

Redeneerlijn Vaccinatieplicht

Conceptversie, 21 december 2021

Vooraf

Deze redeneerlijn is opgesteld door een schrijfgroepje (VWS, BZK, EZK) vanuit de interdepartementale ambtelijke werkgroep Maatschappelijke en Ethische Aspecten van de Oplopende Vaccinatiegraad. Dit document dient als reflectiestuk voor het geval we in de situatie komen waar een vaccinatieplicht ter politieke overweging wordt voorgelegd.

Advies

- *U kunt kennis nemen van bijgevoegde redeneerlijn ten aanzien van vaccinatieplicht en u wordt geadviseerd deze mee te wegen bij eventuele besluitvorming.*

Kernpunten

- Vaccinatieplicht is een vorm van drang tot vaccinatie via een wettelijke verplichting.
- In verschillende landen wordt een vaccinatieplicht ten aanzien van COVID-19 ingevoerd of overwogen. Het is goed denkbaar dat de politieke discussie hieromtrent ook in Nederland gevoerd zal (moeten) worden.
- Een vaccinatieplicht is gericht op de 'laatste groep' personen die zich (nog) niet hebben laten vaccineren. Het aandeel volwassenen dat zich niet wil laten vaccineren betreft naar schatting 7,0 à 10,8% van de Nederlandse volwassenen.
- Een vaccinatieplicht is een grote inbreuk op met name de persoonlijke levenssfeer, waaronder het recht op respect voor de lichamelijke integriteit, dat als grondrecht beschermd wordt door de Grondwet (art. 10 en 11) en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 8). Een inbreuk op deze grondrechten is alleen te rechtvaardigen wanneer deze bij wet is voorzien, en noodzakelijk is om het daarmee nagestreefde legitieme doel te bereiken. Dat betekent dat de maatregel effectief en proportioneel moet zijn en dat er geen minder inbreukmakende maatregelen voor handen zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (subsidiariteit).
- Vaccinatie is effectief in het verlagen van de druk op de zorg. Een vaccinatieplicht *kan* in theorie bijdragen aan het verder terugdringen van het aantal besmettingen en dientengevolge de ziekenhuisbezetting, maar de daadwerkelijke effectiviteit van een vaccinatieplicht is zeer afhankelijk van de epidemiologische situatie van het moment, van maatschappelijk vertrouwen/wantrouwen en van sanctie en handhaving.
- Een vaccinatieplicht is een verregaande maatregel, die slechts overwogen worden als vrijwel alle andere maatregelen zijn uitgeput (subsidiariteit). Op dit moment is dat (nog) niet het geval; de vaccinatiegraad stijgt nog altijd door met name gerichte campagnes in wijken en voor specifieke doelgroepen. Daarnaast zijn er ook andere maatregelen voorgesteld (ctb op het werk, 2G in hoogrisico settings) die mogelijk minder inbreukmakend zijn en die nog niet zijn ingezet.
- Tegelijk is het denkbaar dat de vaccinatiecampagne minder snel gaat dan nodig is om de nood in de volksgezondheid te ledigen. Op dat moment ('code zwart') kan een vaccinatieplicht noodzakelijk worden geacht.
- De huidige wetgeving biedt geen wettelijke basis voor een vaccinatieplicht. De Wpg zou hiertoe moeten worden aangepast.
- Een vaccinatieplicht hoeft niet generiek te zijn; een vaccinatieplicht specifiek voor bepaalde doelgroepen is ook denkbaar. Dat kan nu al voor militairen die worden uitgezonden. Het is ook denkbaar voor specifieke kwetsbare groepen of voor wie intensief werkt met kwetsbare mensen. Uiteraard dient hier het discriminatieverbod in acht te worden genomen.
- Bij een vaccinatieplicht zal een regeling moeten worden getroffen voor sommige groepen, zoals personen die om medische redenen niet kunnen worden gevaccineerd, en voor andere groepen die disproportioneel geraakt worden.
- Een vaccinatieplicht is een principieel zeer forse ingreep, die polarisatie in de samenleving aanmerkelijk kan versterken en tot veel maatschappelijke weerstand kan leiden. Het is bovendien de vraag of een vaccinatieplicht in Nederland, waar de vaccinatiegraad al behoorlijk hoog is, voldoende effect sorteert om de grote consequenties ervan te rechtvaardigen.

OVERWEGINGEN

Definities

Vaccinatiedwang

Van vaccinatiedwang is slechts sprake als een maatregel wordt opgelegd zonder dat iemand zich eraan kan onttrekken. Dit houdt in dat er geen vrijwillige keuze is voor wel of niet vaccineren. Van dwang is sprake als iemand geen enkele keuze heeft om zich aan vaccinatie te onttrekken.

Vaccinatieplicht

Een vaccinatieplicht is een vorm van drang. Dit houdt een wettelijke plicht tot vaccinatie in. Niet voldoen aan die plicht is een overtreding van de wet en heeft dus juridische consequenties, bijvoorbeeld een boete, gevangenisstraf of strafblad. Dit is geen dwang, maar de sterkste vorm van drang op onderstaand spectrum.

Spectrum van drang: de interventieladder

Van drang is sprake wanneer iemands beslissingsruimte wordt ingeperkt of zodanig wordt beïnvloed dat diegene feitelijk minder keuzevrijheid heeft. Drang kan veel verschillende vormen aannemen, oplopend van informatie bieden tot het fysiek onmogelijk maken om niet te vaccineren. Dit kan worden aangegeven in termen van een zgn. interventieladder (figuur 1).¹



Figuur 1: Interventieladder (naar: *Intervention Ladder van de Nuffield Council on Bioethics, 2017*).

Context en achtergrond

- De Gezondheidsraad heeft in februari 2021 een advies gepubliceerd² over de ethische en juridische afwegingen rondom COVID-vaccinatie. De Gezondheidsraad constateert dat de Wet publieke gezondheid geen mogelijkheid biedt om iemand onder dwang te vaccineren. Verregaande drang zoals een vaccinatieplicht is niet per definitie onaanvaardbaar, maar er moet wel een rechtvaardiging voor bestaan.
- Nederland kent vrijwel geen verplichtingen tot vaccinatie. Deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma voor kinderen is vrijwillig. Wel mogen kinderopvangcentra weigeren om kinderen toe te laten die niet zijn gevaccineerd. Op dit moment is een initiatiefwetsvoorstel van D66 aanhangig in de Eerste Kamer dat kinderopvangcentra verplicht openheid te bieden over hun acceptatiebeleid ten aanzien van niet-gevaccineerde kinderen. De aanleiding daarvoor is de teruglopende vaccinatiegraad van inenting tegen met name de mazelen.
- Voor zorgmedewerkers geldt dat hun werkgever op grond van de Arbowetgeving verplicht is om hen een hepatitis-B vaccinatie aan te bieden. Ook mogen werkgevers in de zorg niet-gevaccineerde medewerkers verbieden risicovolle werkzaamheden te doen door ze ander

¹ Deze interventieladder komt van Nuffield Council on Bioethics (2007), *Public health: ethical issues*.

² Gezondheidsraad - [Ethische en juridische afwegingen COVID-19-vaccinatie](#). Advies, 4 februari 2021

passend werk te laten verrichten. Er geldt dus strikt genomen geen verplichting voor de hepatitis B-vaccinatie.

- Onder bepaalde omstandigheden kan de Minister van Defensie een vaccinatieverplichting opleggen aan het militair personeel, vanwege het waarborgen van de inzet van de krijgsmacht. Dit is geregeld in de Wet Immunisatie Militairen (WIM). Alvorens deze verplichting op te leggen, wordt op grond van artikel 3 van de WIM altijd eerst advies gevraagd aan de Commissie Deskundigen Immunisatie Militairen (CDIM). Voor verplichte vaccinatie tegen COVID-19 is het advies overgenomen om voorlopig geen verplichtende vaccinatie op te leggen aan alle militairen, maar onder belangrijk geachte omstandigheden kan het wel worden verplicht aan uit te zenden militairen. Hiertoe is een (tijdelijke) regeling voor vaccinatie tegen COVID-19 opgezet.³
- In Duitsland is vaccinatie voor militairen wel verplicht. Daar is COVID-19 vaccinatie sinds november 2021 opgenomen in de lijst verplichte inenting.⁴
- In november 2021 komt de discussie over vaccinatieplicht in de EU op gang, in algemene zin of voor specifieke sectoren of (beroeps)groepen.⁵ Naast Duitsland en Oostenrijk, die een vaccinatieplicht invoeren of overwegen dat te doen, heeft Europese Commissie voorzitter Ursula von der Leyen aangegeven dat het gesprek hierover binnen de EU gevoerd moet worden.⁶ In Frankrijk en België zijn zorgmedewerkers al verplicht zich te laten vaccineren, vanuit de redenering dat juist deze veelvuldig in contact zijn met kwetsbare individuen.⁷ Ook in Nederland komt de maatschappelijke discussie op gang.⁸
- Oostenrijk voert op 1 februari 2022 een algemene wettelijke vaccinatieplicht in voor iedereen boven de 12 jaar, te handhaven via (zeer forse) bestuurlijke boetes.⁹ Ook voor een specifieke groep als skileraren bestaat in de meeste deelstaten een zekere vaccinatieplicht, op grond van uitsluiting van beroepsuitoefening onder de vlag van de beroepsvereniging. In de deelstaat Neder-Oostenrijk geldt iets vergelijkbaars voor personeel in kinderdagverblijven. Duitsland stelt eveneens een algemene vaccinatieplicht voor per 1 februari.¹⁰ In Griekenland geldt vanaf half januari een vaccinatieplicht voor 60-plussers: wie na 16 januari niet gevaccineerd is krijgt maandelijks een boete van 100 euro.¹¹
- Nederland kent geen verplichte vaccinaties (anders dan in sommige specifieke gevallen voor militairen), maar in zeker elf Europese landen en in 105 landen wereldwijd bestaat een dergelijke vaccinatieplicht wel. Vaak gaat het om verplichting tot vaccinatie tegen zeer besmettelijke kinderziektes. In de meeste landen met een algemene verplichting bestaat een lange traditie van verplicht vaccineren. Meestal betreft het een verplichting op straffe van een (bestuurlijke) boete of ontzegging van toegang tot bijvoorbeeld onderwijs.¹²
- In Nederland wordt de discussie over vaccinatieplicht/vaccinatiedrang voornamelijk vooral gevoerd in termen van het 2G-coronatoegangsbewijs. Langs deze weg is er voor niet gevaccineerden geen toegang meer tot niet-essentiële plaatsen, evenementen, horeca en sportactiviteiten. Op 22 november 2021 is een wetsvoorstel hiertoe ter besluitvorming aan de Tweede Kamer voorgelegd; de behandeling van dit voorstel is doorgeschoven naar januari.
- De Minister van VWS heeft in de zomer aangegeven geen vaccinatieplicht voor COVID-19 te willen, "nu niet en nooit niet"¹³, maar in communicatie vanaf begin december 2021 verschuift de boodschap naar: "het wordt niet besproken, maar ook niet uitgesloten".¹⁴

³ [Beantwoording Kamervragen over vaccinaties voor militairen](#) (7-5-2021)

⁴ [Duitse leger verplicht vaccinatie tegen corona voor personeel](#), Dagblad van het Noorden, 23 nov 2021.

⁵ [Het woord 'vaccinatieplicht' zingt rond: straks ook in Nederland?](#), Volkskrant, 24 nov 2021.

⁶ [EU-voorzitter: Moeten het hebben over vaccinatieplicht | BNR Nieuwsradio](#)

⁷ Sokol, [Covid-19 vaccinations should be mandatory for healthcare workers](#), BMJ, 375 (2670), 2 nov 2021.

⁸ [Opinie: Liever een echte vaccinatieplicht dan 2G, dat is duidelijker en eerlijker](#), Volkskrant, 2 dec 2021.

⁹ [Oostenrijk wil coronavaccinatie verplichten. Juridisch mag het, maar hoe willen ze dat doen?](#), De Volkskrant, 19 nov 2021.

¹⁰ [Duitse regering wil vaccinatieplicht per februari, ook nu al aanscherpingsen](#), NOS, 2 dec 2021

¹¹ [Griekenland en Oostenrijk gaan ongevaccineerden beboeten](#), Trouw, 30 nov 2021.

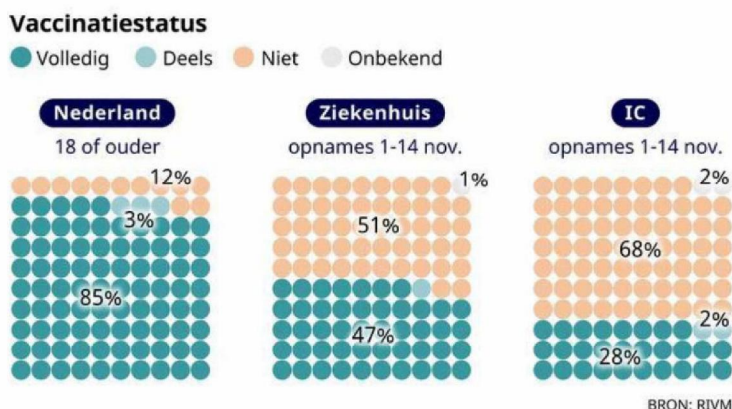
¹² Gravagna et al., [Global assessment of national mandatory vaccination policies and consequence of non-compliance](#), *Vaccine* 38(49): 7865-7873 (17 november 2020); NIVEL (2019), [Maatregelen om de vaccinatiegraad in Nederland te verhogen, een verkenning](#).

¹³ [De Jonge: nu en nooit geen vaccinatieplicht](#), Reformatorisch Dagblad, 7 juli 2021.

¹⁴ [De Jonge: 'Vaccinatieplicht wordt niet besproken, maar ook niet uitgesloten'](#), Metronieuws, 3 dec 2021

Epidemiologische feiten en cijfers

- Het aantal besmettingen en de bezetting van ziekenhuisbedden in verpleging en IC neemt in november en december 2021 snel toe.¹⁵ De druk op de zorg is zodanig dat wordt gesproken van 'code zwart' of een situatie daar dicht tegenaan. Dat betekent een situatie van triage door artsen.
- Toename van besmettingen en ziekenhuisopnames was verwacht na de versoepelingen van 25 september, maar niet in deze mate.
- Momenteel is 85,8% van de Nederlanders van 18 jaar of ouder dubbel gevaccineerd (per 12 december).
- Vaccinatie beschermt goed tegen ernstige COVID-19 en daarmee tegen ziekenhuisopname. De werkzaamheid van vaccinatie tegen ziekenhuisopname is 94% en tegen IC-opname 97% (bij de deltavariant). Dit betekent dat de kans voor volledig gevaccineerden om met COVID-19 in het ziekenhuis opgenomen te worden 17 keer kleiner is dan voor niet gevaccineerden. De kans om op de IC opgenomen te worden is 33 keer kleiner. De niet gevaccineerde COVID-19 patiënten in het ziekenhuis zijn aanzienlijk jonger (gemiddeld 59) dan volledig gevaccineerde COVID-19 patiënten (gem. 77).¹⁶
- Het aandeel volledig niet gevaccineerden in Nederland is ongeveer 12%, het aandeel niet gevaccineerden in de ziekenhuisopnames bedraagt ongeveer 51% en het aandeel niet gevaccineerde die worden opgenomen op de IC bedraagt ongeveer 68% (zie figuur).
- Het percentage gevaccineerden dat met een COVID-infectie in het ziekenhuis wordt opgenomen neemt wel toe, een gevolg van de nog altijd toenemende vaccinatiegraad en afname van vaccin effectiviteit in de loop der tijd. In absolute zin betekent dit vermoedelijk dat er voor ziekenhuizen met name in het winterseizoen altijd een zekere zorglast zal zijn vanwege COVID-19.



Figuur 2: Vaccinatiestatus en ziekenhuisopnames (illustratie van nu.nl, op basis van RIVM-cijfers).

Epidemiologische overwegingen: effectiviteit van een vaccinatieplicht

- In beginsel geldt voor een vaccinatieplicht de epidemiologische overweging om tot een zo volledig mogelijke vaccinatiegraad te komen, om langs die weg de druk op de zorg te verlichten. Om dat doel daadwerkelijk te bereiken is het van belang dat een vaccinatieplicht zo effectief mogelijk is.
- Het RIVM laat zien dat circa 7,0-10,8% van de volwassenen niet van plan is een vaccinatie te halen, 0,3-1,8% is dat wel van plan, 1,3-4,6% twijfelt.¹⁷ De vaccinatiebereidheid in Nederland wordt door het RIVM ingeschat op 87,4 à 88,9%. Een vaccinatieplicht raakt vooral de groep onwilligen.

¹⁵ <https://coronadashboard.rikssoverheid.nl/>.

¹⁶ RIVM, [Ongevacineerde COVID-19 patiënten in het ziekenhuis bijna 20 jaar jonger dan gevaccineerde](#), 3 november 2021.

¹⁷ RIVM, Duiding vaccinatiegraad, opkomst en interventies. Technische briefing (5.1.2e), 3 nov 2021

- De niet-gevaccineerden zijn als zodanig geen homogene groep: Circa een derde bestaat uit niet-westerse allochtonen (waarvan ongeveer de helft in de grote steden), circa 12% bestaat uit orthodoxe gereformeerden (die sterk regionaal geclusterd zijn).¹⁸ Andere groepen met een relatief lage vaccinatiegraad zijn (met name lager opgeleide) jongeren¹⁹, een kleine groep mensen die zich om medische redenen niet kan laten vaccineren, en een groep sceptici, met wantrouwen tegenover overheid en wetenschap.²⁰
- Om de groep niet gevaccineerden te bereiken wordt via de GGD's een maatwerkcampagne gevoerd, gericht op o.a. mobiele wijkteams, vaccinatie bij huisartsen en in sommige ziekenhuizen, informatie via apotheken en huisartsen, maar ook in bibliotheken, buurtcentra, treinstations, etc.
- Een vaccinatieplicht zou een aanvullende strategie kunnen zijn. In beginsel neemt de vaccinatiegraad toe als een verplichting wordt ingevoerd, zo laten ervaringen met verplichtingen voor andere vaccins (mazelen, polio) in het buitenland zien: de vaccinatiegraad is hoger als er een boete staat op non-vaccinatie²¹; in Frankrijk en Italië nam de vaccinatie toe na uitbreiding van de kindervaccinatieplicht, óók voor vaccins die niet verplicht waren.²² In Frankrijk nam het wantrouwen in vaccins flink af.²³
- Daar tegenover staat de zorg dat een verplichting kan leiden tot een toename in de weerstand. Op dit punt is de empirische onderbouwing echter beperkt. Zorgonderzoeksinstituut NIVEL stelt dat verplichte vaccinaties tot tegenreacties kunnen leiden, zoals in de VS, waar verplichte vaccinatie van kinderen leidde tot een toename in thuisonderwijs, protesten, procedures en soms het terugdraaien van de wettelijke grondslag. Tevens constateert NIVEL dat de effectiviteit lang niet altijd direct kan worden toegeschreven aan de verplichting, maar ook gevolg kunnen zijn van bijvoorbeeld toenemende aandacht in media.²⁴ NIVEL concludeert dan ook dat van verplichtende vaccinatie in Nederland in algemene zin geen groot effect moet worden verwacht, omdat het aannemelijk is dat verplichtende maatregelen veel weerstand zullen oproepen, juist bij groepen die twijfelen of tegen vaccinatie zijn. Rechtsfilosofen Pierik en Verweij constateren echter geen voorbeelden te kennen waar de invoering van een vaccinatieplicht tot weerstand heeft geleid op een manier dat de maatregel ineffectief bleek te zijn om de vaccinatiegraad te verhogen.²⁵ Let wel: beide beschouwingen gaan niet specifiek over COVID-19 maar over vaccinatie in algemene zin, met name voor kinderen.
- Meer eenduidigheid lijkt er te zijn over de stelling dat epidemiologisch succes in hoge mate afhankelijk is van de sanctie die er tegenover staat. Met name voorwaardelijke toegang tot onderwijs of kinderopvang is een belangrijke factor voor kindervaccinaties.²⁶ NIVEL concludeert dat een vaccinatieplicht alleen effectief is om een hogere vaccinatiegraad te realiseren als er uitsluitend op medische gronden vrijstellingen mogelijk zijn, als de verplichting strikt wordt gehandhaafd en als sancties substantieel zijn.
- Het is denkbaar om een algemene vaccinatieplicht niet algemeen te formuleren, maar om deze te richten op specifieke groepen of sectoren, vanuit de overweging dat een verplichting voor deze groepen wél effectief is, maar een algemene verplichting niet (of onvoldoende). Daarbij kan worden gedacht aan bepaalde kwetsbare groepen, bepaalde leeftijdscategorieën of aan mensen die werken met kwetsbaren.

Principiële overwegingen

- Voor een vaccinatieplicht geldt in beginsel grote terughoudendheid, alleen te rechtvaardigen in ernstige noodsituaties ten aanzien van de volksgezondheid. Rechtsfilosofen Pierik en Verweij

¹⁸ RIVM, Duiding vaccinatiegraad, opkomst en interventies. Technische briefing (5.1.2e), 3 nov 2021

¹⁹ Opleidingsniveau is in zichzelf geen voorspeller: Een laag opleidingsniveau is voor jongeren onder de 20 gecorreleerd met niet-vaccinatie, maar voor laag opgeleiden boven de 20 is de kans op vaccinatie juist groter (RIVM Technische Briefing).

²⁰ Trouw, [Wie zijn die niet-gevaccineerden? En hoe kan de overheid hen nog bereiken?](#) Trouw, 14 aug 2021.

²¹ Vaz et al, [Mandatory vaccination in Europe](#), Pediatrics, 145(2): e20190620, februari 2020.

²² Nature, [Vaccination rates rise in Italy and France after law changes](#), 16 juli 2019.

²³ [Het woord 'vaccinatieplicht' zingt rond: straks ook in Nederland?](#), Volkskrant, 24 nov 2021.

²⁴ NIVEL (2019), [Maatregelen om de vaccinatiegraad in Nederland te verhogen, een verkenning](#).

²⁵ Pierik en Verweij, [De rol van meer verplichtende maatregelen in het Nederlandse vaccinatiebeleid](#), NJB 492, 24 februari 2020.

²⁶ Nature, [Mandate vaccination with care](#), 22 juli 2019.

geven hiertoe twee voorwaarden.²⁷ Ten eerste moet er sprake zijn van (grote) besmettelijkheid, die effectief bestreden kan worden door middel van vaccinatie. Een vaccinatieplicht kan dus nooit algemeen zijn, maar moet per ziekte beoordeeld worden. Ten tweede moet een uitbraak immanent zijn, d.w.z. dat er een duidelijk risico bestaat dat een infectie zich snel kan verspreiden in de gemeenschap. Als die dreiging er vanwege vrijwillige vaccinatie niet of slechts beperkt is (omdat er langs die weg een zekere groepsimmunitet is opgebouwd), is een vaccinatieplicht disproportioneel. Dit geldt in Nederland bijvoorbeeld van mazelen, waarvoor de groepsimmunitet op basis van vrijwillige vaccinatie voldoende is om een uitbraak te voorkomen.

- Naast de overweging van *noodzakelijkheid* zal een vaccinatieplicht ook *effectief en proportioneel* moeten zijn (zie juridische overwegingen onderstaand).
- Een vaccinatieplicht zal rekenschap moeten geven van mensen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren.
- In de principiële overweging ten aanzien van een vaccinatieplicht kan een weging worden gemaakt tussen het belang van individuele vrijheid om niet te vaccineren tegenover het collectieve belang van volksgezondheid. De keuze voor niet-vaccineren kan worden gezien als *free rider*-gedrag, waarvan de kosten/lasten worden overgeheveld aan de maatschappij. Deze lasten kunnen worden beperkt (via bijv. ctb's) of in essentie worden verboden (via een vaccinatieplicht).
- Een vaccinatieplicht kan leiden tot een situatie waarin een meerderheid ('de gevaccineerden') de wil oplegt aan een minderheid ('de niet gevaccineerden'). Dit raakt aan het belangrijke rechtsstatelijke uitgangspunt dat in een liberale democratie het standpunt en de rechten van minderheden altijd moeten worden beschermd tegen die van de meerderheid, ook als deze indruisen tegen wat maatschappelijk betamelijk wordt geacht. De bescherming van minderheden gaat zeer ver, maar is niet oneindig, want kan worden beperkt in geval deze de maatschappelijke orde verregaand ontwricht, de vrijheden van anderen ernstig beperkt, of levens kost (bijvoorbeeld als gevolg van uitgestelde zorg).²⁸
- Met een vaccinatieplicht botsen belangrijke grondrechten. Zo heeft een ieder het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (art. 11 Gw), maar is de overheid grondwettelijk ook gehouden aan het bevorderen van de volksgezondheid (art. 22 lid 1 Gw) en aan het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing (art. 22 lid 3 Gw). Een vaccinatieplicht kan dus noodzakelijk worden geacht op grond van art 22 Gw, maar botst met art. 11 Gw. De hier-genoemde grondrechten zijn in zichzelf niet absoluut, maar de weging zal wel expliciet moeten worden gemaakt.²⁹ (zie ook onderstaand bij juridische overwegingen).
- De overweging ten aanzien van in te zetten coronamaatregelen laat zich schetsen in de vorm van een trilemma: zorg ontzien (voorkomen van code zwart), maatschappij ontzien (geen lockdown), principiële rechten ontzien (vrijheid van vaccinatiekeuze). Uit principiële oogpunt is het is belangrijk om te onderkennen dat bij deze keuzes een gelijkwaardige weging niet mogelijk is: het ontzien van de zorg is primair een vraagstuk van maatschappelijke houdbaarheid³⁰, het vermijden van lockdowns is primair een sociaaleconomisch vraagstuk, en de nadruk op vrijheid van vaccinatie gaat over rechtstatelijk geborgde rechten van (vooral) minderheden en van individuele vrijheid. Dit betekent dat, ook al is er sprake van effectiviteit en van proportionaliteit, nog altijd de principiële vraag gesteld kan worden: 'Willen we dit wel?'
- Veel principiële overwegingen vinden niet alleen uitwerking in de keuze tussen wel of geen vaccinatieplicht, maar zeker ook in de inrichting ervan. Zie daartoe ook onderstaand bij Praktische overwegingen.

Sociaaleconomische overwegingen

- Een belangrijke overweging t.a.v. een vaccinatieplicht gaat over het sanctieregime: wat zijn de gevolgen van niet vaccineren? Sommige landen verbinden een boete aan de verplichting (Italië, Frankrijk, Oostenrijk), in andere geldt bijvoorbeeld een vaccinatieplicht tegen

²⁷ Pierik en Verweij, [Wanneer een vaccinatieplicht gerechtvaardigd \(en effectief\) is](#), Stukroodvlees.nl (blog), 7 sept 2017.

²⁸ Zie ook Raad van State, [Advies conceptwetsvoorstel van lid Raemakers tot aanpassing Wet kinderopvang](#), Kamerstuk 35049, nr.4, 99 september 2018.

²⁹ Zie NRC podcast Haagse Zaken, [Botsende grondrechten, 2G en gebrek aan een fundamenteel debat](#), 4 dec 2021.

³⁰ Zie ook WRR (2021), [Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draaivlak](#).

kinderziekten als voorwaarde tot toegang bij kinderopvang (Australië) of zelfs onderwijs (Amerikaanse staten).³¹ In de Verenigde Staten geldt een vaccinatieplicht tegen Covid-19 voor ambtenaren en militairen. Pogingen om een dergelijke verplichting ook in te voeren voor medewerkers in de zorg (die anders toegang tot het werk zou worden ontzegd), en voor personeel van grote bedrijven of van bedrijven die zaken doen met de overheid (op straffe van hoge boetes voor die bedrijven), zijn tegengehouden door federale rechters.³² In New York geldt sinds kort een vaccinatieplicht voor kinderen, die anders geen toegang krijgen tot restaurants en tot buitenschoolse activiteiten.³³

- Financiële sancties zijn bedoeld als boete, maar ze kunnen ook als (vermoedelijk prijzig) 'toegangsbewijs' worden gezien. Indien dat in grotere mate het geval is, ondermijnt dat de effectiviteit van de maatregel.
- Maatschappelijk vertrouwen is een belangrijke basisvoorwaarde voor vaccinatiebereidheid.³⁴ Zelfs als druk of drang tot vaccinatie op korte termijn zou bijdragen aan een hogere vaccinatiegraad, zou op termijn de vaccinatiebereidheid van veel mensen vanwege gedaald vertrouwen kunnen afnemen. In Nederland is dit een serieus te nemen overweging, omdat het vertrouwen in de corona-aanpak al zeer significant is gedaald over de tijd.³⁵ Bovendien blijkt uit recent onderzoek van I&O dat het draagvlak voor een vaccinatieplicht beperkt is, met 36 procent voorstanders.³⁶
- Het 130^e OMT-advies wijst er op dat een instrument als 2G negatieve gevolgen kan hebben voor naleving en testgedrag.³⁷ Het ligt in de rede dat deze inschatting kan worden doorgetrokken naar verdergaande maatregelen zoals een vaccinatieplicht.
- Een vaccinatieplicht kan sociaaleconomische verschillen versterken.³⁸ Boetes hebben een relatief grotere impact voor groepen met een laag inkomen. Andere mogelijke sancties kunnen maatschappelijke scheidslijnen versterken, bijvoorbeeld door verschillen in toegang tot kinderopvang, onderwijs, werk of winkels. Vaccinatieplicht in omliggende landen leidt tot verschillen in de mogelijkheid tot reizen.

Juridische overwegingen:

- *In Bijlage 1 is een overzicht van relevante wetgeving opgenomen.*
- Een vaccinatieplicht, in welke vorm dan ook, maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, waaronder de persoonlijke autonomie (art. 10 Grondwet en art. 8 EVRM) en het recht op integriteit van het lichaam (art. 11 Grondwet en art. 8 EVRM).
- Een vaccinatieplicht in de vorm van een onvrijwillige medische interventie (dwang) is naar verwachting in strijd met het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling (art. 3 EVRM). Dit verbod is absoluut, wat betekent dat er geen ruimte is voor het meewegen van daarmee nagestreefde algemene belangen.
- Een deel van de vaccinweigerers heeft daarvoor godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen. In die gevallen vormt een vaccinatieplicht ook een inbreuk op hun recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (art. 6 Grondwet en art. 9 EVRM) en het recht op non-discriminatie (art. 1 Grondwet en art. 14 EVRM).³⁹

³¹ Dit is in Nederland overigens ook niet onbekend. Al vanaf 1823 moesten kinderen een zgn. pokkenbriefje kunnen tonen om naar school te mogen; in 1928 werd voor protestante gewetensbezwaarden een uitzondering bedongen. De verplichte pokkenvaccinatie werd in 1976 afgeschaft (toen de ziekte zo goed als uitgeroeid was, in belangrijke mate als gevolg van de verplichting).

³² [Rechter blokkeert voor derde keer vaccinatieverplichting van regering-Biden | NOS](#)

³³ [Vaccinatieplicht voor kinderen vanaf 5 jaar oud in New York | RTL Nieuws](#)

³⁴ Lindholt e.a., [Public acceptance of COVID-19 vaccines: cross-national evidence on levels and individual-level predictors using observational data](#). *BMJ Open* 11(6): e048172, 18 mei 2021.

³⁵ RIVM, [Communicatie en vertrouwen](#), 5 november 2021; zie ook Engbersen e.a., [De laag-vertrouwen-samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Nederland \(vijfde meting\)](#), rapport Erasmus Universiteit Rotterdam.

³⁶ I&O Research, [Geen meerderheid voor vaccinatieplicht](#). 8 dec 2021.

³⁷ Zie [130e advies Outbreak Management Team](#)

³⁸ Nature, [Mandate vaccinations with care](#), 22 juli 2019.

³⁹ Voor een overzicht van overwegingen van vaccinatie t.o.v. het EVRM zie Pierik (2019), [Past een vaccinatieplicht binnen het EVRM-regime?](#) Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 43(4): 8-25.

- Niet elke kritische houding tegenover vaccineren valt onder de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van gedachte en geweten (of onder de vrijheid van levensovertuiging) van art. 6 Grondwet en art. 9 EVRM. Er moet sprake zijn van een 'overtuiging of geloof van voldoende overtuigingskracht, ernst, samenhang en dwingendheid'.⁴⁰
- Tegenover voornoemde inbreuken op grondrechten staat dat een vaccinatieplicht ook tot doel heeft om de bescherming van een grondrecht te verwezenlijken, namelijk de bescherming van de volksgezondheid (art. 22 Grondwet).
- De hiervoor genoemde grondrechten (m.u.v. art. 3 EVRM) zijn niet absoluut. Beperkingen op deze grondrechten zijn mogelijk, mits ze in een wet in formele zin zijn vastgelegd. Op dit moment ontbreekt een wettelijke basis voor een vaccinatieplicht, zoals ook de Gezondheidsraad in zijn advies van februari 2021 constateerde.
- Daarnaast moeten beperkingen voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Dit vraagt om een redelijke verhouding ('fair balance') tussen het met de beperking nagestreefde algemeen belang en het recht dat daardoor wordt aangetast. Dat kan dus ook betekenen dat verschillende grondrechten zoals het recht op gezondheid en de rechten van het individu om niet te vaccineren, moeten worden gewogen.⁴¹

Relevante jurisprudentie

- In april 2021 stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een groep Tsjechische ouders, die zich verzette tegen de in dat land verplichte vaccinaties van hun kinderen, in het ongelijk.⁴² Deze uitspraak ging niet over COVID-19-vaccinatie, maar over vaccinatie tegen kinderziekten als mazelen en polio; het kan niettemin wel dienen als precedent voor de stelling dat het beschermen van de volksgezondheid via een vaccinatieplicht onder omstandigheden zwaarder mag wegen dan het individueel belang.
- Mensen die weigeren mee te werken aan verplichte vaccinatie riskeren in Tsjechië een eenmalige bestuurlijke boete van ongeveer 400 euro⁴³ en uitsluiting van hun kinderen van voorschoolse opvang. Het EHRM overwoog dat deze boete en uitsluiting van diensten gerechtvaardigd is. De overheid komt doorgaans een ruime *margin of appreciation* toe bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van verplichte vaccinatie. Het EHRM overwoog dat er ten aanzien van vaccinatie van kinderen binnen Europa geen consensus bestaat over het meest geschikte model. Bij de weging van de proportionaliteit betrok het EHRM dat er geen sprake was van het onder dwang van overheidswege toedienen van vaccinaties, dat de bestuurlijke boete relatief laag is en slechts eenmalig wordt opgelegd en dat het vaccinatiesysteem (met als verdere mogelijke sanctie uitsluiting van voorschoolse opvang) vooral preventief en beschermend en niet repressief van aard is. Verder voorziet de Tsjechische wetgeving in goede rechtsbescherming en zijn de individuele bezwaren van de klagers steeds zorgvuldig beoordeeld. Het Hof wees ook op het belang van het kind (het betrof immers vaccinaties tegen kinderziekten).⁴⁴
- In 2010 overwoog het EHRM in een zaak over maatregelen die Rusland oplegt aan Jehova's getuigen (die geen bloedtransfusie willen) dat mensen keuzevrijheid toekomt als het gaat om medische keuzes, hoe onverstandig die keuzes in de ogen van anderen ook mogen zijn. Het EHRM overwoog daarbij wel dat dit anders kan zijn in geval van een pandemie, dan zou verplichte vaccinatie met het oog op bescherming van derden wel toegestaan kunnen zijn.⁴⁵

⁴⁰ Zie het EHRM in *Vavříčka e.a. t. Tsjechië* (EHRM (GK), nr. 47621/13), met noot van P.B.C.D van Sasse van Ysselst, 3 juni 2021, «EHRM Updates», <https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/211488>. Een oplossing zou kunnen zijn een commissie in te stellen die toetst of mensen echte gewetensbezwaren hebben, zoals voorgesteld door hoogleraar staats- en bestuursrecht Barkhuysen en rechtsfilosofen Pierik en Verweij, Barkhuysen, 'COVID-19 Vaccinatieplicht: tijdig regele'. *NJB blog*, 7 sept 2021 en Pierik en Verweij, *NJB* 2020/492.

⁴¹ Pierik en Verweij (2017), *Wanneer een vaccinatieplicht gerechtvaardigd (en effectief) is*.

⁴² *Vavříčka e.a. t. Tsjechië* (EHRM (GK), nr. 47621/13). Voor de uitspraak zie <https://hudoc.echr.coe.int/fre/#%22itemid%22:%202001-209039%22%7D>, voor een Q&A zie https://www.echr.coe.int/Documents/Press_Q_A_Vavricka_Others_ENG.pdf (pdf), voor een annotatie zie <https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/211437>. In 2012 kwam het EHRM al eens tot een vergelijkbaar oordeel, zie *Solomakhin t. Oekraïne*, EHRM 15 maart 2012, nr. 24429/03, [ECLI:CE:ECHR:2012:0315JUD002442903](https://www.echr.coe.int/ECLI:CE:ECHR:2012:0315JUD002442903)

⁴³ Zie overwegingen 17 en 293.

⁴⁴ Zie ook de noot van A.J Hendriks van 21 mei 2021 bij deze uitspraak in «EHRM updates», <https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/211437>.

⁴⁵ *Jehovah's Witnesses of Moscow e.a. t. Rusland*, EHRM 10 juni 2010, nr. 302/02, [ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD00030202](https://www.echr.coe.int/ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD00030202), r.o. 136

- Deze uitspraken zijn niet zonder meer één op één van toepassing op verplichte vaccinatie tegen covid-19 of op de specifieke Nederlandse context. Juist omdat de staat een ruime beoordelingsmarge toekomt, dient ook in overweging te worden genomen dat verplichte vaccinatie in Nederland, anders dan in sommige andere Europese landen, zeer ongebruikelijk is (behalve voor militairen en eventueel voor kinderopvang, zie context en achtergrond).
- Een ander type zaak, die zich wel binnen het Koninkrijk Nederland afspeelde, is die over een werknemster van een casino op Curaçao die was ontslagen omdat zij zich niet wilde laten vaccineren tegen COVID-19. Het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao oordeelde op 1 december 2021 dat de vrouw ontslagen mocht worden.⁴⁶ De rechter oordeelde weliswaar dat een vaccinatieplicht niet past binnen een arbeidsverhouding omdat het raakt aan de onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar een inbreuk op deze rechten door de werkgever kan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn. De rechter woog daarbij af dat de werkgever verplicht is om zorg te dragen voor een veilige en gezonde werkomgeving. Dat kan met zich meebrengen dat voortzetting van de arbeidsrelatie niet meer haalbaar is. Daarbij speelde ook mee dat op Curaçao een vaccinatieplicht geldt voor werknemers van bedrijven met meer dan honderd bezoekers, dat meerdere collega's hadden aangegeven niet met een niet gevaccineerde collega te willen samenwerken en dat er geen alternatieve werkzaamheden voorhanden waren.
- Deze uitspraak (die nog niet is bevestigd door een hogere rechter) zou er op kunnen wijzen dat een vaccinatieverplichting voor specifieke groepen (werknemers van bedrijven waar veel bezoekers komen) onder omstandigheden mogelijk gerechtvaardigd kan zijn, evenals handhaving daarvan door werkgevers.

Juridische afweging

- Gelet op het voorgaande moet voor het instellen van een vaccinatieplicht in Nederland tegen Covid-19 moet worden onderbouwd dat sprake is van:
 - o Noodzakelijkheid. Daarbij is eerst de vraag of het doel legitiem is. Daarover zal voor wat betreft bescherming van de volksgezondheid weinig discussie bestaan. Mogelijk kan, net als bij de ctb-wetgeving, ook het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen door het openhouden van de samenleving in dit verband als legitiem doel worden ingeroepen. Ook het beschermen van de gezondheid van anderen door te voorkomen dat een ernstig ziekmakend virus blijft rondwaren kan een legitiem doel zijn. Vervolgens moet worden beoordeeld of een vaccinatieplicht effectief is om het nagestreefde epidemiologische doel te bereiken. Dit betekent niet alleen dat een vaccinatieplicht in theorie de druk op de zorg kan verminderen maar dat ook tot op zekere hoogte aannemelijk is dat de vaccinatieplicht ook in de praktijk tot meer vaccinaties zal leiden. Er moet, vanuit het perspectief van effectiviteit, een voldoende afschrikwekkende sanctie (boete) op staan (zie echter ook hierna bij proportionaliteit), de plicht moet gehandhaafd worden en niet tot zo veel maatschappelijk weerstand leiden dat mensen zich alsnog niet zullen inenten.
 - o Subsidiariteit: onderbouwd moet worden dat minder inbreukmakende alternatieven zijn uitgeput, zoals extra maatregelen om vrijwillige vaccinatie te bevorderen, tijdige verhoging van de IC-capaciteit, de (verdere) uitbreiding van ctb-plicht (mogelijk via 2G), eventueel ook op (sommige) arbeidsplaatsen (zoals nu al op Curaçao)⁴⁷ of door verzwarende van de ctb-plicht.
 - o Proportionaliteit:
 - Onderbouwd moet worden dat de winst in het licht van de verlichting van de druk op de zorg, bescherming van kwetsbaren en zo veel mogelijk openhouden van de maatschappij, in evenredige verhouding staat tot de inbreuk van de maatregel op de rechten mensen die niet willen vaccineren ('fair balance'). Dit zal voor Nederland, met een relatief hoge vaccinatiegraad, naar verwachting moeilijker te onderbouwen zijn dan voor landen waar de vaccinatiegraad beduidend lager is (zoals Oostenrijk).
 - Als er een boete wordt opgelegd, maakt het voor de proportionaliteit van de maatregel veel uit of dit een bestuursrechtelijke boete is of een strafrechtelijke (die ook leidt tot een strafblad), wat de hoogte van de boete is, of die

⁴⁶ Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, 1 december 2021, ECLI: NL:OGEAC:2021:226.

⁴⁷ En zoals voorgesteld in Barkhuysen, [COVID-19 Vaccinatieplicht: tijdig regelen](#). NJB blog, 7 sept 2021.

- herhaaldelijk kan worden opgelegd en tot welk maximum, of niet-betalen van de boete tot zwaardere sancties als vrijheidsbeneming kan leiden, etc. Als de sanctie de vorm neemt van uitsluiting van beroepsgroepen of voorzieningen, is voor de proportionaliteit van de maatregel van groot belang of alternatieven geboden kunnen worden, dan wel hoe essentieel die voorzieningen zijn en welke andere rechten (bijv. vrijheid van verplaatsing (art. 2 Vierde Protocol bij het EVRM), vrijheid van vereniging en vergadering (art. 8 Gw en art. 11 EVRM)) daarbij eventueel in het geding komen.
- Er zal een uitzondering moeten komen voor de groep personen die om medische redenen niet kan laten vaccineren of groepen die anderszins disproportioneel door de maatregel worden geraakt in hun rechten. Daarbij moet onder meer rekenschap wordt gegeven aan de impact op mensen die vanwege godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen niet willen vaccineren en op de aard van de sanctie die aan de vaccinatieplicht wordt verbonden.

Praktische overwegingen/open vragen

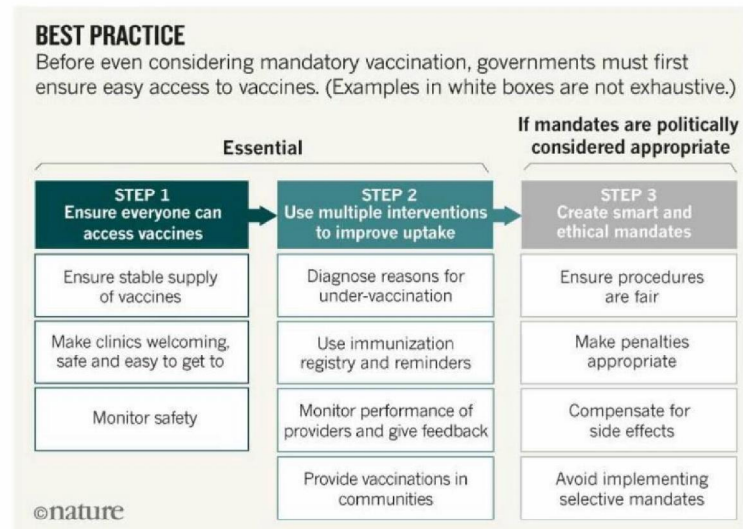
- Het is van belang hoe de vaccinatieplicht wordt ingericht: Moet eenieder een vaccinatiebewijs bij zich dragen op straffe van een boete? En kan die boete eenmalig of vaker worden opgelegd? Of zou in plaats van een boete ook een alternatieve maatregel kunnen worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld het vergoeden van een deel van de opnamekosten via een speciale eigenrisicobijdrage? Vervallen dan de ctb-plichtige sectoren of moet in die sectoren alsnog ook een ctb of vaccinatiebewijs getoond worden? Moeten werkgevers en winkeliers het bezit van een vaccinatiebewijs gaan controleren? Wordt het ook verplicht om een vaccinatiebewijs te tonen voor het afnemen van essentiële diensten? Kunnen of moeten ook nog andere consequenties aan het niet-tonen worden verbonden dan geen toegang (zoals ontslag)? In het geval er alleen een boete kan worden opgelegd, is de 'pakkans' van belang. Indien die relatief laag is, heeft de vaccinatieplicht geen grote consequenties voor niet-gevaccineerden. In het geval het vaccinatiebewijs moet worden getoond om toegang te krijgen tot werk, dienstverlening of maatschappelijk leven, zal de impact, mede afhankelijk van de mogelijkheden voor uitzonderingen, zeer groot zijn.
- Om effectief te kunnen zijn is het belangrijk dat een vaccinatieplicht helder en duidelijk is, dat de sanctie voldoende druk geeft en dat de maatregel goed wordt gehandhaafd. Er moet dus goed worden nagedacht over een adequate uitvoering.
- Bij een vaccinatieplicht op grond van een inperking van toegang (tot bijv. werk, winkels, onderwijs) kan een controle in lijn met de ctb's worden overwogen. Een vaccinatieplicht komt dan neer op een maatschappijbrede 2G-verplichting.
- Bij een vaccinatieplicht in combinatie met een boete is de handhaving veel lastiger, omdat een grondslag tot controle moeilijk te rechtvaardigen zal zijn.
- Een andere praktische overweging gaat over de afbakening van de plicht: wat is de grondslag voor eventuele uitzondering? Met name van belang is de vraag: hoe om te gaan met mensen die om medische redenen niet gevaccineerd kunnen worden? Hoe zorg je dat zij geen negatieve effecten ondervinden van dergelijk beleid en wel kunnen blijven deelnemen aan de maatschappij?

Een ethische benadering van vaccinatieplicht

- Een vaccinatieplicht zal niet eenvoudig te rechtvaardigen zijn (zie voorgaande overwegingen), maar indien kan worden voldaan aan een hoge toets van noodzakelijkheid, effectiviteit en proportionaliteit is het geen absolute *no go*.
- Dat betekent ook niet dat een vaccinatieplicht ingevoerd *moet* worden zodra het aan voornoemde toetsingscriteria voldoet. In geval de overweging ter tafel komt zou idealiter eerst een ethisch afwegingskader worden gevolgd, voordat tot vaccinatieplicht wordt overgegaan⁴⁸ (zie figuur):
 - o Eerst moet voor alle groepen in de samenleving een brede en inclusieve toegang tot vaccinatie worden gewaarborgd.

⁴⁸ Nature, [Mandate vaccinations with care](#), 22 juli 2019.

- Ten tweede moet worden ingezet op een maximale inzet op interventiemogelijkheden die minder ingrijpend zijn dan een vaccinatieplicht (denk aan de maatwerkcampagnes);
- Indien, ten slotte, toch wordt besloten tot een vaccinatieplicht, dan is het van belang om deze adequaat in te richten: eerlijk, transparant, met proportionele sanctie, en met compensatie/flankerende inspanning waar nodig.



Bijlage 1: relevante wetgeving

- Grondwet artikel 1:
Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.
- Grondwet artikel 6.1:
Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
- Grondwet artikel 10.1:
Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
- Grondwet artikel 10.2:
De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
- Grondwet artikel 11:
Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.
- Grondwet artikel 21:
De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.
- Grondwet artikel 22:
De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.
- EVRM ARTIKEL 8:
Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven
- EVRM ARTIKEL 9:
Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst
- EVRM artikel 8 en 9 hebben een extra bepaling (lid 2) met mogelijke beperking van recht:
"Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."
- EVRM ARTIKEL 14:
Verbod van discriminatie
- EVRM ARTIKEL 2 VIERDE PROTOCOL
Vrijheid van verplaatsing