

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1346

Vragen van de leden **Omtzigt** (Omtzigt) en **Pouw-Verweij** (JA21) aan de Minister-President en de Ministers voor Rechtsbescherming en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het vernietigende advies van de Raad voor de rechtspraak over de wetsvoorstellen 2G en 3G op de werkvloer, dat vlak voor kerst, met vijf weken vertraging, aan de Kamer gestuurd werd* (ingezonden 29 december 2021).

Antwoord van Minister **Kuipers** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Minister-President en de Minister voor Rechtsbescherming (ontvangen 14 januari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1223.

Vraag 1

Herinnert u zich dat u op 23 december jl. om 17.00 uur het advies van de Raad van de rechtspraak (Rvdr) over de wetsvoorstellen 2G en 3G op de werkvloer (Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen (Kamerstuk 35 971) en Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen (Kamerstuk 35 973)) aan de Kamer stuurde, in de wetenschap dat niemand het zou lezen en erover kon schrijven in de krant van 24 december jl. en dat op 27 december jl. niemand nog kijkt wat er op 23 december jl. verstuurd is?

Antwoord 1

Het advies van de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Rvdr) is abusievelijk niet tezamen met de andere over de twee genoemde wetsvoorstellen uitgebrachte adviezen naar de Tweede Kamer gezonden. Met de brief van 23 december 2021 is deze omissie hersteld.

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van de zeer fundamentele kritiek in het twaalf pagina's tellende spoedadvies en dat u in de memorie van toelichting op beide wetsvoorstellen het advies slechts gedeeltelijk omschrijft en maar zeer summier ingaat op de kritiek van de Rvdr onder de kopjes «Gefragmenteerd karakter van wet- en regelgeving en (gedrags)adviezen van de overheid», «Maatschappelijke impact en gevolgen voor de rechtsstaat en toegang tot de rechter» en «Onduidelijkheid over noodzaak»?

Antwoord 2

Het kabinet neemt adviezen van consultatiepartners te allen tijde serieus en heeft zich rekenschap gegeven van de door de Rvdr gemaakte opmerkingen. Aan het advies van de Rvdr is zorgvuldig aandacht besteed. In het algemeen deel van de memories van toelichting bij de twee genoemde wetsvoorstellen is een samenvatting opgenomen van het advies van de Rvdr. Daarin zijn de opmerkingen van de Rvdr over de door de leden genoemde thema's specifiek benoemd. Daarnaast is het advies van de Rvdr ook verwerkt in de wetsvoorstellen en de daarbij behorende memories van toelichting. Dit heeft geleid tot verschillende aanpassingen van de wettekst en van passages in de memorie van toelichting. Wanneer een onderdeel waar de kritiek op is gericht aldus is aangepast in het wetsvoorstel of de toelichting, behoeft deze kritiek geen uitgebreide repliek meer in de memorie van toelichting.

De ontwikkelingen in de epidemie volgen elkaar snel op en dat vraagt steeds om aanpassing van maatregelen. De wet- en regelgeving waarin deze maatregelen zijn vervat, is geconcentreerd in de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). In het bijzonder in het tijdelijke hoofdstuk Va van die wet en de daarop gebaseerde regelingen. Beide wetsvoorstellen hebben betrekking op één onderdeel van dat hoofdstuk, namelijk de coronatoegangsbewijzen. Ten aanzien van het wetsvoorstel Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen geldt dat het wetsvoorstel na het uitbrengen van het advies door de Rvdr substantieel is gewijzigd. De mogelijkheid van een facultatieve inzet van het coronatoegangsbewijs (hierna: ctb) door een werkgever is geschrapt. Een groot aantal van de opmerkingen van de Rvdr had hierop betrekking. Deze behoefden om die reden geen bespreking meer in de memorie van toelichting. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr is voorts aanleiding gezien om in paragraaf 1 duidelijker uiteen te zetten wat de voorgestelde maatregelen behelzen, hoe deze zich verhouden tot eventuele andere maatregelen en hoe het wetsvoorstel is ingebed in het systeem van hoofdstuk Va Wpg. Ook is paragraaf 3, waarin nader is ingegaan op de in geding zijnde grond- en mensenrechten en andere regelgeving, aangevuld. Ten aanzien van het wetsvoorstel Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen geldt eveneens dat het wetsvoorstel aanzienlijk is aangepast na het advies van de Rvdr. Zoals de Rvdr onder «Maatschappelijke impact en gevolgen voor de rechtsstaat en toegang tot de rechter» heeft geadviseerd, zijn in de memorie van toelichting de afwegingen omtrent grond- en mensenrechten aangescherpt en verduidelijkt. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Rvdr ook vermeld dat het wetsvoorstel naar verwachting niet direct gevolgen heeft voor de toegang tot de rechter. Verder is in de voorgestelde wettekst nader afgebakend wanneer de inzet van 2G (gevacineerd of genezen) noodzakelijk is. In de memorie van toelichting is beschreven in welke epidemiologische situaties en in welke gevallen deze noodzaak zich kan voordoen.

Vraag 3

Heeft u kennisgenomen van de constatering van de Rvdr dat onduidelijk is wanneer de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden een noodzaak creëren voor uitbreiding van de regelingen omtrent het coronatoegangsbewijs (CTB)? Erkent u dat hierdoor het vaststellen van subsidiariteit en proportionaliteit in principe onmogelijk wordt gemaakt?

Antwoord 3

We zijn niet van mening dat het vaststellen van subsidiariteit en proportionaliteit in principe onmogelijk wordt gemaakt. In de memories van toelichting bij beide wetsvoorstellen is ingegaan op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van een wettelijke basis op grond waarvan bij ministeriële regeling kan worden besloten tot inzet van het ctb op de arbeidsplaats dan wel tot invoering van een 2G-maatregel in bepaalde sectoren. Indien in de toekomst op basis van de voorgestelde wettelijke regeling wordt besloten om het ctb in te zetten op de arbeidsplaats of de 2G-maatregel toe te passen, geldt als voorwaarde dat aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden in concreto zal moeten worden gemotiveerd dat aan de eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten wordt voldaan. Deze concrete toetsing op het punt van nut, noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit is geborgd door de algemene waarborgen van artikel 58b, tweede lid, Wpg en de specifieke aanvullende

waarborgen voor de inzet van het ctb, zoals die zijn opgenomen in de artikelen 58ra en 58rb Wpg.

Vraag 4

Heeft u kennisgenomen van de opmerking van de Rvdr onder het kopje «Onduidelijkheid over noodzaak» dat zij een stip aan de horizon mist, en vindt dat onvoldoende duidelijk is gemaakt wanneer er een einde komt aan de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze maatregelen?

Antwoord 4

De hiervoor beschreven toetsing of aan de hand van de actuele epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden in concreto aan de eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten wordt voldaan, moet telkenmale opnieuw worden verricht als de omstandigheden wijzigen. Het is dus niet zo dat de invoering van een ctb-plicht of 2G-maatregel per definitie geldt voor de resterende werkingsduur van de bepalingen van hoofdstuk Va Wpg. Op grond van artikel 58s, eerste lid, Wpg zendt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) maandelijks aan beide Kamers van de Staten-Generaal een voortgangsrapportage. Met de stand-van-zaken brieven die de Minister van VWS aan uw Kamer zendt, voldoet hij aan deze maandelijksse rapportageplicht. In het daaropvolgende debat dat uw Kamer met de Minister van VWS in de regel heeft, kan de Kamer desgewenst het voortduren van een eventuele verplichte inzet van het ctb of de 2G-maatregel aan de orde stellen. Artikel 58c, zesde lid, Wpg schrijft bovendien voor dat indien naar het oordeel van de regering een ministeriële regeling of een onderdeel daarvan niet langer noodzakelijk is voor de bestrijding van (een directe dreiging van) de epidemie van covid-19, die regeling daartoe zo spoedig mogelijk wordt gewijzigd of ingetrokken.

Vraag 5

Heeft u kennisgenomen van de zeer cruciale zinsnede over het functioneren van het Outbreak Management Team (OMT) en het parlement, onder het kopje «Onduidelijkheid over noodzaak»: «De noodzaak en proportionaliteit worden in de memorie van toelichting nu in vrij algemene termen aangeduid, waarbij benadrukt wordt dat het inzetten van de bevoegdheden afhankelijk is van de adviezen van het OMT. Het is echter niet de taak van het OMT, maar van de wetgever om te toetsen aan grondrechten.»?

Antwoord 5

Zoals hiervoor in antwoord op vraag 3 is aangegeven, is in de memories van toelichting bij beide wetsvoorstellen ingegaan op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van een wettelijke basis voor inzet van het ctb of invoering van een 2G-maatregel. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr is paragraaf 3, waarin nader is ingegaan op de in geding zijnde grond- en mensenrechten en andere regelgeving, aangevuld. Indien in concreto wordt besloten tot de inzet van het ctb, dan wel de invoering van een 2G-maatregel dient in de toelichting bij de betreffende ministeriële regeling uiteengezet te worden dat aan de eisen ter rechtvaardiging van de beperking van grond- en mensenrechten (waaronder noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel) wordt voldaan. De adviezen van het OMT zijn van belang bij de besluitvorming, maar het is het kabinet dat de op een bepaald moment in het licht van de epidemiologische omstandigheden voorgenomen regelgeving in het licht van de grond- en mensenrechten in concreto toetst.

Vraag 6

Wilt u alsnog uitgebreid ingaan op de punten van kritiek genoemd in de vragen 2 tot en met 5?

Antwoord 6

Zie hiervoor de antwoorden op de vragen 2 tot en met 5.

Vraag 7

Heeft u de volgende twee belangrijke en kritische passages van het advies gelezen: «Gevolgen niet tonen CTB: doorbetaling loon, beëindiging dienstverband?» en «Ontslaggrond?»

Antwoord 7
Ja.

Vraag 8

Waarom heeft u de kritiek in deze passages op het wetsvoorstel 3G op de werkvloer niet eens genoemd in de samenvatting van het advies in de memorie van toelichting, die u aan de Kamer gestuurd heeft? Waarom heeft u ervoor gekozen om niet op de kritiek te reageren, terwijl het hier toch gaat om een fundamenteel kritiekpunt op de wet, namelijk dat je mogelijk ontslagen kunt worden indien je geen CTB kunt tonen?

Antwoord 8

Er is op de kritiek van de Rvdr gereageerd. Naar aanleiding van het advies van de Rvdr is in paragraaf 3.5.1 van de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel uitgebreid ingegaan op de arbeidsrechtelijke aspecten in relatie tot een verplichte inzet van het ctb op de arbeidsplaats. Dat dit niet expliciet is benoemd in de samenvatting van het advies van de Rvdr in paragraaf 7, laat onverlet dat de regering zich wel rekenschap heeft gegeven van het advies.

Vraag 9

Waarom heeft u de kritiek die in de punten «privacy» en «Onduidelijke strafbaarstellingen (artikel 68bis Wpg)» en minstens vijf andere punten niet eens genoemd in de samenvatting?

Antwoord 9

Ten aanzien van het wetsvoorstel Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen geldt dat in navolging van het advies van de Rvdr in paragraaf 2 van de memorie van toelichting gegevens over de verspreidingssnelheid zijn vermeld. Voorts is in paragraaf 3.3, waarin nader wordt ingegaan op de Algemene verordening gegevensbescherming, expliciet vermeld dat met het wetsvoorstel geen wettelijke basis wordt geboden voor het op een andere manier registreren van de persoonsgegevens die met het tonen van de QR-code bekend worden en dat het evenmin een grondslag biedt om bij het lezen van het ctb (bijzondere) persoonsgegevens op te nemen in een bestand of op een andere wijze te verwerken in de zin van de verordening. Op de opmerkingen van de Rvdr over artikel 68bis Wpg is wel in de samenvatting ingegaan.

Ten aanzien van het wetsvoorstel Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen geldt dat, anders dan verondersteld, wel is ingegaan op het punt «privacy». De Rvdr vraagt om verduidelijking van de grondslag van artikel 58re Wpg voor gegevensverwerking. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Rvdr verduidelijkt. Volledigheidshalve wordt hier vermeld dat de opmerkingen van de Rvdr over artikel 68bis Wpg geen betrekking hebben op het wetsvoorstel Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen.

Tot slot wordt ten aanzien van beide wetsvoorstellen opgemerkt dat bij gebreke van nadere concretisering niet duidelijk is op welke andere vijf punten door de betreffende leden wordt gedoeld. In algemene zin geldt dat in memorie van toelichting pleegt te worden ingegaan op de hoofdlijnen van uitgebrachte adviezen en dat samenvattingen in de memorie van toelichting niet beogen een uitputtende beschrijving te geven van uitgebrachte adviezen. Die lijn is ook hier gevolgd. In dit verband zij ook gewezen op aanwijzing 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is neergelegd dat als «op hoofdpunten» in een regeling wordt afgeweken van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, de redenen hiervan in de toelichting worden weergegeven.

Vraag 10

Bent u bereid punt voor punt te reageren op de punten van kritiek van de Rvdr?

Antwoord 10

Wij verwijzen naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 9 en de weergave van de reacties in de daarvoor gegeven antwoorden. Daaruit volgt dat de regering zich rekenschap heeft gegeven van alle punten van het advies

(dus ook de punten die niet in de samenvatting zijn genoemd) en dat dit tot aanpassingen van de wetsvoorstellen en de memories van toelichting heeft geleid. Wij zijn dan ook van mening dat daarmee recht is gedaan aan het advies van de Rvdr.

Vraag 11

Herinnert u zich dat u in de memorie van toelichting schreef: «De Raad voor de Rechtspraak (hierna: Raad) heeft laten weten dat hij niet binnen de door de regering gestelde korte termijn kan adviseren. Dit in het bijzonder gelet op artikel 95, eerste lid, tweede zin, van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat bepaalt dat zijn adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De regering onderschrijft het belang van naleving van de genoemde bepaling en begrijpt het standpunt van de Raad ten volle. Na het verstrijken van de gestelde termijn heeft de Raad alsnog advies uitgebracht, waarbij de Raad het onderhavige voorstel en het voorstel voor de Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen samen heeft beschouwd.»?

Antwoord 11

Ja.

Vraag 12

Heeft u gelezen dat het advies van de Rvdr, dat op 17 november aan u gestuurd is, met de volgende passage begint: «Bij e-mail van 12 november 2021, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de «Raad») spoedadvies uit te brengen inzake de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen (hierna: het «CTB-wetsvoorstel»). Bij e-mail van 15 november 2021 verzocht u tevens advies uit te brengen over het de Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen (hierna: het «2G-wetsvoorstel»). Gelet op de zeer korte adviestermin en de samenhang tussen beide wetsvoorstellen (hierna: de «Wetsvoorstellen»), is in overleg met uw departement afgesproken om over beide wetsvoorstellen advies uit te brengen in één wetgevingsadvies.»?

Antwoord 12

Ja.

Vraag 13

Klopt het dat de Rvdr dus binnen 48 uur een wetgevingsadvies heeft uitgebracht en daarmee nog niet voldeed aan de gestelde termijn? Hoe lang was de termijn die de Rvdr kreeg voor dit advies over een ingrijpend wetsvoorstel? Was dat een redelijke termijn?

Antwoord 13

Ten aanzien van het wetsvoorstel Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen is aan alle geconsulteerde partijen op vrijdag 12 november 2021 verzocht om uiterlijk op maandag 15 november 2021 om 10.00 uur op het voorgelegde ontwerp te reageren. Ten aanzien van het wetsvoorstel Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen is aan alle geconsulteerde partijen op 15 november 2021 verzocht om diezelfde dag om 16.00 uur op het voorgelegde ontwerp te reageren. Vanwege het spoedeisende karakter van beide wetsvoorstellen en de samenhang tussen de voorstellen zijn deze ongebruikelijk korte reactietermijnen gehanteerd. De betrokken partijen zijn van tevoren hierover bericht. In ambtelijk contact tussen de Rvdr en het Ministerie van Justitie en Veiligheid gaf de Rvdr aan dat de termijn niet haalbaar was in verband met het weekend en de wettelijke plicht de gerechten te horen, alsmede dat men zijn uiterste best zou doen om op woensdag 17 november 2021 te adviseren.

Vraag 14

Bent u op de hoogte van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie, dat stelt: «De Raad heeft tot taak regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten.»?

Antwoord 14
Ja.

Vraag 15
Deelt u de mening van de Rvdr, dat dit advies is ex artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie, aangezien de Rvdr het op de pagina voor wetgevingsadviezen die ex artikel 95 zijn uitgebracht, heeft gepubliceerd?¹

Antwoord 15
Ja.

Vraag 16
Hebben alle ministers die deelnamen aan de ministerraad kennis kunnen nemen van het oorspronkelijke wetgevingsadvies van de Rvdr voordat zij op 19 november jl. delibereerden over dit wetsvoorstel en besloten dat zij de Ministeriele Commissie COVID-19 (MCC) machtigden om de wetsvoorstellen in te dienen bij de Staten-Generaal? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16
Alle over de beide wetsvoorstellen uitgebrachte adviezen zijn kort beschreven in de memories van toelichting. Daarnaast waren deze adviezen desgevraagd beschikbaar ten behoeve van de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming in de Ministeriële Commissie Covid (MCC-19) op 22 november 2021 (gemachtigd door de ministerraad op 19 november 2021). Het is niet gebruikelijk dat de betreffende adviezen zelf deel uitmaken van de ministeraadstukken en dat was nu ook niet het geval.

Vraag 17
Indien de ministers het advies niet gekregen hebben voor de discussie in de ministerraad, wat is dan het nut van het vragen van een advies aan de Rvdr, als je het advies verborgen houdt voor collegaministers en essentiële punten weglaat uit de memorie van toelichting?

Antwoord 17
Zoals uit het antwoord op de vorige vraag volgt, omvatten de ministerraadstukken – te weten de memories van toelichting – een samenvatting van het advies van de Rvdr en was het advies zelf desgevraagd beschikbaar ten behoeve van de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming in de ministerraad.

Vraag 18
Waarom is het advies niet bij of vlak na indiening van de wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal gestuurd, maar pas eind december, terwijl de coalitiepartijen even de neiging hadden om het wetsvoorstel in de eerste twee weken van december door de Kamer te duwen?

Antwoord 18
Het advies is abusievelijk niet tezamen met de andere over de twee genoemde wetsvoorstellen uitgebrachte adviezen naar de Tweede Kamer gezonden. De Rvdr heeft dit op 10 december 2021 ambtelijk gesignaleerd. Naar aanleiding van dit signaal is vanuit het Ministerie van VWS diezelfde dag bij de griffie van de Tweede Kamer verzocht of het advies kon worden nagezonden. Dat bleek alleen mogelijk te zijn indien het vergezeld werd van een aanbiedingsbrief van de Minister van VWS. Omdat op dat moment nog een tweede schriftelijke ronde over beide wetsvoorstellen gepland stond, was het voornemen om het advies van de Rvdr tezamen met de beantwoording van de schriftelijke vragen na te zenden. De Rvdr is daarover op 14 december 2021 ambtelijk bericht. Toen de Tweede Kamer vervolgens besloot om de tweede schriftelijke ronde te verplaatsen ná het kerstecres is alsnog besloten om het advies van de Rvdr vóór de Kerst separaat aan de Tweede Kamer na te zenden. De Rvdr is hierover op 23 december 2021 ambtelijk bericht.

¹ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/wetgevingsadvies-2021.aspx>

Vraag 19

Op welke wijze zijn er binnen de Europese Unie (EU) of bilateraal overleggen geweest over de wetten over 2G en 3G op de werkvloer? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 19

Tijdens Europese overleggen hebben diverse lidstaten hun nationale maatregelen toegelicht. Invoering van 2G of 3G op de werkvloer vormt in sommige lidstaten onderdeel van de nationale maatregelen. Er heeft geen inhoudelijke discussie plaatsgevonden over deze maatregelen, die vallen onder de nationale competentie van de lidstaten.

Vraag 20

Zijn er afspraken gemaakt binnen de EU of bilateraal om dit soort wetsvoorstellen voor te leggen dan wel in te voeren?

Antwoord 20

Maatregelen aangaande de nationale inzet van coronatoegangsbewijzen zijn voorbehouden aan de lidstaten zelf. Noch binnen de EU noch bilateraal zijn daarom afspraken gemaakt om dit soort wetsvoorstellen voor te leggen dan wel in te voeren.

Vraag 21

Kunt u deze vragen ieder afzonderlijk en voor 3 januari 2022 beantwoorden, zodat de antwoorden meegenomen kunnen worden bij de inbreng van het nader verslag op 5 januari 2022? Realiseert u zich dat u dit overwerk op uw eigen hals gehaald heeft door het advies achter te houden?

Antwoord 21

De vragen zijn afzonderlijk beantwoord. Zoals aan uw Kamer is bericht bij brief van 29 december 2021, lukte het niet om de gestelde vragen voor de gewenste datum van 3 januari 2022 te beantwoorden. Uw Kamer heeft de inbrengdatum voor het nader verslag verschoven en de beantwoording vindt voordien plaats. Wij wensen nogmaals te benadrukken dat het advies van de Rvdr niet is achtergehouden. Het advies is verwerkt in de betreffende twee wetsvoorstellen en louter vanwege een omissie niet tezamen met de andere uitgebrachte adviezen naar de Tweede Kamer gezonden.