van de persoon in kwestie kan dit verzwarende feit wel erbij gehaald worden. Dat komt de handhaving en bestrafing van ernstigere incidenten ten goede.

<sup>3</sup> Zie o.a.: Kamerstuk 25 295, nr. 771, kamerstuk 25 295, nr. 874, kamerstuk 25 295, nr. 1063.

<sup>4</sup> Volgens opgave van het ministerie van I&W en het OM werden er afgelopen halfjaar gemiddeld 150 bekeuringen per week uitgeschreven in het OV voor het niet dragen van een mondkapje. Vermoedelijk is het totaal aantal incidenten hoger, omdat er niet in alle gevallen een bekeuring kan worden uitgeschreven. Niet alle OV-bedrijven en OV-soorten hebben stations met toegangspoortjes en BOA's waardoor niet altijd makkelijk overgegaan kan worden tot bekeuren (bijv. in een bus).



zijn signalen dat de hulpkaart niet overal meer wordt geaccepteerd als hulpmiddel om de uitzondering aan te tonen. Dat levert ook problemen op voor mensen die op terechte gronden willen gebruik maken van de uitzondering.

Er is een brede wens vanuit OV/handhaving/MKB voor een eenduidige, persoonsgebonden verklaring waarin de drager verklaart gebruik te willen maken van de uitzondering, plus een (summiere) opgaaf van de uitzonderingsgrond middels aankruisvakjes.

De huidige hulpkaart heeft volgens partijen te weinig eigenschappen voor een goede handhaving. Zo is het bij de huidige hulpkaart niet verplicht om een naam in te vullen. Ook is het bij de huidige hulpkaart onduidelijk op welke grond een persoon zich beroept op de uitzondering. De Eigen Verklaring die de afgelopen maanden in gebruik was voor de avondklok heeft deze eigenschappen wel en is als voorbeeld gebruikt voor de aanpassingen van de uitzondering op de mondkapjesplicht.

De eenduidigheid en handhaafbaarheid van de Eigen Verklaring Avondklok is, ook in de ogen van het OM/handhaving veel hoger dan de hulpkaart.

**Kenmerk**  
2368553-1009794

#### Voordelen Eigen Verklaring in vergelijking met hulpkaart:

Voor de Uitzonderingsregeling Mondkapjesplicht wordt derhalve voorgesteld om eenzelfde soort eigen verklaring in te voeren als die bij de handhaving Avondklok de afgelopen maanden in gebruik was. Op het formulier moeten personalia worden ingevuld en kan worden aangevinkt op welke wijze de toonder aan kan tonen dat hij onder de uitzondering valt. Daarbij worden geen nieuwe bewijsgronden ingevoerd, maar uitgegaan van het huidige lijstje<sup>5</sup> zoals dat breed gecommuniceerd is via kanalen van de Rijksoverheid, zoals het tonen van medicatie of een briefje van een arts.

In het geadviseerde scenario is er geen sprake van een draagplicht van de Eigen Verklaring voor iedereen die zonder mondkapje een plaats betreedt waar de mondkapjesplicht geldt. Beheerders van binnenruimten waar de mondkapjesplicht geldt, kunnen in hun eigen huisregels het gebruik van de Eigen Verklaring wel verplicht stellen. De OV-bedrijven hebben aangegeven dat zij voornemens zijn dat te doen. Het formulier verhoogt daarmee de handhaafbaarheid van de uitzondering mondkapjesplicht en daarmee het draagvlak onder handhavende partijen. Daardoor zal de doelgroep die zich terecht op de uitzondering beroept, naar verwachting ook minder hinder ervaren.

De verbeteringen zijn actueel en urgent met het oog op de recente en komende versoepelingen binnen de detailhandel, horeca, onderwijs etc. Daardoor zijn meer plaatsen open waar de mondkapjesplicht geldt en wordt de roep om een betere handhaafbaarheid van de uitzonderingsregeling groter. We hebben al de eerste signalen van heropende winkels dat de oningevulde hulpkaart veel wordt gebruikt zonder duidelijke reden.

#### **4 Draagvlak politiek**

- De Kamer heeft meermaals de wens geuit, o.a. met de motie Hijink<sup>6</sup>, om het aantonen van de uitzondering eenduidig en eenvoudig te houden. Met de voorgestelde Eigen Verklaring kan de motie worden afgedaan. Na besluit over deze nota kunt u dit in een komende kamerbrief aan de Tweede Kamer meedelen.

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/mondkapjes/mensen-met-een-beperking-of-ziekte>

<sup>6</sup> TK 2020-2021, 25295-752



- Het huidige voorstel is een verbetering van de huidige situatie voor mensen met een beperking of ziekte en voor handhavers en andere medewerkers en zal waarschijnlijk op draagvlak van de Kamer kunnen rekenen.

**Kenmerk**  
2368553-1009794

## **5 Draagvlak maatschappelijk en eenduidige communicatie**

- Cliëntorganisaties zijn betrokken bij de totstandkoming van deze Eigen Verklaring. Men werkt mee aan deze ontwikkelingen, vanuit de verwachting dat dit leidt tot een hoger draagvlak voor de uitzondering voor mensen met een ziekte of beperking. Doordat de hulpkaart ook door veel anderen wordt gebruikt, moest de doelgroep de afgelopen tijd steeds vaker het onderliggende bewijs tonen en werd men niet altijd goed bejegend. Mensen met een ziekte of beperking krijgen dus door het tonen van de hulpkaart niet meer het voordeel van de twijfel. Het tonen van het extra bewijsmiddel is voor de doelgroep feitelijk geen probleem (men kan het immers aantonen), maar het moeten verklaren over de reden van niet dragen kan wel als belastend worden ervaren. De hoop van cliëntorganisaties is dat de Eigen Verklaring niet of veel minder misbruikt kan worden en dat daardoor de doelgroep minder hinder ondervindt bij deelname aan de maatschappij.
- De Eigen Verklaring levert een eenduidige manier van aantonen op en leidt naar verwachting tot vermindering van (gewelds)incidenten in het OV en op andere plaatsen waar de mondkapjesplicht geldt.
- De Eigen Verklaring zal voor publicatie nog opgemaakt worden volgens de geldende eisen ten aanzien van digitale toegankelijkheid van formulieren van de Rijksoverheid.
- Er komt duidelijke communicatie dat deze nieuwe Eigen Verklaring de huidige hulpkaart vervangt. Daarvoor passen we de informatie op Rijksoverheid.nl aan. Verder is er een proces in gang gezet om samen met OV-bedrijven eenduidige teksten te maken op de verschillende websites van vervoerders.
- Ook met de cliëntorganisaties wordt gesproken over goede voorlichting van hun achterbannen en hoe het ministerie daarin het beste kan faciliteren (o.a. via Vilans). De komende tijd blijft dit contact om ook de implementatie in de praktijk te volgen.

## **6 Financiële en personele gevolgen**

Niet van toepassing.

## **7 Juridische aspecten en haalbaarheid**

De Eigen Verklaring is juridisch gezien een sterker handvat om misbruik van de uitzonderingsregeling van de mondkapjesplicht te voorkomen, omdat bewust foutief invullen valt onder valsheid in geschrifte. Tegelijkertijd is de bewijslast voor mensen met een ziekte of beperking niet toegenomen maar gelijk gebleven aan de hulpkaart met daarbij veel ruimte voor de eigen wensen hoe men wil/kan aantonen dat men onder de uitzondering valt. Als de Eigen Verklaring niet verplicht wordt gesteld in de regeling, is er ook geen sprake van juridische verzwarening van bewijslast voor mensen met een beperking of ziekte. Het blijft een hulpmiddel, maar dan wel met een veel grotere handhaafbaarheid.

## **8 Afstemming (intern, interdepartementaal en met veldpartijen)**



- Interne afstemming tussen DMO en JenV, Openbaar Ministerie, PDC-19, DCo.
- Externe afstemming met NS, OV-bedrijven, politie/ handhaving, CBL (brancheorganisatie supermarkten), cliëntorganisaties.

**Kenmerk**  
2368553-1009794

#### **9 Gevolgen administratieve lasten**

De Eigen Verklaring leidt tot een eenmalige verzwaring van administratieve druk voor cliënten. Zij moeten de verklaring eenmalig printen en invullen. Voor de handhavende partijen die de verklaring in de eigen sector verplicht stellen, leidt het naar verwachting uiteindelijk tot een afname, omdat het naar verwachting bijdraagt aan het verminderen van incidenten en daarmee tot een afname van het aantal incidentmeldingen.

#### **10. Toezeggingen**

Zie bij 4.

#### **11. Fraudetoets**

Niet van toepassing.

5.1.2e

5.1.2e