

> **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

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MK/cd/ATR2051/U091

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 15 november 2021

Betreft Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen

Geachte heer De Jonge,

Op vrijdag 12 november 2021 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen (CTB) voor advies aangeboden. Vanwege het spoedkarakter is het verzoek uiterlijk maandag 15 november 2021 om 10.00 uur te reageren. Hieronder treft u ons advies aan.

Aanleiding, context en inhoud

Het wetsvoorstel biedt in aansluiting op de al bestaande wettelijke mogelijkheden de mogelijkheid om:

- a. een CTB-verplichting op te leggen aan werknemers op de terreinen waarvoor reeds een CTB verplichting geldt voor klanten of bezoekers (zoals bijvoorbeeld in de horeca);
- b. werkgevers of opdrachtgevers op alle andere (dan nu al in art. 58RA Wpg vermelde) terreinen de bevoegdheid te geven om een CTB als voorwaarde te gaan stellen voor werknemers en alle anderen die bij hen arbeid verrichten (zzp-ers en vrijwilligers); en
- c. beheerders van locaties (bijvoorbeeld zorgaanbieders) de bevoegdheid te geven om een CTB als voorwaarde te stellen voor bezoekers om toegang te kunnen krijgen tot de locatie.

Om de verplichting onder a en de toekenning van de bevoegdheid onder b en c te kunnen effectueren is een ministeriële regeling vereist om verplichting en bevoegdheid 'aan te zetten'. In deze ministeriële regeling komen de randvoorwaarden te staan voor het reguleren van de toegang via een CTB tot de arbeidsplaats of locatie. Het is mogelijk om in deze regeling onderscheid te maken tussen categorieën van werkgevers of werknemers, de arbeidsplaats of de aard van de werkzaamheden. Ook is een onderscheid naar locaties mogelijk of naar gemeente (de ene locatie wel, de andere niet, de ene gemeente niet, de andere wel). In elk geval geldt voor het kunnen gebruikmaken van de bevoegdheid de voorwaarde dat de werkgever voorafgaand instemming heeft van de ondernemingsraad dan wel de personeelsvertegenwoordiging. Blijkens de toelichting moeten beheerders van locaties (van een zorginstelling) beschikken over de instemming van de cliëntenraad.

Het doel van het wetsvoorstel is om de transmissie van het virus SARS-CoV-2 te verminderen.

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 de wet is om de gezondheid van werknemers en bezoekers in werk- en andere (zorg)locaties te bevorderen. Concreet gaat het om het beperken van het aantal besmettingen onder werknemers respectievelijk bezoekers met het coronavirus op de werkvloer c.q. binnen de (zorg)locaties. Een aantal besmettingen (circa 9 %) vindt op dit moment op de werkvloer en in de locaties plaats. Ondanks de bestaande instrumenten als bijvoorbeeld de voorschriften inzake arbeidshygiëne en arbeidsomstandigheden (handen wassen, thuiswerken, afstand houden, voorlichting en dergelijke) neemt het aantal besmettingen op de werkvloer en in de locaties niet af (wellicht speelt de naleving van de voorschriften hierbij een rol). Er is ter beperking van het aantal besmettingen in de daartoe aangewezen gevallen en situaties behoefte aan een extra instrument op de werkvloer en in de (zorg)locaties: de plicht in de CTB-plichtige sectoren en de bevoegdheid in alle andere sectoren om van werknemers en bezoekers een CTB te eisen. Inzet van het instrument moet er voor zorgen dat het aantal besmettingen afneemt, als dat binnen het bedrijf of in de (zorg)locatie aangewezen is en niet op andere wijze is te bereiken. Nut en noodzaak zijn in zoverre toereikend gemotiveerd.

Toch geven nut en noodzaak aanleiding tot een opmerking. Het wetsvoorstel beoogt, zoals vermeld, het aantal besmettingen op de werkvloer en in de locaties terug te brengen. De omvang ervan bedraagt op dit moment circa 9% van het totaal aantal besmettingen in Nederland. De inzet van de CTB-plicht of -bevoegdheid moet dit percentage verlagen. Om daarop voldoende te kunnen sturen is behoefte aan een concrete norm: met welk percentage moet het aantal besmettingen als gevolg van de inzet van het instrument 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 de wet effectief is.

1.1 Het college adviseert een concrete doelstelling in het wetsvoorstel op te nemen voor de mate waarin het beoogde doel (minder besmettingen op de werkvloer en in de locaties) moet worden bereikt.

2 Minder belastende alternatieven

In de wet is de keuze gemaakt om bij twee van de drie voorgenomen wijzigingen de werkgever of beheerder te laten beslissen over het daadwerkelijk inzetten van het instrument (het controleren op de aanwezigheid van een CTB). Qua te doorlopen besluitvormingsproces, en als gevolg daarvan de inhoudelijke nalevingskosten waarmee werkgevers en beheerders te maken krijgen, is er een minder belastend alternatief: de

overheid (het kabinet) neemt zelf de beslissing over het (daadwerkelijk) inzetten van het instrument. Dat zou dan in elk geval betekenen dat de voorbereiding van de interne besluitvorming (uitvoeren risicoanalyses en dergelijke) en het voeren van het in dat kader noodzakelijke overleg met Ondernemingsraad (OR), Personeelsvertegenwoordiging (PV) of cliëntenraad achterwege kunnen blijven. Uit oogpunt van regeldruk is deze wijze van besluitvorming over de inzet van het instrument minder belastend voor werkgevers en beheerders. De toelichting vermeldt dit minder belastende alternatief niet. Dat betekent dat mogelijk geen weging van de beide alternatieven op basis van onder andere werkbaarheid, effectiviteit en lasten voor werkgevers, beheerders, werknemers, cliënten en bezoekers heeft plaatsgehad. Het college beoordeelt dit als een belangrijke omissie en verzoekt om de toelichting aan te vullen met de uitkomsten van de weging.

2.1 Het college adviseert besluitvorming over de inzet van een CTB door de overheid (het kabinet) en niet de werkgever of beheerder als minder belastend alternatief te overwegen en de resultaten van de weging in de toelichting te verantwoorden.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De toelichting besteedt geen aandacht aan de werkbaarheid voor werkgevers en beheerders van locaties. Het somt uitsluitend alle mogelijkheden op die werkgevers en beheerders hebben. Hierop is één uitzondering: de inzet van het CTB in sectoren waar al een CTB-plicht voor bezoekers geldt. Op basis hiervan mag in beginsel aangenomen worden dat een uitvoering van de controle bij werknemers ook mogelijk is. Daar past echter wel een kanttekening bij, namelijk dat werknemers in principe eerder binnen zijn dan de bezoekers, zodat de toelichting nog wel duidelijk moet maken of dat haalbaar en werkbaar is.

Verder besteedt de toelichting geen aandacht aan de werkbaarheid, zo ook niet aan de werkbaarheid voor de kleine werkgevers. Zo zou de toelichting onder meer antwoord moeten geven op de volgende vragen:

- Beschikken werkgevers en beheerders over voldoende kennis en inzicht om te kunnen besluiten over het inzetten van het instrument (doenvermogen)? Hoe zit dat met kleine werkgevers? Hebben die daar tijd voor?
- Als het nodig is om hiervoor een beroep te doen op – externe - deskundigheid (Arbodienst, bedrijfsarts) is die dan op korte termijn voorhanden zeker als werkgevers daar dan tegelijkertijd een beroep op doen?;
- Zijn werkgevers en beheerders gezien de stappen die zij moeten zetten voor de invoering ervan in staat om de maatregel tijdig te effectueren (d.w.z. voordat de coronagolf voorbij is);
- Is toepassing van de verplichting of bevoegdheid wel werkbaar, gezien de enorme diversiteit aan (type) arbeidsplaatsen in Nederland (niet iedereen werkt immers in een vaste kantoor- of fabriekslocatie)?;
- Zijn werkgevers en werknemers in staat voldoende overzicht te krijgen en houden over de enorme diversiteit aan situaties die de wet gaat scheppen, zoals de verschillen naar (onderdelen van) sectoren, werkgevers, bedrijfsonderdelen, gemeenten, beroepen, type werkzaamheden, type arbeidsplaats, met dus elk hun eigen CTB-regime (is dat wel doenbaar)? ;

- Zitten werkgevers wel te wachten op de geboden mogelijkheid nu discussies over de toepassing de onderlinge verstandhouding op de werkvloer negatief kunnen beïnvloeden?

Gezien deze kanttekeningen bij de werkbaarheid voor werkgevers en beheerders bestaat het risico dat de wet de verwachtingen niet waar maakt en slechts een marginale toepassing gaat krijgen of een dode letter wordt. Het voorgaande maakt duidelijk dat de toelichting niet kan volstaan met het opsommen van alle mogelijkheden die werkgevers en beheerders hebben. Het dient ook te onderbouwen of zij 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 werkgevers, beheerders en werknemers te onderbouwen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

Strikt genomen zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk van burgers en bedrijven beperkt. De reden hiervan is dat het wetsvoorstel uitsluitend de juridische grondslag biedt om met een ministeriële regeling enerzijds de verplichting (onderdeel a) en anderzijds de bevoegdheid (onderdelen b en c) tot het vragen van een CTB voor werkgevers en beheerders te effectueren. In zoverre leidt het wetsvoorstel enkel tot eenmalige kennisnemingskosten. De toelichting brengt die gevolgen in beeld (circa 1,7 mln. voor werkgevers en € 12,6 mln. voor werknemers). Het verdient waardering dat de toelichting met het oog op een zorgvuldige besluitvorming over de wet een doorkijkje biedt in de mogelijke regelgevolgen mocht de verplichting en bevoegdheid van de wet worden geëffectueerd. Begrijpelijkerwijs heeft deze raming een robuust karakter, omdat de omvang van de effecten van het 'aanzetten' van verplichting en bevoegdheid afhankelijk zijn van de keuzes in werkgevers, beheerders en type werkzaamheden en de nadere eisen en voorwaarden van de ministeriële regeling. Die zijn nog niet bekend. Overigens maakt de wet al wel duidelijk dat voorafgaand aan invoering in bedrijven en op (zorg)locaties overleg met OR, PV en cliëntenraad moet worden gevoerd (deze interne voorbereiding van de besluitvorming wordt geraamd op 42,2 mln. voor werkgevers). Daarnaast gaat het – qua regeldruk – om het tijdsbeslag van de overige voorbereidingen van de besluitvorming en uiteindelijk de informatievoorziening over de besluitvorming aan werknemers en bezoekers. Ook zullen er organisatorische aanpassingen en mogelijke ict-aanpassingen vereist zijn (CTB-scanners). En natuurlijk is er uiteindelijk ook het tijdsbeslag voor werknemers en bezoekers door het – verplicht - tonen van het CTB en het controleren van het CTB door de werkgever en de beheerder. De toelichting biedt een indicatie van de mogelijke omvang van deze regeldrukgevolgen (deze worden structureel geraamd op maximaal € 423 mln. voor CTB bevoegde werkgevers en maximaal 1,6 mld. voor hun werknemers). De toelichting op de gevolgen voor de regeldruk is zeer uitgebreid en inzichtelijk en geeft slechts aanleiding tot één opmerking. Het brengt nog niet de regeldrukkosten in beeld van toepassing van de wet op zzp-ers en vrijwilligers. De toelichting behoeft in dat opzicht aanvulling.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf aan te vullen met een beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk van ZZP-ers en vrijwilligers.

Dictum

De toelichting beschrijft het belang dat de wetgever aan de wet hecht. Het doel is daarbij helder: het aantal besmettingen op de werkvloer en in locaties moet naar beneden. Om daaraan adequaat sturing te kunnen geven is een concrete norm gewenst: het percentage waarmee de besmettingen naar beneden moet. Op het punt van de besluitvorming over het inzetten van de CTB-plicht is er een minder belastend alternatief voorhanden, namelijk de overheid (het kabinet) beslist over de inzet van het instrument. De toelichting brengt dit alternatief niet in beeld en weegt het ook niet op effectiviteit, werkbaarheid en regeldrukgevolgen. Verder is een gemis dat de toelichting – op een enkel onderdeel na – geen enkel inzicht biedt in de werkbaarheid voor werkgevers, beheerders en werknemers. Dat inzicht is onmisbaar om de verwachting te kunnen rechtvaardigen dat de wet effect gaat hebben en uitvoerbaar is. Met name het doenvermogen van de (kleine) werkgever verdient aandacht gezien de mogelijkheid dat met de regelgeving een uitgebreid palet aan situaties en gevallen (met verschillen in sectoren, naar werkgevers, bedrijfsonderdelen, type werkzaamheden, beroep, gemeenten etc.) met elk hun eigen regime gaat ontstaan. Ten slotte behoeft de regeldrukparagraaf aanvulling met de gevolgen voor de regeldruk van zzp-ers en vrijwilligers.

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 adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om de risico's op besmetting op werkvloer en in locaties 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,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris