



**Adviescollege**  
**toetsing regeldruk**

► **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
De heer H.M. de Jonge  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

**Onze referentie** MvH/RvZ/JT/MK/bs/ATR2071/2021-U093

**Uw referentie**

**Datum** 16 november 2021

**Betreft** Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen

**ATR, Adviescollege**  
**toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**T** 070 310 86 66  
**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Geachte heer De Jonge,

Op 15 november 2021 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen (CTB). Vanwege het spoedkarakter hebben de adviesorganen één dag de tijd om te reageren. Er is vanwege het spoedkarakter geen internetconsultatie voorzien. Ons advies treft u hieronder aan.

**Aanleiding, context en inhoud**

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

In het wetsvoorstel zelf is expliciet bepaald dat de inzet van de 2G-maatregel nimmer mogelijk is om toegang te krijgen tot de werkplek en deel te kunnen nemen aan het onderwijs. De toepassing van het 2G-CTB houdt ook rekening met situaties waarin toepassing van 2G nu wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar waarin dit tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden. Omdat de voorbeelden en situaties waarin dat aan de orde kan zijn talrijk en onvoorspelbaar zijn, zijn ze in de wet zelf niet effectief uit te zonderen. Wanneer bij ministeriële regeling de beslissing wordt genomen om daadwerkelijk 2G-CTB's in te zetten, dan zullen gevallen en situaties waarin 2G onaanvaardbaar zou zijn (daarin) buiten schot worden gehouden.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

## *1 Nut en noodzaak*

Het doel van het wetsvoorstel is om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen. De voorgestelde mogelijkheid tot differentiatie in CTB (2G en 3G) is - kort gezegd - aangewezen omdat de besmettelijkheid van niet-gevaccineerden groter is dan die van gevaccineerden en herstelden. Bovendien is het risico op overdracht van het virus door hen groter. In de onderbouwing wordt met name gewezen op het advies en de conclusies van het OMT. In de onderbouwing van nut en noodzaak van deze maatregel is behoefte aan cijfermatig inzicht in de verschillen tussen de beide groepen. Zo kunnen de verschillen in besmetting en risico's beter worden geduid en kan het voor een ieder duidelijk zijn dat het om overtuigende verschillen gaat. Dat komt het draagvlak voor (naleving van) de maatregel ten goede.

### **1.1 Het college adviseert de verschillen in besmettelijkheid en risico op overdracht van het virus tussen niet gevaccineerden enerzijds en gevaccineerden en herstelden anderzijds cijfermatig te onderbouwen.**

Om voldoende sturing te kunnen geven aan de inzet van de differentiatie in CTB is behoefte aan een concrete norm: met welk percentage moet met de inzet van differentiatie in het CTB het aantal besmettingen en het beroep op de zorg afnemen. Een dergelijke concrete norm is ook gewenst uit oogpunt van evaluatie. Zonder een concrete norm is het bij een evaluatie niet goed mogelijk om te bepalen of het instrument effectief is.

### **1.2 Het college adviseert een concrete doelstelling in de regelgeving op te nemen voor de mate waarin het beoogde doel (minder besmettingen en beroep op de zorg) moet worden bereikt.**

## *2 Minder belastende alternatieven*

Het wetsvoorstel biedt een juridische grondslag om bij het inzetten van een CTB te differentiëren in de CTB (2G of 3G). Aan de wenselijkheid van de introductie ligt in wezen een verschil in besmettelijkheid en risico op besmetting van en door niet gevaccineerden ten grondslag. Dat betekent dat er in ieder geval ook nog andere maatregelen denkbaar zijn om het aantal ongevaccineerden te verminderen waarbij uiteindelijk ook de mogelijkheid van een vaccinatieplicht kan worden betrokken. De toelichting besteedt geen aandacht aan de mogelijke alternatieven. Het is gewenst dat de toelichting hierin inzicht biedt en aangeeft waarom de thans gekozen mogelijkheid uit oogpunt van werkbaarheid, effectiviteit en regeldruk het meest aangewezen is.

### **2.1 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijke alternatieven en te motiveren waarom de thans gekozen mogelijkheid uit oogpunt van werkbaarheid, effectiviteit en regeldrukeffecten het meest aangewezen is.**

### 3. *Werkbaarheid en merkbaarheid*

De toelichting besteedt beperkt aandacht aan de werkbaarheid voor bedrijven, instellingen en burgers. Het wijst er op dat het technisch mogelijk is om met zowel een 2G als 3G CTB te gaan werken. Het laat een aantal knelpunten, die uit oogpunt van werkbaarheid relevant zijn, onbesproken:

- Is het voor een burger met de inmiddels veelheid aan maatregelen, uitzonderingen en voorwaarden nog te bevatten welke maatregel in welke situatie op hem van toepassing is? Gaat dit niet de pet van het doenvermogen van burgers te boven, zeker met de veranderingen die daarin telkens weer worden aangebracht?
- Idem dito voor bedrijven en instellingen, zeker de kleine bedrijven en instellingen: zijn zij in staat zicht te krijgen en te houden op de veelheid van maatregelen, instrumenten en uitzonderingen?
- Is toepassing van de differentiatie in CTB mogelijk zonder dat over de toepassing conflicten met burgers, bezoekers en klanten ontstaan, en op welke wijze is dat geborgd?
- Is een werkbare invulling te geven aan de uitzondering op de 2G CTB-plicht als dat tot onaanvaardbare gevolgen leidt?
- Is een implementatie van deze maatregel voor bedrijven en instellingen mogelijk, naast de vele andere die zij tegelijkertijd moeten implementeren?
- Is geborgd dat burgers die over een CTB beschikken niet een extra handeling moeten verrichten om aan een 2G CTB plicht te kunnen voldoen, zoals bij invoering van het CTB het geval was voor mensen die door de huisarts waren gevaccineerd (moesten naar de huisarts voor een papieren print om die zelf te moeten inscannen)?

Het voorgaande maakt duidelijk dat de toelichting niet beperkt kan blijven tot een technische benadering van de differentiemogelijkheid in CTB. Het dient ook te onderbouwen of bedrijven, instellingen en burgers in staat zijn om daaraan uitvoering te geven. Aan dat inzicht ontbreekt het in de toelichting.

#### **3.1 Het college adviseert de werkbaarheid van het wetsvoorstel voor bedrijven, instellingen en burgers, te onderbouwen.**

### 4 *Berekening regeldrukgevolgen*

Strikt genomen zijn de gevolgen voor de regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel beperkt, omdat het beperkt blijft tot het bieden van een juridische grondslag voor een 2G CTB. In zoverre leidt het wetsvoorstel uitsluitend tot eenmalige kennismakingskosten. Volgens de toelichting bestaat voor de burger een wijziging in regeldruk in het uitzoeken op welke locaties een testbewijs niet meer volstaat om toegang te krijgen. Voor de organisatie die verantwoordelijk is voor de activiteit of de voorziening geldt een eenmalige toename in de regeldruk in het bepalen van de voor zijn locatie / activiteit toepasselijke regelgeving en het instellen van de CoronaCheck Scanner-app. De ondernemer die hier voor kiest heeft naar schatting eenmalig een uur nodig om deze afweging te maken (€ 54,- per ondernemer). Een, zo nodig robuuste, schatting van de totale omvang van deze regeldruk brengt de toelichting niet in beeld. Dit inzicht is wel gewenst. Overigens is deze schatting wel gegeven in de overige wetsvoorstellen in het kader van de coronaanpak die dit weekend aan ATR voor advies zijn voorgelegd. Voor het overige geeft de toelichting geen aanleiding tot opmerkingen.

#### **4.1 Het college adviseert een raming te geven van de totale omvang van de regeldruk.**

#### Dictum

De toelichting beschrijft het belang dat de wetgever aan de wet hecht. Het doel is daarbij helder: de snelheid van de verspreiding van het virus afremmen, de overbelasting van de zorg tegengaan en kwetsbare mensen in de samenleving beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier kunnen heropenen. Om nut en noodzaak van de maatregel te onderbouwen is inzicht nodig in de cijfermatige verschillen in besmettelijkheid van en risico op besmetting door niet gevaccineerden. Daarnaast is om adequaat sturing te kunnen geven op het punt van het aantal besmettingen en het beroep op de zorg een concrete norm gewenst: het percentage waarmee de besmettingen en het beroep op de zorg met het 2G CTB naar beneden moeten. Slechts met een dergelijke norm is een zinvolle evaluatie van dit instrument mogelijk. Bovendien is inzicht noodzakelijk in de alternatieven die zijn overwogen en waarom de introductie van de mogelijkheid van een 2G CTB uit oogpunt van werkbaarheid, effectiviteit en regel drukgevolgen het meest aangewezen is. Verder is een gemis dat de toelichting de werkbaarheid vrij technisch benaderd, maar geen antwoord geeft de vraag naar het doenvermogen van bedrijven, instellingen en burgers: is de veelheid een maatregelen, instrumenten, voorwaarden, en uitzonderingen wel door hen te bevatten? Ook is twijfelachtig of de uitzondering voor onaanvaardbare gevallen en situaties wel werkbaar is of werkbaar te maken is. De regel drukparagraaf behoeft aanvulling met een - robuuste - raming van de totale gevolgen van de invoering van de wet.

Gelet op bovenstaande bevindingen, in het bijzonder de ernst van de tekortkomingen in de onderbouwing van de werkbaarheid van de wet, is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van het wetsvoorstel:

**Het wetsvoorstel niet indienen tenzij met de bovenstaande adviespunten rekening wordt gehouden.**

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om de risico's op besmetting en het beperken van het beroep op de zorg te beperken. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgenomen maatregelen onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verzoekt u te berichten op welke wijze u aan onze adviespunten uitvoering geeft.

Hoogachtend,

  
Voorzitter

  
Secretaris