

**

0: EK

*1: 2005-2006

*2: 35

*3: WordXP

*4: 35ste vergadering

*5: Maandag 3 juli 2006

*6: 18.00 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 54 leden, te weten:

Van de Beeten, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Essers, Franken, Van Gennip, Van Heukelum, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van Leeuwen, Leijnse, Meindertsma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie, de heer Hoogervorst, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de heer Van Geel, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Hamel, Sylvester, Maas-de Brouwer, Doesburg, Hessing, Engels en Ten Hoeve, wegens bezigheden elders.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

*B

!Verzoekschriften!

Aan de orde is de behandeling van de volgende **voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften**:

- adres van J. Siemons en G.H. Siemons-Van Dijk te Groningen betreffende de begeleiding van overheidswege bij het doen van belastingaangifte (gedrukt stuk Eerste Kamer, 2005-2006, XL-A);

- adres van V.T. te K. betreffende een betalingsregeling voor een belastingschuld (gedrukt stuk Eerste Kamer, 2005-2006, XLI-A);

- adres van M. Floor te Assen betreffende een betalingsregeling voor een belastingaanslag (gedrukt stuk Eerste Kamer, 2005-2006, XLII-A);

- adres van J. van Dalen te Hillegom betreffende ambtshalve herziening van aanslagen in de

inkomstenbelasting (gedrukt stuk Eerste Kamer, 2005-2006, XLIII-A).

De **voorzitter**: Ik stel voor, de conclusies van de commissie over te nemen.

**

Daartoe wordt besloten.

*B

!Diverse wetsvoorstellen!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Regels betreffende de melding van zeggenschap en kapitaalbelang in, alsmede de melding van het geplaatste kapitaal van effectenuitgevende instellingen (Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen) (28985);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet Milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen) (29811);**

- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Obdam en Wester-Koggenland (30348);**

- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk (30354);**

- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum (30376);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet rol werknemers bij de Europese vennootschap in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2003/72/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 tot aanvulling van het statuut van een Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers (30386);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel, de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting, de Zeebrievenwet en enkele andere wetten in verband met het Europese recht op vrije vestiging (30412);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van een viertal verordeningen van de Europese Unie op het terrein van luchtvaartuigen en de verzekering daarvan, passagiersrechten en beperking aansprakelijkheid van de luchthavencoördinator (30456);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwensinspecteurs om bijzondere persoonsgegevens te verwerken (30460);**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de masteropleiding geneeskunde, klinisch onderzoeker (30487);**

- het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht (verlenging verjaring inzake overtredingen na sluiting) (30582).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Aangezien voor de voorgenomen regeling het voornemen tot verlenging van verdragen, de verschillende protocollen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, het ontwerpbesluit en de voorgenomen besluiten die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nummers 24493 (R1557), 30300-VIII, nr. 235, 30313, nr. 36, 30556, nr. 1, 30586, nr. 1, 30590, nr. 1 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze voornemens geen behoefte bestaat.

Aan de orde is de besluitvorming over de controversialiteit van wetsvoorstellen, aangezien het kabinet een demissionaire status heeft. Ik stel de Kamer voor, overeenkomstig de procedureregeling inzake besluitvorming en communicatie controversiële ontwerpregelgeving van 2 juli 2002, het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (30161) controversieel te verklaren. Dit gebeurt op verzoek van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP. Dat zal overigens gebeuren onder het voorbehoud dat het in september opnieuw zal worden geagendeerd, althans dat daarover opnieuw besluitvorming zal plaatsvinden.

**

Overeenkomstig het voorstel van de voorzitter wordt besloten.

De **voorzitter**: Voorts deel ik de Kamer mede dat verzocht is, het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (29849) controversieel te verklaren. Dit verzoek is afkomstig van de fracties van de SP en GroenLinks. Het College van Senioren heeft uitgesproken dit voorstel niet aan u voor te leggen, aangezien daarvoor te weinig draagvlak in de Kamer is. Er is namelijk geen sprake van een substantiële minderheid die erkenning zou behoeven.

Aangezien geen van de andere voor vandaag en morgen geagendeerde wetsvoorstellen controversieel is verklaard, is thans de behandeling van het volgende wetsvoorstel aan de orde.

**

*B

!Geluidbeleid!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase) (29879).

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van harte welkom.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Ketting** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De eer is mij te beurt gevallen dat ik namens alle in deze Kamer vertegenwoordigde partijen het woord mag voeren.

De Wet Geluidhinder stamt uit 1979. Sinds die tijd is de wet meer dan 60 keer gewijzigd. Deze wijzigingen betroffen steeds onderdelen van de wet. Er is dus nooit een algehele herziening aan de orde geweest. Dit heeft geleid tot de huidige lappendeken, die tal van inconsistenties en onsamenhangendheden vertoont, maar bovenal onbegrijpelijk is geworden. De wet heeft de MDW-operatie -- operatie marktwerking, deregulering, wetgeving -- die in 1994 is ingezet, moeiteloos overleefd: de wet is sindsdien nog zo'n 25 keer op onderdelen gewijzigd.

In 2003 ging de herijking van de VROM-regelgeving van start. In de memorie van toelichting op deze ontwerpwet wordt er ook aandacht aan besteed. Luid en duidelijk wordt gesteld dat:

"- onnodige regels en bureaucratie moeten worden vermeden en teruggedrongen;

- het vertrouwen van de burgers in de overheid moet worden hersteld;

- ook voor de bedrijven geldt dat zij belang hebben bij overzichtelijke en consistente regels die niet onnodig ingewikkeld zijn;

- de regels de provincies en de gemeenten niet onnodig moeten belemmeren." En ik stop met de stelling in de memorie van toelichting: "de regels moeten goed uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig zijn."

Hierbij kunnen wij nog de uitgangspunten voegen zoals de Eerste Kamer die hanteert bij de toetsing van wetsvoorstellen. En ik noem er een paar zonder uitputtend te willen zijn. Is er sprake van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming? Zijn de formulering en structuur helder en begrijpelijk? Herkennen betrokkenen de oplossingen die de wetgever aandraagt als doelmatig en redelijk? Heeft de rechter voldoende houvast om te weten wat de wetgever als doelstelling voor ogen staat?

Een eerste globale toetsing aan de genoemde criteria van de regering en van deze Kamer zou, strikt genomen, een afwijzing van dit wetsvoorstel onontkoombaar maken. Desondanks heeft de commissie voor Milieu zich verdiept in de inhoudelijke aspecten van dit wetsvoorstel. Dit leidt tot de volgende aandachtspunten:

1. doelstelling;

2. rechtszekerheid en gewekte verwachtingen;

3. toekomstige aanpak van herstel van deze wet.

Alvorens hierop in te gaan enkele algemene noties. Geluid is een ingrijpend milieuprobleem en wordt - terecht -- door de burger ook zo ervaren. Hierbij hebben wij het niet alleen over geluidhinder, maar ook over de uit geluidsbelasting voortvloeiende gezondheidseffecten. Dit is ook door de regering zo onderschreven. Heeft dit dan ook geleid tot een heldere normstelling en

doelformulering? In de Milieubalans 2006 staat genoteerd dat de geluidsbelasting bij voorkeur, ik onderstreep de laatste twee woorden, niet hoger zou moeten zijn dan 48 dB Lden. Het zij opgemerkt, dat slechts een derde van de woningen hieraan voldoet. Voorts wordt gemeld dat 63 dB Lden als maximale grenswaarde geldt. Het blijkt nu dat 2% van de woningen een hogere belasting ondergaat en wel alleen al langs rijkswegen zo'n 50.000 woningen. Het blijft onduidelijk welke toetsbare norm voor alle woningen wordt gehanteerd en op welke gronden. Ook na lezing van het wetsvoorstel blijft de indruk hangen dat niet hinder en gezondheid, maar het budget de bepalende factor is. Graag willen wij een reactie van de staatssecretaris.

In de Toekomstagenda Milieu, schoon, slim en sterk, staat dat voor de ernstigste gevallen in de periode 2010-2020 extra middelen worden ingezet. Het betreft hier de gevallen waarin blootstelling van meer dan 65 dB(A) langs rijkswegen en 70 dB(A) bij spoorwegen aan de orde is. Uit het stuk is echter niet op te maken tot welk niveau dan wordt gereduceerd. Naar ik hoop, kan de staatssecretaris hierover helderheid verschaffen en ook over de vraag of wij niet achter de feiten blijven aanlopen als wij met een beperkt budget een groeiend aantal woningen moeten behandelen. De geluidsproductie blijft immers steeds toenemen. Ten slotte en zeker niet in de laatste plaats kan en mag een normstelling niet alleen een fysische grootheid zijn. Zeker niet in dit geval. De effecten op aanpalende terreinen als economie, mobiliteit en planologie dienen in de beoordeling te worden meegenomen. Met andere woorden: het betreft hier een politieke afweging, ook in Europees verband, maar een politieke afweging die tot een helder en toetsbaar besluit moet leiden.

Zou de gewenste volgorde niet als volgt moeten zijn?

1. Welke toegestane geluidsbelasting heeft de politieke afweging opgeleverd?
2. Een inventarisatie welke woningen en waar, daar niet aan voldoen zowel langs rijks-, provinciale of gemeentelijke wegen, spoorwegen en bij voorkeur ook bij luchthavens.
3. Een heldere prioriteitsstelling tegen het licht van de feitelijke geluidbelasting.
4. Het opstellen van actieplannen en de daarvoor benodigde financiering.
5. Evaluatie en terugkoppeling naar deze plannen.

Ik verneem graag de opvatting van de staatssecretaris hierover.

Ik kom nu op enkele inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel. Wij hebben waardering voor alle verstrekte informatie met inbegrip van de technische uitleg door enkele ambtenaren van het ministerie. Het heeft wel enige tijd geduurd voordat deze informatiestroom op gang is gekomen, maar goede dingen blijken vaak langzaam te groeien. Dit heeft uiteindelijk een voldoende duidelijk inzicht opgeleverd, al was dit een inzicht in weinig doorzichtige complexiteit.

Hierbij is een kanttekening op zijn plaats. Wij betreuren het dat meer dan een half jaar nodig was om het stadium van plenaire behandeling te bereiken. Deze te lange periode kan niet aan dit huis worden toegeschreven. Wellicht is dit reden voor de staatssecretaris om de

procesgang te evalueren? Dit ook tegen de achtergrond van een reeds eerder gevoerde dialoog tussen de vaste commissie voor Milieu en de staatssecretaris over dit fenomeen.

Het past de Eerste Kamer niet, te zeer in detail te gaan. Als dit toch gebeurt -- en in dit geval is dit nauwelijks te vermijden -- dan heeft dit als reden dat wij een bijdrage willen leveren aan de kwaliteit van de noodzakelijke toekomstige en verbeterde wetgeving. Gezien de beperkte reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel lijkt dit een beetje op de hond via de staart te laten kwispelen, maar dat zij zo.

Ik kom nu op het tweede onderwerp, rechtszekerheid en gewekte verwachtingen. Bij het lezen van de stukken, passeert een bonte verzameling van begrippen als: bestaande wegen, reconstructie van wegen, nieuwe wegen, rijks-, provincie- en gemeentelijke wegen, grenswaarden en maximale grenswaarden, heersende waarden, eerder vastgestelde waarden, gewaarborgde waarden, hoogst toelaatbare waarden, voorkeursgrens waarden, huizen die aanwezig waren, in aanbouw zijn of geprojecteerd. Dit is nog maar een losse greep. Het is onontkoombaar dat hierdoor langs dezelfde weg verschillende situaties ontstaan, verschillen tussen burens of overburen en dan nog afhankelijk van de vraag welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de betreffende weg.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de achterliggende reden van deze warboel de wens is om iedere keer weer de financiële consequenties binnen de perken te houden en wel te kleine perken voor het onderhavige probleem. Dit kan en mag toch niet zo zijn. Zo kan toch niet met wezenlijke belangen als hinder en gezondheid worden omgesprongen, of houdt dit wetsvoorstel een onderliggende wijziging in van de zienswijze van de staatssecretaris op de normstelling voor hinder en gezondheid? Zo ja, wat houdt deze wijziging van zijn zienswijze in?

Je hebt geen MDW- of herijkingsoperatie nodig om aan de eis te voldoen dat de overheid een betrouwbare, zorgvuldige en toetsbare rol moet spelen in de zorgvuldige behandeling van dit soort processen. Burger en bedrijfsleven dienen recht in de ogen te kunnen worden gekeken, ook al is de boodschap niet of nog niet tevredenstellend. Natuurlijk zijn de middelen niet onbeperkt en moeten dus keuzes worden gemaakt op basis van helder geformuleerde beleidsuitgangspunten. Hierbij wordt niet de nadruk alleen gelegd op de formulering van de nieuwe uitgangspunten en de uitwerking van nieuw beleid, maar ook op hoe de erfenis uit het verleden wordt aangepakt.

Het is duidelijk dat dit geen eenvoudige zaak is. De materie op zich is al complex. Deze raakt immers milieu, mobiliteit, economie, financiën, gezondheid en planologie, en dus de betrokkenheid van een vijftal departementen. En dan nog drie bestuurslagen en de EU. Dit vraagt een stevige dressuur van de staatssecretaris en ik ben benieuwd naar zijn visie hierop.

Hoe zou de toekomstige aanpak van de wet kunnen verlopen? De brief van de staatssecretaris van 6 juni jongstleden wordt hierbij als leidraad genomen. Waardering kan worden uitgesproken voor de daarin

geschetste aanpak. Aangezien het nog een schetsmatige structuur betreft, wordt eraan gehecht een aantal aspecten mee te geven voor de verdere invulling.

Geluid houdt zich niet aan de demarcaties van het huis van Thorbecke en hinder evenmin. Geconstateerd wordt dat het Rijk verder is gevorderd met de aanpak van dit vraagstuk dan de provincies en gemeentes. Met alle sympathie voor decentralisatie wordt dit betreurd. Geluidbeleid kan alleen worden gevoerd door een doelmatige, samenhangende aanpak. Als voorbeeld dient dat de rijksgeluidbelastingkaart in juni 2007 klaar zou zijn. Onhelder is echter in hoeverre provincies en gemeentes deze deadline halen. De tekst van de brief is hierover niet geruststellend. Graag verheldering van de staatssecretaris dienaangaande.

Uit oogpunt van rechtsgelijkheid zouden de te hanteren normen van Rijk, provincies en gemeenten vergelijkbaar moeten zijn, en in ieder geval op elkaar afgestemd. Is dit ook het oogmerk van de staatssecretaris? En hoe wordt de handhaving ingericht? Gaarne de visie van de staatssecretaris.

De geluidsproductieplafonds spelen een prominente rol. Het is niet duidelijk welke rechtsbescherming zij bieden voor burgers en bedrijven. Zie ik het juist dat eenmaal vastgestelde waarden door deze geluidsproductieplafonds in rechte afdwingbaar zouden zijn geworden? Als dit zo is, wordt hiermede de rechtsongelijkheid dan niet vergroot? Gaarne een reactie van de staatssecretaris. De opgetreden verslechtingen vanaf de inwerkingtreding van deze wet blijven immers aanwezig. Bovendien staat in de brief -- als we alles nog steeds goed begrijpen -- dat voor de rijksinfrastructuur in 2008 het geluidsproductieplafond "op een bepaald niveau" wordt vastgesteld en dat zou dan de heersende waarde zijn. Als dit nog steeds te volgen is, kan dit tot niets anders leiden dan ongelijke behandeling voor vergelijkbare gevallen. Gaarne een reactie van de staatssecretaris.

Als reden hiervoor wordt aangegeven dat "het anders zou leiden tot een enorme aanvullende saneringsoperatie". Maar is dit wel de goede invalshoek? Zou het niet beter zijn om transparant en rechtvaardig te verdelen in plaats van deze ingewikkelde en op willekeur lijkende aanpak te hanteren, ook al zou dit voor sommigen minder goed uitpakken? Terzijde zij opgemerkt dat de staatssecretaris een overgangsmarge van 1,5 dB hanteert. Begrijp ik het goed dat dit een verkeerstoeiname van ruim 40% (!) kan betekenen? Dan kan toch niet de bedoeling zijn? Gaarne een reactie van de staatssecretaris.

Ten slotte nog de actieplannen, want daarin moet het gebeuren. Na normstelling en probleeminventarisatie vormt dit toch de harde kern van de oplossing van het vraagstuk. De staatssecretaris schrijft dan ook in zijn brief "de actieplannen zijn vanwege de kenbaarheid bij de burger en noodzaak om elke vijf jaar doelstellingen te formuleren ook wezenlijk bij het traject om te komen tot groter inzicht en ook uitzicht op oplossingen bij de burger". De kwaliteit van dit taalgebruik laat ik maar voor rekening van de staatssecretaris. Maar juist hierover resteren nog enkele vragen.

Er wordt alleen een datum genoemd en wel 2008 voor het rijksactieplan, maar hoe zit het bij de provincies en de gemeenten? Daar zit volgens de Milieubalans 2006

immers het overgrote merendeel van de woningen met een te hoog blootstellingsniveau.

Voorts heb ik de Handreiking omgevingslawaaai van VROM geraadpleegd. Het beeld dat hieruit oprijst, is niet geruststellend. De doorlooptijd voor het opstellen van actieplannen loopt tot 2013 en dan nog maar voor een deel van de agglomeraties en wegen. Hoe zit het dan met de rest? Verder lijkt het alsof provincies en gemeenten hun eigen normen kunnen vaststellen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn gezien de door mij eerder gemaakte opmerking over normstelling? Ten slotte is het niet duidelijk geworden of deze actieplannen afdwingbaar zijn en, zo ja, hoe en door wie.

Voorzitter. Waardering wordt uitgesproken voor het inzicht dat de staatssecretaris heeft verschaft, inzicht in de in de toekomst te nemen stappen om tot een wettelijk stelsel te komen dat de toets der kritiek wel kan doorstaan. Maar de vraag blijft hangen of de herziening wel ver genoeg gaat. Zoals bij andere milieuaspecten als de kwaliteit van lucht en water zou toch een strak en eenduidig toetsingskader aanwezig moeten zijn. Waarom ontbreekt dit bij geluid? Geluidbelasting tot een bepaald niveau wordt aanvaardbaar geacht, en daarboven dus niet! Overschrijdingen worden niet getolereerd of, indien al aanwezig, teruggebracht. Zo simpel hoort het toch te zijn?

Anders geformuleerd: de Wet geluidhinder is zo complex geworden dat de politieke uitgangspunten en keuzen niet meer herkenbaar zijn en dus ook niet meer beoordeeld kunnen worden. Dit dient bij toekomstige wetgeving te worden hersteld. Met belangstelling wachten wij de reactie van de staatssecretaris af, in de hoop dat aan de onontkoombaarheid van afstemmen wordt ontkomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Staatssecretaris **Van Geel**: Mevrouw de voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel is door de heer Ketting gekenschetst als "een lappendeken". Laat ik dat niet ontkennen; dat zet meteen de toon van mijn verhaal. Zijn schets van het beleid ten aanzien van de bestrijding van geluid in de verschillende wetsvoorstellen biedt een goed zicht op het wetgevingsproces in de afgelopen jaren. Ook wij vinden de materie complex. Om die reden is in 2002, toen een integrale operatie aan de orde was, bijna conceptueel teruggeschrokken van de mogelijke gevolgen. Vanwege de samenhang van de onderwerpen is toen tot fasegewijze behandeling overgegaan. Bij het aanbrengen van verbeteringen blijft de vraag evenwel wat de dragende principes, de uitgangspunten, zijn van deze wetsherziening, die ik heb toegezegd in de brief van 6 juni aan de vaste commissie voor Milieu. Een deel van het betoog van de heer Ketting gaat over het doen van handreikingen en suggesties om op een integrale manier de problematiek aan te pakken. In het eerste gedeelte van zijn bijdrage heeft de heer Ketting terecht, naast de uitgangspunten die wij zelf hebben geformuleerd bij de herijtingsprocedure in 2003, de uitgangspunten van de Eerste Kamer aangegeven. Daar is niets mis mee en ik heb daar niets op af te dingen of aan toe te voegen.

Ik kom op de inhoudelijke kant. Een van de centrale vragen van de heer Ketting is of bij het stellen van normen, budgettaire problematiek, of afstemmingsproblematiek op interdepartementaal niveau, niet net zo leidend zijn geweest als normen die gerelateerd zijn aan hinder en gezondheidsaspecten. Ik wil daar toch even bij stilstaan. Ik vind dat op het punt van hinder, zeker als het gaat om gezondheidsschade, niet aan de normstelling op het gebied van milieu als zodanig mag worden gekomen. Dat zou een verkeerde invalshoek zijn. Daarom vecht ik bij een aanpalend dossier als luchtkwaliteit niet tegen de normen, maar bezie ik realistisch of ik die normen kan halen in de huidige maatschappelijke context en de bereidheid in de samenleving om keuzes te maken voor de verschillende onderdelen van beleid en welzijn. Budget speelt een rol ten aanzien van de haalbaarheid in tijd maar niet ten aanzien van de normstelling. Wij kunnen niet alles tegelijk. Dit dossier wordt gekenmerkt door normstellingen die zelfs in beschikkingen zijn vastgelegd. Het beeld was aanvankelijk dat bij de constructie van een weg in de toekomst de problemen van mensen zouden worden geactualiseerd en opgelost, maar in werkelijkheid blijkt dat het geluid ongelooflijk is toegenomen. Wij hebben ons op sommige punten rijk gerekend door er bijvoorbeeld van uit te gaan dat auto's veel stiller zouden zijn. De motoren zijn inderdaad stiller geworden, maar de banden zijn breder geworden en de auto's groter. Wij hebben een aantal ontwikkelingen dus onderschat, waardoor de geluidshinder ver boven de verwachte normstelling is uitgekomen. Het is onze zaak om met veel moeite, in een moeilijk tijdsgewricht, die hinder terug te brengen en een heldere structuur voor de omgang daarmee te bieden. De geluidsproductieplafonds zijn daarvan een voorbeeld.

De heer Ketting heeft gevraagd of het budget van 650 mln. genoeg is om de normen van 65 dB(A) langs rijwegen en 70 dB(A) langs spoorwegen te halen. De reductie is afhankelijk van de concrete situatie en de technische en andere mogelijkheden. Een reductie van 75 dB(A) naar 64 dB(A) is een grote opgave. Een reductie van 66 dB(A) naar 64 dB(A) is veel gemakkelijker, maar dan wordt er al snel gezegd: is dit alles wat wij kunnen bereiken? Uiteraard moet het niveau altijd worden teruggebracht tot beneden de grenswaarden van 65 dB(A) en 70 dB(A).

Zoals de heer Ketting heeft geschetst, begint het beleidsvormende proces met een politieke afweging van geluidsbelasting en eindigt het met een evaluatie van de actieplannen en de financiering en de terugkoppeling daarvan. Dit is een manier van beleidsvoorbereiding waar ik helemaal achter sta.

De heer **Ketting** (VVD): Ik streef ernaar met een paar interrupties een tweede termijn overbodig te maken. De staatssecretaris heeft vanavond nog andere belangwekkende verplichtingen, waarbij ik hem sterkte toewens.

Het feitelijke niveau is uiteraard van belang. Bij radioactieve straling wordt echter helemaal niet gezegd: het was toen zo hoog, wij hebben het met x verminderd, dat is een hele prestatie, dus het zou nu goed moeten zijn. Daarbij is kristalhelder dat er keiharde normen zijn: als u

daaraan niet voldoet gaat de tent dicht of krijgt u een boete, als u er wel aan voldoet mag u gewoon doorgaan. Dat is heel digitaal. Wij hebben er natuurlijk begrip voor dat er slechte en nog slechtere situaties zijn, maar er moet ook een duidelijke grens zijn: wij vinden het onaanvaardbaar om Nederlandse burgers of bedrijven aan dit niveau bloot te stellen. Te hoge niveaus dienen te worden geredimeerd.

Staatssecretaris **Van Geel**: Wij hebben langs rijkswegen gekozen voor een maximale blootstelling van 65 dB(A) en langs spoorwegen van 70 dB(A). Dat is niet optimaal in termen van kwaliteit van leven, maar het zijn grenzen. Ik weet niet of er in het licht van technische en financiële randvoorwaarden grenzen zijn te stellen die daar wel aan voldoen. Als staatssecretaris hoor ik eigenlijk geen tegenvraag te stellen aan een Eerste-Kamerlid: vindt de heer Ketting die norm van 65 dB(A) zelf wel of niet geschikt? Wij vinden dit een goede grens en vinden meer overlast onaanvaardbaar; dus daarvoor reserveren wij geld. Uiteraard is 60 dB(A) eigenlijk ook niet aanvaardbaar, maar 65 dB(A) wordt de absolute grens.

De heer **Ketting** (VVD): Als 65 dB(A) de grens wordt, moeten wij niet gaan zeggen dat 66 dB(A) nog wel meevalt. In dat geval moet er iets gebeuren. In de Milieubalans 2007 wordt een voorkeur uitgesproken voor een bepaalde geluidsbelasting; daar had ik het zojuist over. Er ontstaat verwarring doordat er verschillende normen worden gehanteerd. Voor de burger moet volstrekt helder zijn wat de maximale geluidsbelasting is die hij voor zijn kiezen kan krijgen.

Staatssecretaris **Van Geel**: Ons voornemen is om in het najaar -- los van de politieke situatie op dit moment -- voorstellen te presenteren. Ik zal proberen daarin in het kader van een integrale aanpak meer duidelijkheid te bieden, ook in het gebruik van het begrippenkader met onder andere "grenswaarden", "maximale grenswaarden", "heersende waarden" en "vastgestelde waarden". Over dat bouwwerk zullen wij heel helder zijn, want dan kunnen er veel misverstanden worden voorkomen. Ik zeg u toe dat er binnen dat bouwwerk ergens een grens wordt bepaald, tussen wat absoluut onaanvaardbaar is en wat nog aanvaardbaar uit oogpunt van het verstoren van de leefkwaliteit. Dat is iets anders dan "absoluut onaanvaardbaar" in termen van gezondheid.

Wat betreft de aanpak hebt u gelijk op het punt van de wijze waarop de beleidsvoorbereiding zou moeten plaatsvinden. Uw opmerking over het evalueren van de procesgang neem ik ter harte. Procedurele of ander problemen moeten niet tussen ons in staan. Als wij van mening verschillen, moet het gaan over de inhoud. Bij u bestaat blijkbaar het gevoel dat ik onvoldoende aandacht besteed aan dit soort processen en geen rekening houd met uw informatiebehoefte.

De heer Ketting heeft ook gesproken over rechtszekerheid en gewekte verwachtingen. De kern van de zaak is, of de overheid een betrouwbare en zorgvuldige rol heeft gespeeld in de formulering van uitgangspunten op dit terrein. Hij roert ook het punt aan van de integrale afweging die daarbij aan de orde is en vraagt van de

staatssecretaris een stevige dressuur op dit gebied, wegens de betrokkenheid van vele departementen en bestuurslagen en van de Europese Unie. Ik ben het met de heer Ketting eens, maar hij weet zelf dat dit een complexe aangelegenheid is. Financiële belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen spelen een rol bij het implementeren van dit beleid. Het is een voortdurend getrek en gesjor, of het nu over Schiphol gaat of over geluid. Door de wijze waarop de wetgeving tot nu toe heeft gewerkt, is het bekende handhavingsgat ontstaan, en dat is buitengewoon te betreuren. Het oplossen daarvan is een buitengewoon complexe zaak. Wij proberen het wel te doen; ik noem het voorbeeld van de 650 mln. die beschikbaar zijn voor de specifieke knelpunten. Samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat zet ik er sterk op in om iets bijzonders te doen voor degenen die in het verleden een beschikking hebben gehad van de overheid en voor degenen die daarbovenop met een forse overschrijding te maken hebben gehad. Het gaat om 8 à 9000 huizen. Formeel kan ik het nog niet toezeggen, maar ik zal mijn uiterste best doen om in elk geval nog iets te doen voor de meest kwetsbare gevallen, die als gevolg van de systematiek buiten elke behandeling zijn gevallen.

De heer **Ketting** (VVD): Wij zullen met belangstelling volgen welke resultaten de inspanningen van de staatssecretaris opleveren. Wij zijn ons overigens zeer wel bewust van het feit dat de financiële mogelijkheden te beperkt zijn. Het gaat om een verstandige verdelende rechtvaardigheid, die zo transparant is dat men de eigen positie als burger of bedrijf kan afmeten aan die van anderen. Als dan helaas toch niet iedereen tevreden is, kan men toch zien dat men op een rechtvaardige, billijke, heldere en transparante wijze is behandeld. Welnu, dat inzicht ontbreekt thans. Dat veroorzaakt wellicht onnodig frustraties van mensen die denken dat juist zij de boot hebben gemist, terwijl dat misschien helemaal niet het geval is. Ik vind dat de overheid dan een heldere verantwoordingsplicht heeft en moet aangeven op welke wijze en met welke middelen zij wie dan helpt.

Staatssecretaris **Van Geel**: De heer Ketting raakt met deze vraag een punt waaraan ik nu toekom. Hij heeft een aantal suggesties gedaan en eisen gesteld ten aanzien van de toekomstige aanpak van de wet en de wijze waarop er invulling aan wordt gegeven. Hij heeft zijn wensen geformuleerd hoe een dergelijke wet er uit zou kunnen zien. Ik wil graag ingaan op zijn opmerkingen. Hij heeft in dit verband eerst een aantal inleidende opmerkingen gemaakt. Hij heeft gevraagd of de rijksgeluidsbelastingkaart in juni 2007 klaar zal zijn. Die zal inderdaad op tijd klaar zijn. Hij vraagt ook of provincies en gemeenten op tijd klaar zullen zijn. Wij hebben de overtuiging dat de gemeenten de deadline zullen halen. Op basis van de huidige informatie die wij hebben, kan ik hem de geruststelling geven die hij vraagt.

De heer Ketting heeft ook een vraag gesteld over de vergelijkbaarheid van normen met betrekking tot de rechtszekerheid tussen Rijk, provincie en gemeenten. Wij hanteren uiteraard allemaal dezelfde maximale waarden. Dat is dus vergelijkbaar. Als gevolg van de decentralisatie

kan er, zoals de heer Ketting terecht opmerkte, onder deze waarden een differentiatie ontstaan. Ik wil dat benadrukken. Verderop in zijn tekst lijkt de heer Ketting toch niet zo'n groot voorstander van decentralisatie te zijn. Ik ga uit van het principe dat is vastgelegd: dezelfde maximale waarden maar vrijheid om binnen marges een eigen invulling te geven. In dit verband wijs ik op de Wet stad en milieu waarin dit is vormgegeven. Onder dezelfde maximale waarde wordt ruimte gegeven voor eigen afwegingen.

In de brief heb ik geprobeerd een bijdrage te leveren aan het herstellen van de rechtszekerheid met betrekking tot de geluidsproductieplafonds. De bedoeling van geluidsproductieplafonds is dat deze in rechte afdwingbaar zijn. Het is een serieus instrument. Het probleem dat speelt, is welke basis je kiest. De heer Ketting vroeg zich af of hij het nog kon volgen. Hij heeft het heel goed gevolgd. De heersende waarde plus 1,5 dB is het vertrekpunt. Als wij straks een wet hebben, zal precies zoals de heer Ketting voorstelt, een open en eerlijke discussie plaatsvinden over de basis waarvan wij zullen uitgaan. Als wij uitgaan van de heersende waarde, weten wij welk pakket aan financiële middelen erbij hoort om, gelet op de ontwikkelingen van het verkeer en het geluidsvolume, de doelen te bereiken. Als wij uitgaan van een andere basis, zal dit consequenties hebben voor het prijskaartje. Ik heb van de heer Ketting begrepen dat hij wenst dat de discussie hierover in het kader van het wetsontwerp volstrekt transparant plaatsvindt. Als ik het een beetje plat uitdruk, wil hij niet dat wij met elkaar een beetje gaan rommelen om een norm vast te stellen, niet transparant zijn ten aanzien van de maatschappelijke kosten, maar later toch met een conclusie komen. Ik kan hem zonder meer toezeggen dat ik hierover een open discussie wil voeren, waarin helder aan de orde komt welk vertrekpunt wij nemen en wat daarvan de consequenties zijn. Indien wij uitgaan van een andere basis dan de huidige feitelijke waarden, zal daaraan een flink prijskaartje hangen. Ik beloof de heer Ketting dat wij open en transparant te werk zullen gaan.

De heer **Ketting** (VVD): Het is misschien goed om in dit kader nog even terug te komen op de door de staatssecretaris gesignaleerde vermeende discrepantie in mijn sympathie voor decentralisatie. Deze sympathie is buitengewoon oprecht, maar de kern van mijn stelling is dat deze moet blijven binnen door de rijksoverheid te stellen kaders zodat zowel de lagere bestuursorganen als burgers en bedrijven die daarmee te maken hebben, weten waaraan zij uiteindelijk toe zijn. Ook de bestuursorganen moeten weten welke speelruimte zij hebben, zowel in decibellen als in euro's.

Staatssecretaris **Van Geel**: Daarover bestaat geen misverstand. Beide elementen zullen een rol moeten spelen in de inhoudelijke discussie. Dat is mede van belang omdat een nieuwe situatie zal ontstaan waarin opnieuw financiële middelen zullen moeten worden geclaimd voor de komende jaren. Het is goed om komend najaar een beeld te hebben wat daarvoor mogelijkerwijze nodig is. Ik ben het dus met de heer Ketting eens.

Dan kom ik op de vraag over de 1,5 dB, de overgangsmarge en de verkeerstoename van ruim 40%. De heer Ketting stelt dat dit niet de bedoeling kan zijn. De norm van 1,5 dB is echter niet uit de lucht komen vallen. In de huidige situatie is reconstructie pas aan de orde als sprake is van een overschrijding van 1,5 dB. Bij de eerste 1,5 dB gebeurt dus niets. Het punt van de heer Ketting begrijp ik, maar de systematiek biedt wel rechtszekerheid en is afdwingbaar. Desondanks is inderdaad sprake van een heel forse consequentie. Een groot deel van het teveel aan geluid wordt daarmee niet weggenomen. Dat erken ik, maar dat heeft te maken met het niveau waarover wij nog komen te spreken en wat de basis dient te zijn.

De heer **Ketting** (VVD): Voorzitter. Het is een detail, maar in didactische zin wellicht ook weer niet. De Milieubalans, de nota en de brief van de staatssecretaris zijn voor een normale burger -- de leden van de commissie voor Milieu schaarden zich daar tot een half jaar geleden ook onder -- niet te begrijpen. Je denkt dat 1,5 dB niet zoveel is en je leest door. Als er echter bij zou staan dat die 1,5 dB een verkeerstoename van 40% betekent, schrik je enorm. Ik zit overigens nog aan de lage kant, want het kan ook 45% zijn. Die 1,5 lijkt een bagatel. Je gaat gewoon door. De beroepstermijnen verstrijken, alles is gepasseerd en je komt vervolgens tot de conclusie dat in feite een monumentale stijging kan plaatsvinden. Dat is heel erg. Op die manier groeit de waardering van de burger voor de overheid niet.

Staatssecretaris **Van Geel**: Ik begrijp het. Wij spreken over een brief van mijn hand, waarin ik de richting aanduid van hoe een en ander volgens mij verder moet worden uitgewerkt. De heer Ketting treedt als woordvoerder van de Kamer op. Zijn woorden worden dus breed gedragen. Ik begrijp dat de Kamer mij vraagt om een eenduidig systeem van geluidproductieplafonds. Dit moet ook handhaafbaar en transparant zijn. De genoemde normoverschrijdingen moeten ook niet worden toegestaan. Het is aan mij of mijn opvolger om te zorgen voor een voorstel dat voldoet aan die eisen van de Kamer.

Dan nog iets over de actieplannen. De heer Ketting vraagt of de actieplannen bij de gemeenten afdwingbaar zijn. Dat is het geval. Dat betekent dat, als die actieplannen niet worden ingediend, een soort bestuursdwang kan worden toegepast. Dat houdt in dat wij ze maken en dat de gemeenten betalen. Het is dus niet vrijblijvend. Een en ander is wel degelijk afdwingbaar.

De heer Ketting heeft ook nog aangegeven waar een integraal wetsvoorstel aan zou moeten voldoen. Ik heb zijn opmerking op dat punt al omarmd. Het moet simpel zijn. Het moet duidelijk zijn welke niveaus aanvaardbaar zijn. Ook de prijskaartjes moeten bekend zijn. Vervolgens moet een besluit worden genomen. Ten slotte stelt de heer Ketting dat de politieke uitgangspunten en keuzen niet herkenbaar meer zijn en dus niet meer kunnen worden beoordeeld. Die kritiek trek ik mij aan. Ik zal ervoor zorgen dat de nieuwe wet die hopelijk in het najaar bij de Tweede Kamer kan worden ingediend aan die eisen zal voldoen.

*N

De heer **Ketting** (VVD): Voorzitter. De regering van het Koninkrijk der Nederlanden heeft eeuwigheidswaarde en, binnen die context, ook een staatssecretariaat. Laten wij hopen dat dit binnen die context ook geldt voor de staatssecretaris. Hij heeft aangegeven dat de overwegingen, zoals die binnen de commissie voor Milieu zijn geformuleerd, hem aanspreken. Ik spreek namens de commissie onze appreciatie uit voor de wijze waarop en de ruimhartigheid waarmee de staatssecretaris onze handreikingen heeft omarmd en voor de inhoudelijke aspecten die hij daarbij terecht heeft gehanteerd. In dit stadium -- dit is nog maar het prille begin van een vernieuwing van de Wet geluidhinder -- wordt een echte tweede termijn door deze Kamer niet nodig of wenselijk geacht, want veel toegevoegde waarde zal deze niet kunnen hebben. Wel hecht deze Kamer eraan dat de staatssecretaris deze Kamer met regelmaat en vooral geregeld op de hoogte houdt van de vorderingen van de uitvoering van zijn actieplan en vooral over het door hem in zijn brief van 16 juni aangegeven tijdschema. Wij hopen van harte, wellicht bevorderd door een tweegesprek dat wij met de staatssecretaris deze herfst zouden kunnen hebben, dat de verdere invulling van deze herziening van de wet zal plaatsvinden in een sfeer en met een inhoudelijke behandeling zoals wij zojuist van de staatssecretaris hebben mogen vernemen en op prijs hebben gesteld.

*N

Staatssecretaris **Van Geel**: Mevrouw de voorzitter. Dat zal ik graag doen. Het feit dat u dit dossier -- misschien formuleer ik het nu wat cryptisch -- zo belangrijk hebt geacht en een aantal dragende principes en waarden hebt geformuleerd waaraan de Eerste Kamer zeer hecht, zal het mij alleen maar makkelijker maken om de rol die de heer Ketting noemde, de rol van dressuur, daar ook te kunnen vervullen. Wat dat betreft dank voor de steun in mijn rug.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris voor zijn reactie in tweede termijn.

**

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Marktordening gezondheidszorg!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) (30186).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom in de Eerste Kamer.

In afwijking van de sprekerslijst maar met instemming van de woordvoerders Putters en Van

Leeuwen geef ik allereerst het woord aan mevrouw Slagter-Roukema. Mevrouw Slagter is namelijk om 17.30 uur grootmoeder geworden. Wij feliciteren haar van harte met dit heuglijke feit.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Dank u wel, voorzitter en ook dank aan mijn collega-senatoren dat ik zo maar voor mag kruipen. Ik heb hun bijdragen op papier staan en zal ze meenemen. Ik zal mij er zeker in verdiepen, maar ik trek mij na mijn inbreng terug om even bij moeder, kind en mijn zoon te zijn. Dat is ook belangrijk.

Mevrouw de voorzitter. Ik had niet kunnen bevroeden dat we vandaag bij de plenaire behandeling van de WMG met een minister debatteren die zijn portefeuille onlangs ter beschikking heeft gesteld. Het is wel bekend dat mijn fractie niet veel op had met Balkenende II en zeker niet met de manier waarop deze minister wijzigingen in het zorgstelsel in een soms moordend tempo doorvoerde. Ik ben er dan ook niet rouwig om dat het tempo er wat uit is door de gebeurtenissen van vorige week.

Het is echter wel de vraag of dat nu ook op de vandaag voorliggende wet van toepassing is. Juist om goed toe te zien op de introductie van marktwerking in de zorg en de gevolgen ervan op de beschikbaarheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg, is vanaf het begin een goed toegeruste marktmeester nodig. In de discussie in de Tweede Kamer is er dan ook op gewezen dat de wedstrijd al begonnen is terwijl de scheidsrechter nog niet in functie is. En hoewel een wedstrijd mét een scheidsrechter ook tenenkrommend kan zijn, is dat toch geen goede zaak. Als marktwerking dan toch wordt ingevoerd -- dat mijn fractie dat niet toejuicht is bekend en wat ons betreft had D66 heel wat eerder de stekker uit dit kabinet mogen halen -- had alles eromheen wel tijdig op orde moeten zijn. Het is daarom jammer dat de Nederlandse Zorgautoriteit in feite start met een achterstand. Met of zonder portefeuille, we verwachten vandaag en morgen wel van deze minister dat hij onze zorgen en opmerkingen over de constructie van de NZa zoals die er nu ligt serieus neemt en ons een aantal toezeggingen geeft op punten die nog onduidelijk zijn.

Het wetsvoorstel regelt de oprichting en bevoegdheden van de Nederlandse Zorgautoriteit, het orgaan waarin het huidige College Tarieven Gezondheidszorg en het College Toezicht Zorgverzekeringen opgaan. De Zorgautoriteit moet gaan fungeren als marktmeester met een sectorspecifiek toezicht. Omdat naast deze toezichthouder ook het CPB, de IGZ, het CVZ, de NMa, de Nederlandsche Bank en de AFM toezichtstaken houden op de zorgmarkt, is de vraag gesteld hoe stapeling van toezicht wordt vermeden. Die vraag lijkt mij niet overbodig. Kan de minister in zijn bijdrage nog eens ingaan op deze vraag en daarbij met name aandacht besteden aan de stand van zaken ten aanzien van de diverse samenwerkingsprotocollen? Naast het gevaar van overlap, is er evenzeer het gevaar van

blinde vlekken. Aan wie de taak dat te bewaken? Hoe is het toezicht op het toezicht geregeld? Voor de SP is daarbij ook een belangrijke vraag, hoe de inspraak en instemming van de organisaties die de patiënten en consumenten vertegenwoordigen geregeld zijn bij de totstandkoming van de protocollen. Zijn zij erbij betrokken of in ieder geval geconsulteerd? Want -- dat is de minister toch wel met ons eens? -- uiteindelijk werkt de Zorgautoriteit toch voor de burger, patiënt en consument?

In het overzicht dat de minister ons in de memorie van antwoord verschaftte, bleek dat overleg met het College Bescherming Persoonsgegevens nog nauwelijks van de grond was gekomen. Is dat nog steeds de stand van zaken en hoe staat het dan met de ministeriële regeling ex artikel 65, waarin een gepast gebruik van medische persoonsgegevens van patiënten en verzekerden door de Zorgautoriteit in het kader van de WMG gewaarborgd wordt? Het is van groot belang dat voorkomen wordt dat medische persoonsgegevens verkregen voor een bepaalde taak, ten onrechte ook gebruikt worden voor andere taken en/of door andere toezichthouders. De uitwerking van de regeling dient daarom ook in nauw overleg met het CPB en de KNMG zo spoedig mogelijk tot stand te komen. Is de minister dat met ons eens en gaat hij dit bewerkstelligen? Kan de ministeriële regeling gelijk ingaan met de wet?

Een indringend vraagstuk blijft hoe onder de WMG de kwaliteit van zorg gewaarborgd is. Juist omdat dat niet duidelijk is, blijft het gevaar bestaan dat de kwaliteit door de bodem zakt. Samen optrekken van de IGZ en NZa moet dit voorkomen. Ik vermoed dat er toch nog aardig wat voetangels en klemmen liggen op hun gezamenlijk pad. De minister stelt dat de inspectie met prestatie-indicatoren de kwaliteit van zorg meet en daarmee de NZa informatie verschaft die zij kan gebruiken om verzekerden goed voor te lichten zodat zij kunnen kiezen bij welke zorgaanbieder zij het best terecht kunnen. Onlangs waarschuwde het Centrum voor ethiek en gezondheid, een orgaan dat zowel met de RVZ als met de Gezondheidsraad te maken heeft, voor al te hoge verwachtingen. Er wordt zelfs openlijk getwijfeld aan het nut van de prestatie-indicatoren. Het is nog maar de vraag of daardoor de kwaliteit van zorg verbetert. Het kan bijvoorbeeld strategisch gedrag in de hand werken. Er zijn allereerste manieren om de cijfers te manipuleren. Ook is er nog veel te weinig nagedacht over de gevolgen voor de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en cliënt als de laatste uitsluitend kiest op basis van prestatiecijfers. Het lijkt mij minstens zo belangrijk om, naast makkelijk te meten kwaliteitscriteria als doorligwonden of ziekenhuisinfecties, ons ook te bezinnen op de waardering van minder meetbare grootheden, zoals bejegening en kwaliteit van verpleging en verzorging. Ik roep de minister op, er bij de IGZ op aan te dringen daarbij zeker ook gebruik te maken van de kennis en ervaring van patiënten. Ik weet wel zeker dat zij prestaties anders definiëren en waarderen dan de gezonde klant dat doet. Wie gaat overigens voor de klant duidelijk definiëren wat bodemkwaliteit precies inhoudt? Is dat de meest uitgekleden vorm van kwaliteit of is dat de kwaliteit die bepaald wordt door de state of the art van de beroepsgroepen? Welke

vorm van kwaliteit moet leidend zijn bij het vaststellen van de prijs-kwaliteitsverhouding?

Bij de beschrijving van prestaties en het vaststellen van de daarbij behorende tarieven waren de beroepsgroepen tot nu toe in staat hun inbreng te hebben via de verschillende kamers van het CTG. Onder de WMG is er geen plaats meer voor brancheorganisaties, omdat deze in de woorden van de minister uitsluitend oog voor belangenbehartiging hebben. Daargelaten of dat waar is -- het raakt aan de beroepseer -- vraag ik de minister op welke manier hij dán de kennis van de beroepsverenigingen tot hun recht wil laten komen bij het beoordelen van evidence based werken, het toepassen van protocollen en het implementeren en honoreren van nieuwe werkwijzen en therapieën? Zowel de IGZ als de NZa zal deze kennis nodig hebben en niet altijd zelf in huis hebben. Waar kunnen beroepsgroepen trouwens in beroep gaan als ze het niet eens zijn met een vastgestelde tariefregulering?

Wij denken dat de inspectie veel te veel taken met te weinig geld moet doen. Ondanks geruststellende woorden van de minister zijn wij er niet gerust op dat dat goed gaat. Kan de minister op korte termijn een overzicht geven van de uitbreiding van taken van de IGZ, inclusief de formatie-uitbreiding die daarbij hoort? Naast de WMG zal ook de WMO meer inzet verlangen. Overigens zijn wij wel verheugd dat in de persoon van Gerrit van der Wal de positie van inspecteur-generaal weer is ingevuld. Het is een goede keus!

Met de WMG wordt de positie van de patiënt/consument verbeterd, aldus de minister. Het is een prima uitgangspunt, maar wij hebben er nog wel wat vragen over. Zo vinden wij het onbegrijpelijk dat nog steeds niet alle zorgverzekeraars hiervoor een regeling hebben getroffen. Verwacht de minister dat de NZa dit sneller kan bewerkstelligen dan hijzelf? Het tijdspad dat hiervoor nu is uitgezet, gaat uit van: niet vóór de zomer van 2007. Waarom stelt de minister de zorgverzekeraars geen ultimatum? Hij is toch geen tandeloze tijger?

Onlangs heeft de minister in een brief laten weten dat hij onderzoek wil doen naar de noodzaak van een zorgconsumentenwet. Ik breng de minister nog maar even onder de aandacht dat ruim een jaar geleden in deze Kamer indringend over dit onderwerp is gepraat. Er is daarbij gewezen op de urgentie van een wet die samenhang aanbrengt tussen bestaande wetten en die de leemtes opvult die zijn ontstaan door de nieuwe verhoudingen onder de Zorgverzekeringswet. Met de NPCF zijn wij teleurgesteld over het tempo van de minister. Ook dit tempo is in zekere zin moordend voor de positie van de consument in de zorg, maar dan niet door de snelheid maar door de traagheid. Ziet de minister mogelijkheden om meer tempo aan te brengen? Meer in zijn algemeenheid wil ik nog weten wat de minister op korte termijn concreet doet aan empowering van de vertegenwoordigers van de patiënt/consument. Wat zijn naast zijn woorden zijn daden? Kan hij ook zijn visie geven op de rol en de positionering van de PGO-organisaties met daarbij een deugdelijke financieringsstructuur? Tot nu toe ligt er nog niet zo'n visie. Of hebben wij in dezen meer van de NZa dan van de minister te verwachten?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Wat vindt collega Slagter het belangrijkste punt voor een nieuwe patiëntenwet? Immers, wij hebben in Nederland al allerlei wetten waarin de rechten van patiënt, althans in mijn ogen, heel fatsoenlijk beschermd worden. Wat mist er volgens mevrouw Slagter?

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het grootste probleem is dat het allemaal versnipperd is en dat het dus niet overzichtelijk is. De NPCF zegt ook dat er op zoveel verschillende plekken rechten worden beschreven, maar dat dit alles niet veelomvattend is. Ik kan mij wel voorstellen dat de minister eerst een onderzoek wil doen, maar voor de patiënten moet er duidelijk meer urgentie in komen dan nu het geval is. Wij hebben het hier vorig jaar namelijk ook al uitgebreid over gehad en toen is het ook al toegezegd.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Het is kennelijk alleen een administratieve aangelegenheid. Om haast te maken, zou het argument moeten zijn dat er iets ontbreekt aan de rechten van de patiënt/consument. Ik hoor graag van mevrouw Slagter waar zij in dit verband aan denkt, want ik kan het niet goed bedenken.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik denk dat het meer gaat om de concentratie opdat het op een plek duidelijk en overzichtelijk is voor de patiënten. Dat is op dit ogenblik niet het geval.

Ik had het erover dat niet altijd duidelijk is wat de minister moet doen en wat de NZa moet doen. Mijn fractie heeft in ieder geval met instemming het rapport van de NZa over verpleeghuiszorg in Nederland ontvangen. Op zichzelf is de conclusie dat patiënten in verpleeghuizen per week bijna vier uur zorg minder krijgen dan waar zij recht op hebben, nogal schokkend. Het is echter toch troostend dat er eindelijk een instantie is die objectief vaststelt wat werkers in deze vorm van zorg en patiënten en hun familieleden allang weten.

Teleurstellend was de reactie van de staatssecretaris die kennelijk nog steeds in de ontkenningsfase verkeert en nog steeds de mening lijkt te huldigen dat efficiency in deze sector het antwoord is en niet extra geld van haar kant. Ik hoop maar dat met deze reactie niet de trend wordt gezet als het aankomt op een adequate reactie op een onderzoek van de NZa. Hoe waar en duidelijk moet een dergelijk onderzoek zijn, wil een minister of staatssecretaris er echt iets mee doen? Wat bepaalt dat bewindslieden de hand in eigen boezem steken en niet als in een pavlovreactie weer naar de sector wijzen? Meer in het algemeen is het de vraag wat de status is van bevindingen en aanbevelingen van de NZa? Als de minister die zo naast zich kan neerleggen, wat is dan de zin van het bestaan van een dergelijk adviesorgaan? Is het een hond die alleen kan blaffen?

De drang naar transparantie en prestatiebeschrijvingen hebben met de invoering van dbc's een voorlopig niet meer te evenaren bureaucratisch systeem in het leven geroepen waar fraude welig tiert en spooknota's aan de orde van de dag zijn. Ik denk dat wij voorlopig niet af zijn van een ongehoord zwartepietenspel en verneem graag van de minister wat hij als zijn rol ziet in dit kafkaëske drama en hoe de NZa ons uit de woestijn zal

leiden. Als de dbc-systematiek bedoeld was om de burger in zijn rol van zorgconsument inzicht te geven in prijs en kwaliteit, dan is die doelstelling in ieder geval niet gehaald. Immers, wie is er tot nu toe nu beter geworden van de invoering van dbc's? Niet de patiënt, niet de gewone werker op de vloer die meer administreert dan zorg verleent, wel de ICT-leveranciers en de adviseurs. Kan de minister inzicht geven in de kosten die tot nu toe verbonden zijn aan het debacle? Het systeem heeft niet geholpen om de uitgaven te beteugelen. Ik denk dat hij met mij van mening is dat het systeem op dit moment veel te instabiel en manipuleerbaar is om de prijzen in ziekenhuizen verder te liberaliseren. Graag een reactie.

De taak van de minister is in elk geval om een uurloon voor de specialisten vast te stellen. Ik wens hem daarbij succes, want volgens de OESO heeft ons land de hoogste specialisteninkomens van alle lidstaten. Durft hij het aan om op korte termijn die knoop door te hakken, of moet die knoop doorgesneden worden door de NZa? Heeft de NZa ook een rol als het aankomt op de honorering van bestuurders in de zorg wanneer deze betaald worden uit publieke gelden?

De NZa ziet in ieder geval toe op de toename van administratieve lasten als gevolg van de invoering van de Zorgverzekeringswet. Deze lasten zijn ook -- dat is bekend -- onevenredig toegenomen bij kleine ondernemers zoals huisartsen. Ik zal niet lang uitweiden over mijn eigen pijn. Daar is dit debat niet voor. Ik kan de minister echter verzekeren dat het allemaal nog veel erger is dan waar ik vorig jaar tijdens de discussie over de Zorgverzekeringswet voor waarschuwde. Eén voortdurende strijd om nummers en data die maar niet willen kloppen, waarbij de zorgverzekeraars een weinig faciliterende rol spelen. Als huisarts heb ik mij nooit erg druk gemaakt over de vraag hoe het geld binnenkwam. Ik kon mij concentreren op waar ik goed in ben: zorg verlenen. Sinds januari zijn mijn dagen gevuld met het sussen van assistentes die overspannen dreigen te raken door al die administratieve handelingen die extra moeten worden verricht en het bellen naar vaak onbereikbare zorgverzekeraars. In tegenstelling tot de minister vrees ik dat dit niet een eenmalig probleem zal zijn. Als het hele overstapcircuit weer begint, begint de chaos weer van voren af aan. Graag een reactie.

De NZa ziet niet toe op de premieontwikkeling bij zorgverzekeraars. Hoe kan de minister dan tot de uitspraak komen dat hij volgend jaar slechts een premiestijging van 3% verwacht? Hij heeft daar toch helemaal geen invloed op? De totale opbrengst van de nominale premie dekt 50% van het zorgbudget. Het is duidelijk dat het stijgt. Hoe moeten zorgverzekeraars dat anders dekken? Wat vindt de minister overigens van het feit dat tandartsen massaal weigeren contracten met zorgverzekeraars te sluiten? Of heeft hij daar überhaupt niets meer over te zeggen?

Hoe zit het nu met de collectiviteiten? Mijn fractie vond de beantwoording van de minister in de nadere memorie van antwoord volstrekt onvoldoende. Tijdens de discussie over de Zorgverzekeringswet heeft de minister gezegd, dit te zullen monitoren en ook te zullen ingrijpen als het aantal collectiviteiten te hoog wordt, omdat dit ten koste kan gaan van de premiestelling voor de individueel verzekerden. Nu zegt hij geen inzicht te

hebben c.q. niet te willen geven omdat het bedrijfsgegevens betreft die geheim zijn. De individuele verzekerde heeft er toch recht op te weten hoe groot het percentage collectiviteiten is bij zijn zorgverzekeraar om zo te kunnen beoordelen of zijn premie mogelijk te hoog is? Hoe komt de minister, al dan niet op grond van het oordeel van de NZa tot een juiste beoordeling? Een gemiddeld percentage van 50 zegt nog niets over het percentage bij die ene zorgverzekeraar.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. Met de introductie van marktwerking is er iets veranderd in de relatie tussen zorgverlener en zorgvrager, tussen dokter en patiënt. Ik heb gemerkt dat het direct kan raken aan de vertrouwensrelatie, waarin de patiënt mij niet louter beschouwt als de professional die samen met hem of haar naar oplossingen zoekt voor het probleem dat hij ervaart. Ik word ook gezien als iemand die een product in de aanbieding heeft dat ik graag wil verkopen om er zelf materieel beter van te worden, een dokter die mogelijk bij een voorstel om medicatie te veranderen de afspraak met Menzis voor ogen heeft die mij belooft als ik die wijziging doorvoer. Voor de goede orde, ik heb dat contract van Menzis niet getekend omdat ik wil voorschrijven op grond van mijn professionele standaard. Daar heb ik geen extra beloning van een zorgverzekeraar voor nodig.

Discussies over marktwerking gaan ook over deze omslag in vertrouwen en vaak over georganiseerd wantrouwen. Mijn fractie zou het toejuichen als de NZa juist ook oog heeft voor deze aspecten van zorgverlening. Als de minister dat kan toezeggen, verwacht ik dat deze wet met een ruime meerderheid wordt aangenomen. Dan is in deze Kamer voor een stabiele regering de steun van de LPF helemaal niet nodig.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De vraag of een wet controversieel is, wordt deze dagen vaak gesteld. Als je twijfelt aan marktwerking in de zorg, kan daar al snel sprake van zijn. Het belang dat een sterke toezichthouder op korte termijn op volle kracht de publieke belangen borgt in de zorg, is echter groot. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg adviseerde al in 1997 dat voor de introductie van marktwerking eerst het toezicht goed geregeld moet zijn. Het is dan ook te betreuren dat dit nu het sluitstuk van de stelselherziening wordt. Er is in het nieuwe zorgstelsel een scheidsrechter nodig in het spel tussen aanbieders, verzekeraars en cliënten. Daarom zijn wij bereid om deze wet onder hoge tijdsdruk en met een demissionaire minister te bespreken, al maakt het feit dat de Tweede Kamer unaniem, inclusief links, voor deze wet stemde, hem wellicht juist controversieel, want dat is deze minister niet vaak overkomen met zijn wetten over marktwerking. Aan ons nu de vraag of deze WMG de publieke belangen op een uitvoerbare en consistente wijze borgt.

Wat verwacht de PvdA van een Wet marktordening gezondheidszorg? Voor ons is de WMG een belangrijke schakel bij de borging van de publieke belangen in het nieuwe zorgstelsel, en dat zijn er in de gezondheidszorg nogal wat. Het is een mand vol belangrijke en soms tegenstrijdige belangen, zoals

kwaliteit en toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid, gelijke behandeling en betaalbaarheid, mevrouw Slagter noemde ze ook. Het is aan de Zorgautoriteit om markten te bevorderen en op gang houden, deze transparanter te maken, kwaliteit te bevorderen en kosten te beheersen door tarief- en prijsstelling.

Voor de Partij van de Arbeid is de cruciale toets voor acceptabele marktprikkels dat zij bijdragen aan een evenwichtige borging van al die belangen. Dat legt de lat voor het toezicht hoog. Samenhangend toezicht betekent niet dat een versnipperd geheel van toezichthouders elkaar tegensprekt over die belangen, maar dat er een integraal oordeel tot stand komt. De marktmeester is er niet voor de markt, maar voor het bewaken van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. De politiek moet het wegingskader daarvoor geven. De twee vragen voor dit debat zijn voor ons of de NZa dit evenwichtige toezicht kan uitvoeren en of zij daarbij duidelijke prioriteiten van de politiek meekrijgt.

Laat ik beginnen met de borging van de publieke belangen. De prioriteitstelling is daarbij wezenlijk. In de afgelopen periode heeft de minister in deze Kamer onze zorgen daarover gehoord en hij heeft in antwoord daarop vaak naar de WMG verwezen. Welnu, wij zijn er klaar voor en wij willen graag met hem vier van die publieke belangen langslopen.

Ten eerste onze zwaarste toetssteen: de kwaliteit van zorg. De Zorgautoriteit moet markten maken en bewaken. In onze ogen moet kwaliteit daarbij een belangrijke rol spelen. Als de minister stelt dat niet bij elk marktgedrag in de zorg kwaliteit een rol speelt, zou dat een verspreking kunnen zijn. Zo niet, dan vragen wij hem om dat uit te leggen. Kwaliteit is in onze ogen altijd aan de orde. Het is goed dat de Zorgautoriteit het oordeel van de inspectie volgt, maar de minister stelt tegelijk dat de adviezen van de IGZ geen bindend karakter hebben. Het wordt nog verder afgezwakt door te stellen de Zorgautoriteit de IGZ kan consulteren, indien zij twijfelt aan de effecten van marktgedrag op de kwaliteit van zorg. In de marktonderzoeken van de NZa is niet duidelijk met welke indicatoren kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid worden gemeten. De NZa is ook niet verplicht om dezelfde begrippen rond kwaliteit te hanteren als de IGZ en krijgt ruimte om zich daarover zelf een oordeel te vormen. Tegelijkertijd moet de NZa zich wel voegen naar de uitleg van de begrippen die de NMa hanteert.

Interpretatieverschillen en het ondersneeuwen van kwaliteit liggen dan op de loer. Kwaliteit moet in onze ogen preferent zijn en daarom verzoeken wij ook om het IGZ-kader rond kwaliteit te hanteren. Wij willen graag meer duidelijkheid ontvangen over het toetsingskader dat de minister geeft en de bevestiging dat de NMa en de NZa steeds het oordeel van de IGZ moeten vragen, voordat marktgedrag wordt bestraft of beloond, ook in situaties waarin de inspectie nog geen oordeel heeft. Wij willen graag de stand van zaken weten bij de protocollen voor samenwerking tussen IGZ, NMa en NZa. Welke adviserende of bindende rol hebben zij, bijvoorbeeld als de NMa oordeelt over het al dan niet openbreken van monopolies of kartels? Wie consulteert wie? Hoe gaat de

keten van toezichthouders borgen dat kwaliteit van zorg leidend is?

De minister geeft in de memorie van antwoord aan dat de NZa een zienswijze kan afgeven aan de NMa. Waarom moet dat eigenlijk niet? De NMa zou dat oordeel toch moeten volgen? Wij willen dus graag meer zicht op de marges en de wijze waarop belangen- en consumentenorganisaties betrokken zijn bij de beoordeling van de samenwerkingsprotocollen en de besluiten van de NZa. Wij steunen de wens van de CDA-fractie om meer inzicht in die protocollen te krijgen. Anders weten wij niet welke publieke belangen met welke toetsingscriteria in het toezichtsverkeer leidend zullen zijn.

Mijn fractie is blij met de opname van de bepaling van aanmerkelijke marktmacht (AMM) in de WMG. Aanmerkelijke marktmacht wordt niet alleen door marktaandeel bepaald maar ook door de marktstructuur, specifieke toetredingsdrempels en afnemersmacht. Dat doet inderdaad meer recht aan de omstandigheden waaronder aanbieders hun zorg verlenen en aan de positie van zorgvragers. Wij horen graag of wij ervan kunnen uitgaan dat NZa en NMa verplicht zijn om zaken als mate van verticale integratie, bevoorrechte toegang tot financiële middelen en specifieke bundeling van producten of diensten mee te wegen in de oordeelsvorming. Het is overigens lastig, zo niet ondoenlijk om markten voor gezondheidszorg precies af te bakenen, laat staan marktmacht, omdat zorg een heteroog product is en consumenten beperkt een volledige prijs ervaren. Wij zijn dus benieuwd wat de minister bedoelt met de mededeling dat "de NZa slechts zal ingrijpen wanneer de markt niet komt tot een optimaal aanbod van zorg, doordat er machtsposities zijn." Wat is optimaal, hoe gaat de NZa marktmacht afbakenen en wordt aanmerkelijke marktmacht toegestaan als dat beter blijkt voor de kwaliteit van zorg? Een voorbeeld dat wij voor de derde keer aan de minister voorleggen betreft de kankerzorg. Hopelijk komt er nu wel een reactie. Voor kwaliteit en deskundigheidsbevordering in de kankerzorg is concentratie van onderzoek, behandeling en diagnose veelal noodzakelijk. Wil de minister dergelijke marktmacht tegenwerken, ook als het betere kwaliteit en innovatie oplevert? Adviseert de NZa dan de NMa dat enkele functies niet langer gecontinueerd kunnen worden omdat ze ook elders tot wasdom kunnen komen of "los" geleverd kunnen worden? Ons lijkt dat het professionele oordeel hierover een belangrijke wegingsfactor moet zijn, zeker omdat niet alle zorg "evidence based" kan zijn. Graag een reactie van de minister hierop.

Het tweede publieke belang is de patiëntgerichtheid. Het is raar dat consumenten en patiënten in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet als belanghebbenden werden genoemd. De regering vond blijkbaar dat de AWB de rechten van patiënten voldoende verankerde. De Tweede Kamer heeft nu bepaald dat het consumentenbelang expliciet in de oordeelsvorming wordt meegenomen, maar dat gebeurt niet in samenspraak met de patiënt zelf. Wij vinden het wrang dat na jarenlang spreken over vraaggerichte zorg en "patiënt centraal" het sluitstuk van de wetgeving daar nauwelijks over gaat. Het gaat over aanbod en kosten; de patiënt kan aanschuiven. Zit het venijn dan toch in de staart van de stelselherziening? Wij

vragen daarom opnieuw naar de precisering van algemeen consumentenbelang, de wijze waarop de NZa dat moet dienen en de rol die patiënten zelf spelen. Empowerment van patiënten gaat niet vanzelf. De minister stelt ook dat voor hem vaststaat dat de informatieverstrekking over rechten en plichten van patiënten en consumenten te wensen overlaat en verbeterd moet worden. Onze vraag is daarom: wat doet de minister daaraan?

Enkele voorbeelden. De minister stelt dat de vrager invloed kan uitoefenen, dat marktonderzoek gedaan kan worden, dat invloed op aanbieders en verzekeraars kan worden uitgeoefend. Informatie kan ter beschikking komen van patiënten, maar dat kunnen roept de vraag op of het afdwingbaar is. Ik denk daarbij aan de rapporten over het doelmatig en rechtmatig functioneren van het zorgstelsel of aan de marktonderzoeken en beslissingen die individuele aanbieders of verzekeraars aangaan. Daarbij is het een stuk lastiger informatie te verstrekken omwille van zorgvuldigheid. Kan de minister aangeven in welke situaties de patiënt informatie over dergelijke besluiten kan krijgen? Wellicht kan hij anders voorbeelden geven, want het is ons niet duidelijk. Natuurlijk kennen wij de WOB, maar ook de WMG stelt eisen aan informatievoorziening, bijvoorbeeld in artikel 32. Wij hebben de criteria niet expliciet kunnen ontdekken. Wij krijgen dus graag een toelichting, want naar ons oordeel raakt dit soort informatie direct de belangen van de cliënt en zou er meer een recht op informatie moeten zijn.

Voorts regelt de WMG een meldpunt voor klachten voor aanbieders en verzekeraars die fraude of oneerlijk marktgedrag willen melden. Mijn fractie vindt het raar dat de cliënt dat niet kan. De minister is terughoudend met de uitbreiding van klachtrecht en de realisatie van laagdrempelige procedures voor cliënten om ook hun klachten over marktontwikkelingen bij de NZa te melden. Waarom? Wij menen dat een laagdrempelige klachtenregeling van belang is om de positie van de consument te versterken. Daarnaast "zal de NZa de consumentenorganisaties bij haar werk betrekken", aldus de memorie van antwoord. Wat de minister hiermee bedoelt blijft onduidelijk. Ook de rol van patiënten bij de vaststelling van leveringsvoorwaarden is onduidelijk. En waarom zo terughoudend over de rol van verzekerdenraden? Verschillende fracties in deze Kamer pleiten al langer voor versterking daarvan. Nader onderzoek naar de versterking van de cliëntenpositie was voor juni aangekondigd, maar is tot na de zomer uitgesteld. Dat kunnen wij dus niet meer meenemen in deze wetsbehandeling. Hoe gaat de minister de cliëntenpositie nu echt verder versterken op korte termijn?

Wij horen daarbij ook graag een inhoudelijke reactie op de voorstellen voor een Zorgconsumentenwet van de NPCF. De antwoorden op onze vragen daarover waren nogal zuinig. Natuurlijk willen ook wij niet meer wetten dan strikt noodzakelijk. Ook wij snappen dat de minister niet alle ins en outs van zo'n wet nu oplepelt. Wij vragen wel een meer principiële uitspraak dat er een duidelijke, samenhangende regeling van patiëntenrechten en -plichten moet zijn als tegenwicht voor aanbieders, verzekeraars en de overheid. Wij vragen de minister ons ook toe te zeggen dat bij de evaluatie van de WMG wordt bekeken wat de NZa de patiënt eigenlijk oplevert, zowel

ten aanzien van kwaliteit, betaalbaarheid, het aantal geweigerde collectieve contracten of uitgesloten verzekerden als wat betreft de mate waarin verzekeraars aanvullende verzekeringen onaantrekkelijk maken door hoge eigen bijdragen. Wij sluiten ons tot slot wat de patiëntgerichtheid betreft aan bij de vragen van de SP-fractie over de privacy en de rol van het College Bescherming Persoonsgegevens.

In de derde plaats noem ik het publieke belang van de doelmatige zorg. De WMG bevat veel kanbepalingen. Mijn fractie heeft de regering gevraagd, aan te geven wat deze betekenen in termen van extra regelgeving. Er kwamen ook kanantwoorden. Waarom verwacht de minister dat de NZa geen gebruik zal hoeven maken van deze kanbepalingen, en dat ook niet zal doen als het niet noodzakelijk is? De vraag is namelijk wat noodzakelijk is. Is het noodzakelijk als de kosten te veel stijgen? Ook hier gaat het om politieke prioriteitstelling. Wij weten uit evaluaties en analyses van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer dat kanbepalingen gemakkelijk tot extra regels leiden. Wij willen daarom weten wat de minister onder het "noodzakelijke minimum" van administratieve lasten verstaat en hoe hij voorkomt dat men daar overheen gaat. We zijn daarbij benieuwd welke rol en bevoegdheid de vliegende brigades tegen de bureaucratie krijgen en hoever de minister is met het amendement-Omtzigt inzake de stroomlijning van klachtenformulieren.

Enkele voorbeelden maken duidelijk dat nieuwe bureaucratie innovatie ook kan tegenwerken. Uit enkele artikelen, zoals de artikelen 35, 50 en 51, begrijpen wij dat prestaties niet worden vergoed indien deze met minder of andere inspanningen zijn gerealiseerd dan in de prestatiebeschrijving is vastgelegd. De kern van innoveren is nu juist dat prestaties ineens anders of beter gerealiseerd worden. Details in prestatiebeschrijvingen zijn bij voortschrijdende technologie al snel achterhaald of belemmerend voor innovatie. Waarom niet aan marktpartijen overlaten hoe men een prestatie met minder of anders kan realiseren? Natuurlijk brengt innovatie ook kosten met zich, maar dat kan niet de reden zijn om innovaties tegen te werken. Hoe voorkomt de minister dat de regels vanuit de NZa innovatie belemmeren? Mijn fractie meent dat innovatie niet vanzelf plaatsvindt, maar vaak gestimuleerd dient te worden. Op welke wijze kan de NZa dat doen? De vraag is of bij de contractering van innovatief aanbod op de markt de zorgverzekeraars het monopolie erop zullen willen hebben. Hoe kijkt de minister daar tegenaan in het licht van de effectieve verspreiding van innovaties? Wij krijgen graag de toezegging dat het bevorderen en verspreiden van innovatieve praktijken een belangrijke rol krijgt in de prioriteitstelling van de NZa, omdat dit bijdraagt aan de kwaliteit en op termijn vaak ook aan goedkopere zorg. Wij overwegen in tweede termijn op dit punt een motie in te dienen.

In de vierde plaats is transparantie een cruciale voorwaarde voor toegankelijke zorg. Terecht concludeert de minister dat via sites als www.kiesbeter.nl veel verbeteringen in transparantie worden geboekt. Wij zijn daar blij mee. Bij kwaliteit van zorg zijn echter ook vertrouwen, emotie en de dialoog met de arts van groot

belang. Dat zijn typisch zaken die lastig in cijferlijstjes zijn onder te brengen. Het Centrum voor Ethiek en Gezondheid wees daar recentelijk ook op. Wat is de reactie van de minister op de analyse van het centrum over de beperkte bruikbaarheid van prestatiemeting in de zorg? Kan hij ook aangeven wat dit betekent voor de verdere invoering van het dbc-systeem? Een informatieparadox dreigt. Meer meten is niet altijd meer weten. Scheepbouwer meet iets anders dan de inspectie of het CBO. Minimale zorg is namelijk iets anders dan verantwoorde zorg. Hier is de vraag aan de orde of de politiek bereid en in staat is om in samenspraak met de sector de normatieve kaders te stellen van acceptabele kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Of laten wij dit aan zbo's en buitenstaanders over? Wij menen dat de minister meer richting moet geven. Daarmee ben ik aanbeland bij het tweede deel van mijn inbreng, namelijk de sturingsfilosofie.

Is het gekozen sturingsmodel consistent en handhaafbaar? Voor de borging van de publieke belangen is politieke aansturing van de zbo cruciaal. De kernvragen zijn hoever de ministeriële verantwoordelijkheid reikt en welke ruimte de zbo krijgt om beleidsregels te stellen en beleidsontwikkelen op te treden. Bij de behandeling van de Kaderwet zbo's in deze Kamer zijn dat hete hangijzers. De politieke verantwoordelijkheid ligt bij de minister. Dit is van belang omdat de zorg veel tegengestelde belangen kent waartussen soms politieke keuzes moeten worden gemaakt. Wanneer is er sprake van goed of slecht marktgedrag? Ligt de prioriteit bij doelmatigheid of bij de verhoging van kwaliteit en innovatie? De Tweede Kamer vindt dat het consumentenbelang voorop moet staan. De minister meent echter dat de macro-economische ontwikkelingen aanleiding kunnen geven om kostenbeheersing daarboven te plaatsen en dat de NZa hier eigen beleidsruimte heeft. Wat betekent dit dan voor het prioriteren van consumentenbelang en voor het toetsingskader waarin ook kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid een plaats moeten hebben? Wat betekent dit kader voor de beleidsruimte van de NZa? En, wat betekent het voor de minister zelf, waar gaat hij nog over? Gaat de minister of gaat de NZa over bijvoorbeeld toelaatbare premiestijgingen of oordelen over de kwaliteit? De Algemene Rekenkamer pleit voor duidelijkheid om willekeur en onzekerheid te voorkomen. Onze vragen zijn dus: welke prioriteiten voor de borging van publieke belangen geeft de minister mee aan de Zorgautoriteit en hoeveel vrijheid heeft de NZa om beleidsregels te stellen?

We constateren bij de NZa een stapeling van beleidsmakende, regelstellende en normerende taken in een hand. Wij betwijfelen of dit zal leiden tot vertrouwen in een stabiele voorspelbare toezichthouder. De marktpartijen zullen naar de NZa kijken als een partij die hen kan sanctioneren en belonen en zelf de regels stelt. De minister vindt dit in de transitiefase naar marktwerking noodzakelijk en toelaatbaar, zodat een integrale afweging tussen regulering en marktwerking gemaakt kan worden. De open normen die hij daarbij stelt, leiden echter snel tot een toezichthouder die op de stoel van de wetgever zit en de neiging heeft ook rechter te spelen. Sterker nog, dat zijn taken van de NZa! Waar blijft de trias politica? Toezicht zonder politieke prioriteitstelling kan zo leiden tot een

nieuwe, beperkt democratisch gecontroleerde machtsconcentratie. Hoe voorkomt de minister dat? Alhoewel verschillende afdelingen verschillende taken uitvoeren is er één organisatie en het risico dat de NZa rechter in eigen zaak wordt. Hoe wordt toegezien op de scheiding van machten en wanneer loopt dat volgens de minister te veel door elkaar zodat ingrijpen door hem gerechtvaardigd is? En tot slot op dit punt, welke eindtermijn voor deze op lange termijn risicovolle stapeling van taken heeft de minister in gedachten?

Mijn fractie ziet met argusogen hoe het marktmodel domineert en er tegelijk gestuurd wordt op budgetten. De minister gelooft dat de markt breed zal werken en siert dit op met termen als "ik geloof", "ik denk" en "ik verwacht". Het lijkt soms op een geloofsbelijdenis. De regering ziet de belemmeringen voor de markt als tijdelijk. Dit geldt ook voor de NZa en de stapeling van taken, want als er markt is kan de NMa het toezicht overnemen. De markt zal niet overal werken, vanwege de afhankelijke positie van de zorgvrager en het complexe karakter van de zorg. Op sommige deelmarkten blijf je tariefstelling nodig hebben voor een evenwichtige borging van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Of gaat de minister dat weer zelf doen als de NMa de taken van de NZa overneemt?

Wij vragen niet om meer toezichthouders, maar wel dat kwaliteit en toegankelijkheid centraal staan. Dan zou de NZa nog beter bij de IGZ kunnen invaren. Wij zien graag bevestigd dat zorgspecifiek toezicht in de zorg permanent is en kwaliteit, toegang en doelmatigheid integraal worden gewogen. De stapeling van toezicht en protocollen kan worden tegengegaan als dat bij een zorgspecifieke toezichthouder wordt belegd, onder scherpe politieke normstelling. Het voorstel voor een brede code markttoezicht van de heer Kalbfleisch van de NMa gaat wel over de sectoren heen, bundelt wel toezicht, maar stelt doelmatigheid centraal. Wij zien liever een integrale afweging op alle publieke belangen binnen de kaders van de zorg. Hoe ziet de minister dat?

Om dat te realiseren is voorlopig de vraag relevant of de NZa de taken adequaat kan vervullen met de huidige capaciteit. Wat is de verwachting van de ontwikkeling hiervan? Wij menen dat versterking van de IGZ daarbij niet mag achterblijven, want toezicht op kwaliteit zal ook moeten worden versterkt. Op welke wijze gaat de minister daarin investeren, zodat scherp kwaliteitstoezicht in evenwicht komt met het toezicht op de marktverhoudingen? Zou de IGZ bijvoorbeeld niet meer moeten regisseren rond productinformatie? Of moet de NZa dat doen, ook als het gaat om dbc's? De NZa zou dan ook moeten kunnen opmaken of premies van verzekeren renderen en de toegang tot zorg geborgd is. Wij vernemen graag op welke wijze bij dit soort zaken de NZa en IGZ samenhangend worden toegerust.

Wij menen dat ook bij de discussie over het toezicht de privaatrechtelijke regeling van ons zorgstelsel zich wrekt. De Mededingingswet heeft als afgeleide van de Europese mededingingsregels voorrang op de WMG. Betekent dat uiteindelijk niet dat de NZa vooral een adviesorgaan van de NMa is inzake de prijsstelling en dat daarmee het toezicht op kwaliteit verder wordt weggedrukt? Als de NZa al beslist om in het belang van

kwaliteit concurrentiebeperkende verplichtingen aan marktpartijen op te leggen, dan kan iedere partij nog naar de NMa of de civiele rechter en een prejudiciële procedure aan het Hof te Luxemburg vragen. Dat kan ons stelsel in disbalans brengen. Azivo bewandelt dit pad nu. Kan de minister ons daarom nog aangeven hoe de verhoudingen tussen de NZa en de NMa formeel liggen en wat dat betekent voor de toezichtscriteria die op de lange termijn zullen domineren?

Wie enkel rood of zwart kent, heeft weinig keus: markt of overheid. Semi-publieke sectoren kennen echter een traditie van publiek-private arrangementen met combinaties van markt én overheidssturing. Dat begint bij de acceptatie dat sommige deelmarkten nooit voldoen aan de condities van een normale markt. Wij bepleiten een gedifferentieerde benadering van de deelmarkten in de zorg. De NZa zou onzes inziens steeds moeten afwegen waar marktprikkels zinvol zijn, niet hoe ze geforceerd kunnen worden. We zijn daarom benieuwd naar de reactie van de minister op het rapport van de commissie-Wijffels over de juridische status van maatschappelijke ondernemingen. Onlangs toonde de minister in Buitenhof zijn vergezicht van beursgenoteerde ziekenhuizen. Wijffels geeft aan dat private instellingen met een publiek doel niet per se commerciële en winstuitkeringsmotieven hoeven te hebben. Welke gevolgen zou een aparte juridische status van dit soort organisaties hebben voor de beoordeling van hun marktgedrag door de NZa? Wat betekent het voor onze definitie van aanmerkelijke marktmacht en de wijze waarop de EU naar onze zorgmarkten zal kijken? Graag een reactie van de regering hierop.

Ten slotte. De WMG lijkt minder opgezet vanuit het patiëntperspectief, en meer vanuit een geloof dat de markt de kosten van het aanbod gaat beheersen. Toezicht op kwaliteit wordt te kunstmatig gescheiden van toezicht op marktverhoudingen, terwijl die met elkaar verweven zijn. Daaraan wordt hooguit aandacht besteed via kanbepalingen en in samenwerkingsprotocollen die we nog niet kennen. Daarnaast is er een samenballing van macht in de NZa die op lange termijn risicovol kan zijn. We moeten het nu doen met het geloof van de minister dat de markt het consumentenbelang én de kwaliteit van zorg centraal zal stellen én de kosten zal beheersen. Dat een sterke toezichthouder daarbij van belang is, laten de fusies bij verzekeraars, de omgang met collectieve contracten, de werking van het vereveningssysteem en ondoelmatig voorschrijfgedrag zien. Wij vinden het echter zorgwekkend dat door analyses van topmanagers zoals Scheepbouwer de bedrijfsmatige aspecten van de zorgverlening steeds meer domineren. Scherp toezicht op alle publieke belangen is nodig en behoeft een meer evenwichtige prioriteitstelling. Daarom vraagt de PvdA-fractie, samenvattend, de minister toe te zeggen dat:

- er op langere termijn een specifiek en onafhankelijk toezicht op zorgmarkten blijft bestaan, vanwege het specifieke karakter ervan en omdat de markt nooit in alle segmenten van de zorg zal werken;
- kwaliteit van zorg daarbij voor moet gaan en de NZa daartoe innovaties prikkelt;
- de positie van de cliënt in zijn relatie met de NZa wordt versterkt en dat de rechten en plichten van patiënten en

cliënten in brede zin in een meer samenhangend kader worden geplaatst;

- de effecten van de machtsbundeling in de NZa worden gevolgd en het parlement daarvan op de hoogte wordt gesteld;
- de stapeling van toezichtregels in de evaluatie nadrukkelijk aan de orde komt, gekoppeld aan een bredere visie van het kabinet op toezicht.

Het eindoordeel over deze wet hangt voor de PvdA-fractie af van de reactie hierop van de minister.

*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Voorzitter. In de Tweede Kamer is uitputtend over dit wetsvoorstel gesproken. Ik kan mij nu dan ook beperken tot enkele onderdelen, die nog nadere discussie behoeven. En dat is al moeilijk genoeg, gelet op de vele last-minute stukken. Allereerst dan de positie van de nieuwe toezichthouder, de Nederlandse Zorgautoriteit, als een van de vele toezichthouders op het terrein van de gezondheidszorg.

In het nieuwe stelsel, waarin het aanbodgerichte systeem wordt vervangen door een systeem van vraagsturing met gebruikmaking van het instrument van gereguleerde marktwerking, is een krachtige, proactieve toezichthouder noodzakelijk. Een toezichthouder, die ervoor zorgt dat nieuwe toetreders een kans krijgen en bestaande partijen zich voldoende kunnen profileren. Dat betekent onder meer misbruik van monopolieposities voorkomen, transparantie en vergelijkbare informatie afdwingen. Ook het inzetten van effectieve klachtenregelingen valt hieronder. Maar het toezicht moet er vooral toe dienen dat de patiënten/verzekerden en de zorgaanbieders erop kunnen vertrouwen dat de overeengekomen regels niet worden overtreden.

Voldoet het wetsvoorstel aan deze vereisten, sterker nog: zijn de nu voorgestelde wijzigingen in de toezichtstructuur, die tot dusverre was georganiseerd rond het aanbod in de zorg, voldoende om een systeem van vraagsturing zijn werk te laten doen? In het voorliggende wetsvoorstel is gekozen voor een sectorspecifieke toezichthouder. Deze, de Nederlandse Zorgautoriteit, krijgt drie hoofdtaken op de zorgverlenings-, de zorgverzekerings- en de zorginkoopmarkt.

En dan gaat het allereerst om zowel het maken en bewaken van markten als het reguleren van markten, waaronder het reguleren van tarieven en prestaties. Daarnaast is het vooral van belang dat de inzichtelijkheid wordt bevorderd ofwel dat de keuze-informatie voor consumenten in voldoende mate beschikbaar is. Als tweede hoofdtak mag dan worden genoemd: het toezicht op de rechtmatige uitvoering door de zorgverzekeraars van de zorgplicht, de acceptatieplicht en het verbod op premiedifferentiatie. In de derde plaats gaat het om het toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van de AWBZ.

Van meet af aan is deze keuze voor een sectorspecifieke toezichthouder omstreden geweest. Ik denk dan niet alleen aan de Consumentenbond en Zorgverzekeraars Nederland maar ook aan de Raad van State. De CDA-fractie in deze Kamer heeft bewust gekozen voor de sectorspecifieke toezichthouder, gelet op

de aard van de zorgmarkt en onze mening dat sommige deelmarkten zich niet lenen voor de tucht van de markt. De CDA-fractie heeft daarnaast wel uiting gegeven aan haar beduchtheid voor het aantal toezichthouders in de zorg alsmede voor de afstemming op elkaars activiteiten.

De vrees voor een ongebreidelde informatiestroom, die richting zorgaanbieders en zorgverzekeraars op gang zou kunnen komen, was en is zeker niet denkbeeldig. De minister heeft deze vrees willen wegnemen door te wijzen op artikel 17 van het wetsvoorstel, waarin is vastgelegd dat er met het oog op een effectieve en efficiënte besluitvorming afspraken dienen te worden gemaakt tussen de Zorgautoriteit en de overige toezichthouders, een tiental derhalve. Daarbij komt dat het overleg met het College Bescherming Persoonsgegevens op 2 juni jongstleden zelfs nog moest worden gestart.

Op onze vragen terzake heeft de minister in de memorie van antwoord de stand van zaken rond de samenwerkingsprotocollen weergegeven. Wij waren, en zijn, door dit overzicht bepaald niet gerustgesteld en hebben nadere vragen gesteld. De hierop gevolgde beantwoording maakt het ons nog moeilijker en leidt tot de verdenking dat de transparantie, die de overheid terecht allerwegen vraagt van zorgaanbieders en zorgverzekeraars, geen opgeld doet als de overheid van haar controleur terechte vragen krijgt. De afspraken ofwel samenwerkingsprotocollen dienen ertoe om de vrees voor een ongebreidelde informatiestroom, zoals gesignaleerd in de brief van Zorgverzekeraars Nederland van 19 oktober 2005, te ontzenuwen. Hierin wordt gepleit voor een model dat aanzienlijk verder gaat dan het sluiten van samenwerkingsprotocollen. De leden van de CDA-fractie hebben met name de taak om kritisch de uitvoeringsaspecten te beoordelen, ook op de bureaucratische lastendruk die waar mogelijk moet worden teruggedrongen. Daarom schieten wij niets op met een beoordeling achteraf als de WMG reeds is aanvaard. Tijdens deze plenaire behandeling dienen wij te kunnen beoordelen of de stapeling van toezichthouders al of niet de lastendruk zal verzwaren, of er geen onnodige overlappingsen ontstaan en of er inderdaad sprake is van inbreng van patiënten en consumenten. Wij dienen echter vooral te kunnen beoordelen of de publieke belangen op evenwichtige wijze worden geborgd. Op welke wijze denkt de minister aan deze noodzaak te kunnen voldoen? Zo nodig zullen wij in de tweede termijn zelf een voorstel doen. Zal, gezien de feitelijke ontwikkelingen, de toetreding van nieuwe aanbieders geen utopie blijken te zijn? Hoe kan de NZa de toetredingsdrempels niet alleen identificeren maar ook slechten?

Ik kom nu bij het onderdeel gereguleerde marktwerking en winstmotief. Sedert de inwerkingtreding van de Wet herziening overeenkomstenstelsel en de WTG ExPres zijn marktprikkels in de zorg geïntroduceerd, niet als doel op zich maar als middel om tot een beter werkend zorgstelsel te komen. De Eerste Kamer had met dit nieuwe fenomeen toch wel enige moeite en in de motie-Schouw is om een evaluatiekader met criteria gevraagd. Dat heeft de minister ook opgesteld en wij hadden verwacht, zoals was toegezegd, halverwege 2006 te kunnen beoordelen of de marktprikkels conform de doelstelling uitwerken. Dat is

blijkbaar nog niet mogelijk. Hierdoor is echter naar onze mening in ieder geval invoering van een tweede tranche van marktprikkels met ingang van 1 januari 2007 van de baan.

Ik maak deze opmerking ook tegen de achtergrond van de discussie in de laatste maanden rond de gereguleerde marktwerking en het te zijner tijd invoeren van het winstmotief. De minister heeft onlangs in het programma Buitenhof opnieuw gewezen op het verschil van inzicht tussen de minister en de CDA-fractie in dit opzicht. De minister stelde in dit programma hetzelfde als bij de plenaire behandeling van de WTZi op 18 oktober 2005, namelijk: "À deux heb ik hem -- de heer Werner -- er wel eens op gewezen dat er één categorie patiënten in de zorg is waarop wel degelijk winst wordt gemaakt, namelijk de psychiatrische patiënten. De farmaceutische industrie verdient een goede boterham aan deze categorie, want een aanzienlijk deel van de medische consumptie bestaat uit antidepressiva en antipsychotica." Zonder dit te ontkennen, weet de minister ook heel goed dat het ons om andere zaken ging, namelijk de verpleging en verzorging van deze categorie patiënten en van patiënten in bijvoorbeeld verpleeghuizen. Méér productie met minder handen is slechts in zeer beperkte mate mogelijk; wij kennen allen de Wet van Baumol. Patiënten en hun verzorgers mogen niet worden geëxploiteerd om aandeelhouders van beursgenoteerde ondernemingen tevreden te stellen. Daarop richtte het bezwaar van de heer Werner, en de CDA-fractie, zich met name. Wij kunnen ons geen beursgenoteerde psychiatrische instelling voorstellen, om het maar bij dit sprekende voorbeeld te laten. Het valt overigens ook hier op dat de minister onze directe vraagstelling over de opheffing van de WMG ontwijkt en dat hij, in de voorbeeldsfeer, naar een andere uiterste verwijst, namelijk de zeer grote kans op marktfalen door zeer hoge vaste kosten of hoge toetredingsdrempels, zoals bij topklinische en topreferente zorg. Daarover waren wij het volgens mij al langer eens, of toch niet? De vraag wie bij opheffing van de WMG toezicht zou moeten houden op een goede uitvoering van de verzekeringswetgeving, wordt eveneens niet beantwoord. Het zou goed zijn als de minister tijdens deze plenaire behandeling toch meer duidelijkheid schept, ook al blijft de geschetste situatie nog jaren uit.

In de ontwikkeling naar vrije prijzen -- daar moet het met name in de ziekenhuiszorg naartoe -- spelen uiteraard de dbc's een belangrijke rol. Een- en andermaal hebben wij onze zorgen hierover uitgesproken. De minister stelt thans in de nadere memorie van antwoord dat de IGZ al is toegerust om toezicht te houden op de kwaliteit en de veiligheid, ook van de dbc's. Zijn er dan tot dusverre geen signalen afgegeven dat er ook aan de kwaliteit van de dbc's het nodige schort?

Verder wordt thans door de minister aangenomen dat per 2008 een substantiële vervolgstap zal kunnen worden gezet in de richting van vrije prijsvorming voor een groot deel van de ziekenhuiszorg. Het is de zoveelste maal dat een verbetering c.q. vereenvoudiging van de dbc-systematiek in vooruitzicht wordt gesteld. Welk geloof moeten wij daaraan nog hechten? Laconiek wordt vervolgens geconstateerd dat er sedert 2005 hard is gewerkt aan het opsporen en verhelpen van kinderziektes,

het verbeteren van de nota's en het verminderen van de administratieve lasten. Per 2007 zal nog een aantal aanpassingen plaatsvinden om de huidige systematiek te optimaliseren. Deze conclusies staan toch min of meer haaks op de conclusies van de Orde van Medisch Specialisten en anderen, zoals Actal en de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.

Er is in ieder geval nu sprake van toegenomen administratieve lasten. Dat zou mede het gevolg zijn van het naast elkaar hanteren van twee systemen, waarvan nu nog sprake is, te weten het dbc-systeem en het "oude" budgetteringssysteem. Hieraan zou een einde komen -- zo wordt hier en daar gesuggereerd -- bij een snelle uitbreiding van de vrije prijzen. Dit zal toch echter alleen het geval zijn bij 100% vrije prijzen, of vergissen wij ons daarin? 10% of 60% maakt dan toch niet uit? Overigens valt op dat toch weer wordt gesproken over administratieve lasten terwijl het marktlasten zijn geworden, zoals de minister in zijn brief van 24 februari jongstleden terecht stelt.

Ook in de tijd spoort het verlangen in het veld naar snelle uitbreiding van vrije prijzen niet met het voornemen van de minister van uitbreiding per 1 januari 2008. Om straks aan de hand van de evaluatie de juiste beslissing te kunnen nemen is niet alleen inzicht in deze administratieve lasten dan wel marktlasten noodzakelijk. Evenzeer geldt dit voor de geautomatiseerde controle van de validatiemodule. De minister heeft tijdens een discussie over het opcoderen van dbc's nog positief gesproken over het gebruik van deze validatiemodule. Had dit wellicht anders gemoeten? Bovenal lijkt echter de tijd rijp voor een grondig onderzoek en dan met name ook naar het draagvlak voor de dbc-systematiek bij voortzetting. Jaren geleden -- ik was toen nog voorzitter van de KPZ -- heb ik mij verstout de heer Martin van Rijn te bellen om hem te waarschuwen voor het zwartepietenspel dat toen volop aan de gang was: bij wie moet de schuld worden gelegd van een mislukken van het dbc-systeem, en hoe laten wij het mislukken? Men heeft dit uiteindelijk toch niet aangedurfd.

De vraag is nu of na het aanbrengen van de nodige verbetervoorstellen wel voldoende draagvlak voor uitbreiding van de dbc's zal zijn ontstaan. Voor wie de moeite heeft genomen, deze verbetervoorstellen te bestuderen, valt wel een aantal zaken op. Allereerst dat de spooknota's -- om maar iets te noemen -- het gevolg zijn van het huidige systeem. Dat lijkt ons zwaar overtrokken. Natuurlijk is ook het systeem zelf mede debet aan de spooknota's. De voorgestelde wijzigingen moeten ervoor zorgen dat deze in ieder geval tot het verleden gaan behoren. Er kan echter niet zo gemakkelijk aan worden voorbijgegaan dat er ook minimaal een half miljard teveel is gedeclareerd. Alleen maar spreken over een "overdekking" kan niet. Wat mag in dit opzicht nu concreet van de NZa worden verwacht?

Wanneer sprake is van onrechtmatig handelen, dan moet dat streng worden bestraft. Welke maatregelen zijn er terzake in feite genomen en met welke uitkomst? Op een ander terrein, bijvoorbeeld de bijstand, misstanden aanpakken en hier "wegkijken" roept de verdenking van klassenjustitie op.

In de tweede plaats dringt de Orde van Medisch Specialisten aan op een terugkeer naar de oorspronkelijke doelstellingen. Er worden er vijf aangegeven, waarvan als eerste twee worden genoemd loon naar werk en waar voor je geld. Heeft de minister de overtuiging dat hierover overeenstemming kan worden bereikt? Immers het "loon-naar-werkprincipe" beoogt dat de medisch specialisten een reële beloning ontvangen per geleverd product op basis van normtijd maal uurtarief. En daarover leven nog steeds verschillende verwachtingen. Volgens een enquête van de Vereniging voor Arts en Auto, de VVAA, denkt slechts 16% van de specialisten door de dbc's loon naar werken te krijgen. Wij vonden het persbericht van 26 juni jongstleden bij de publicatie van het rapport "Dbc moet. Maar dan wel goed! Doet ICT wat het moet?" ronduit verontrustend. Ik citeer: "VWS lijkt een flink aantal ordevoorstellen over te nemen, maar het is de vraag of dit voor de patiënt en de medisch specialist voldoende is." Over draagvlak gesproken. De verleiding is groot op dit rapport en de suggesties van de NVZ, de Vereniging van Ziekenhuizen, in "Verbeteren door vereenvoudigen" dieper in te gaan. Immers, ook daar ligt nog conflictstof, al was het maar over de door de NVZ opgeëiste regierol. Hoe beoordeelt de minister deze ontwikkelingen? Voorts zijn ook de voorstellen van CTG/NZa i.o. voor de nadere ontwikkeling van het dbc-systeem niet goed gevallen. Wat zijn hiervan de gevolgen?

De stelselwijziging moest met name een beter inzicht in de prijs in relatie tot de kwaliteit mogelijk maken. Dat wij met betrekking tot de kwaliteit nog aan het begin van een lange weg stonden, wisten wij, maar het nog steeds ontbreken van het noodzakelijke inzicht in de prijs van de ziekenhuisproducten, ondanks de investering van 283 mln. in het dbc-systeem tot dusverre moet alle betrokkenen het schaamrood naar de kaken jagen. De minister is echter politiek verantwoordelijk voor dit dreigende debacle en moet hierop aanspreekbaar zijn.

Dan kom ik nu op de tussenstand op de zorgverzekeringsmarkt. In de Monitor van de NZa i.o. van juni 2006 wordt opgemerkt dat door de lagere prijsstelling de markt voor collectieve polissen competitiever lijkt dan de individuele markt. Ontleent de minister mede aan deze wetenschap zijn uitspraak dat de premiestijging zich volgend jaar zal beperken tot gemiddeld 3%, terwijl ook veel hogere percentages worden genoemd?

De minister laat zich hierbij uiteraard niet uit over de eventuele premiestijging voor de aanvullende verzekering. Kan de minister zich echter voorstellen dat de CDA-fractie liever een ietwat hogere stijging voor de basisverzekering zal aanvaarden, in plaats van te worden geconfronteerd met een scherpe stijging van de premie voor de aanvullende verzekering in combinatie met een selectief aanbod? Een risico voor de mobiliteit blijft onder meer ook de invloed van de contractvoorwaarden in de aanvullende verzekering. De CDA-fractie is eveneens geschrokken van de opmerking dat de NZa i.o. momenteel tevens scherp let op een aantal verzekeraars dat in hun voorwaarden bij de aanvullende verzekering stelt dat deze kan worden opgezegd als de verzekerde een basisverzekering bij een andere verzekeraar neemt. Dat is toch in strijd met de wet? "Misleidende informatie" is dan een understatement. Ingrijpen in de polisvoorwaarden kan

niet; het stellen van regels aan informatievoorziening door verzekeraars is echter wel mogelijk. Acht de Minister de huidige wetstekst nog steeds toereikend om deze problematiek aan te pakken?

In de tussenstand valt verder te lezen dat het opvallend is dat oudere mensen en mensen met een slechte gezondheid minder vaak overstappen dan mensen met een betere gezondheid. Wij vinden aan dit verschijnsel echter niets opvallend. Integendeel, het is haast een vanzelfsprekendheid. Maar voor de NZa i.o. blijft het een aandachtspunt. Er zal worden uitgezocht wat de oorzaak hiervan is en wat de effecten zijn op de toegankelijkheid en de werking van de markt. Kan de minister bevroeden met welk doel dit onderzoek wordt ingesteld?

De NZa i.o. adviseert ook de NMa over de fusies. Heeft de minister de overtuiging dat hierbij ook de belangen van de verzekerden aan de orde komen, nu als gevolg van een fusie de patiënt-verzekerde weer terecht kan komen bij een verzekeraar, waarvoor hij of zij enkele maanden geleden bewust niet heeft gekozen? Is er langzamerhand geen basis voor ingrijpen op grond van aanmerkelijke marktmacht? Zo niet, wat moet er dan wel gebeuren, wil hiervan sprake zijn? Welke type boodschappen geeft de NZa in dit kader aan de NMa?

Indertijd heeft de CDA-fractie een hard punt gemaakt van een lijst van gecontracteerde aanbieders in de vorm van een addendum bij de polis. Uit de tussenstand blijkt dat in de meerderheid van de informatiepakketten van de zorgverzekeraars geen verwijzing staat naar de lijst van gecontacteerde aanbieders. Op de websites is deze informatie doorgaans wel beschikbaar maar niet altijd eenvoudig te vinden. De minister zal moeten toegeven dat de CDA-fractie terecht hiervoor heeft gepleit. Informatie over activiteiten van de zorgverzekeraars tot het verbeteren van de kwaliteit en snelheid van de verzekerde zorg is, op een enkele uitzondering na, eveneens niet beschikbaar. Ziet de minister in de analyse van de tussenbalans een voorzet tot nieuwe maatregelen? Zo ja, welke? Of moet de NZa regels stellen? Kan de Minister ons, met de eerste Zorgmonitor in de hand, verzekeren dat de Nederlandse Zorgautoriteit voldoende bevoegdheden heeft om zorgaanbieders en zorgverzekeraars aan de spelregels te houden? Is de marktmeester wel voldoende toegerust?

Het volgende onderdeel van mijn betoog betreft de collectieve contracten. De CDA-fractie kan zich moeilijk voorstellen dat de minister zich in zijn nadere memorie van antwoord beroept op artikel 93 van de Zvw om geen antwoord te geven op onze vraag naar de omvang van de collectieve contracten versus de aantallen individueel verzekerden. Wil de minister hiermee stellen dat deze kwantitatieve gegevens ook niet in de respectievelijke jaarverslagen zullen worden opgenomen? Wij hebben om drie, in feite twee, getallen gevraagd. In mijn directe omgeving werd de weigering van de minister als absolute onzin bestempeld. Om te kunnen beoordelen of sprake is van kruissubsidiëring, dat wil zeggen dat de premies voor individuele verzekerden nodig zijn om collectieve kortingen te financieren, hebben wij inzicht in de gevraagde gegevens nodig. Welke gegevens kunnen naar het oordeel van de minister dan wel op tafel komen? Wij gaan er vooralsnog van uit dat bekendmaking van de

door ons gevraagde gegevens krachtens de Zorgverzekeringswet is vereist.

Overigens begrijpen wij ook niet, dat de NZa i.o. in de tussenbalans uitsluitend vermeldt: "De gemiddelde korting in collectieve contracten is 6,6%." Waarom is dit percentage niet verder uitgewerkt? Hoe is dit gemiddelde bereikt? Wat is de bandbreedte? Circa 46% van de verzekerden heeft gekozen voor een collectief contract, zij het overwegend indirect via de werkgever. Wanneer deze kortingen worden gefinancierd uit inkoopvoordelen of kostenbesparingen kan hiertegen uiteraard geen bezwaar worden gemaakt. Anders ligt dit bij financiering uit eigen vermogen of beleggingsresultaten, gelet op de verschillende uitgangsposities van de onderscheiden verzekeraars. De vraag naar het gelijke speelveld is, wat ons betreft, nog niet voldoende beantwoord. Wij achten het dan ook een goede zaak, dat de NZa i.o. aankondigt in 2006 nader te zullen bestuderen waarom zorgverzekeraars kortingen geven en hoe deze gefinancierd worden. De relatie tussen vermogenspositie en premiestelling is terdege van belang. Op grond van de ferme uitspraak van de NZa-voorzitter: "Verzekeraars moeten aangeven wat de besparingen zijn geweest op de administratie en welk deel van de korting is gebruikt om marktaandeel te kopen" hadden wij nu al meer substantie verwacht. Bij deze plenaire behandeling verwachten wij van de minister een indringende toelichting op wat onder vertrouwelijke gegevens van afzonderlijke verzekeraars moet worden verstaan.

Ten aanzien van vernieuwende projecten willen wij het rapport van Ad Scheepbouwer niet voor onze rekening nemen. Er valt nog wel wat op de inhoud af te dingen. Collega Putters heeft hierop reeds gewezen. Op één punt scoorde Scheepbouwer wel, namelijk ten aanzien van het tempo en de vele barrières die innovaties in de zorg in de weg staan. Ook zonder marktprikkels dient de patiënt centraal te staan. Het is voor ons een uitgemaakte zaak dat hiervoor vernieuwingen in de zorg noodzakelijk zijn. Overigens is dat geen nieuw punt en praat Scheepbouwer in dit opzicht de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg na. In de beleidsbrief van 17 maart 2006 (29248, nr. 25) speelt de minister hierop in. Hij geeft aan dat door de zorg in dbc's te beschrijven en deze in een lijst vast te leggen, transparant in beeld wordt gebracht welke zorg kan worden geleverd. De genoemde brief geeft echter geen antwoord op de vraag of hiermede alle barrières, onder andere paradoxen en de financiële drempels voor innovaties, metterdaad zijn weggenomen. Ik verzoek de minister hierop nog eens nader in te gaan. Is er in Nederland voldoende ruimte voor innovaties in de zorg?

Het is uiteraard de bedoeling om, mede door innovaties, kwalitatief betere zorg te verkrijgen, zo mogelijk tegen lagere kosten. Wij geloven echter bij voorkeur niet in marktprikkels, maar veel meer in het uitdagen van de beroepseer. Onderzoekers, medisch specialisten en vele andere disciplines hebben veel bereikt in de strijd tegen de kanker en voor de verlenging van de overlevingskansen. Natuurlijk zijn dan de miljoenen van dankbare kankerpatiënten mooi meegenomen. De totstandkoming van het prachtige Kankerinstituut in Amsterdam betekent voor honderden onderzoekers een nieuwe uitdaging voor een integrale aanpak.

In 2006 zullen aanzienlijke kwaliteitsslagen moeten worden gemaakt, met name gericht op een betere toerusting van de patiënten en op het via prestatie-indicatoren meten van de kwaliteit van de door beroepsbeoefenaren en instellingen te leveren zorg. Korthedshalve zeggen wij: ga op de ingeslagen weg voort. Nog steeds is kwaliteitsinformatie immers beperkt aanwezig en daardoor niet goed vergelijkbaar, aldus de conclusie in de Zorgmonitor. Wanneer zal dit naar verwachting wel het geval zijn?

Minder tevreden zijn wij over de inspanningen van de zorgverzekeraars. Het jaar 2006 is, enkele uitzonderingen daar gelaten, min of meer een verloren jaar. Op 30 november 2004 stelde de minister: "Ik moet eerlijk bekennen dat wij vanuit een betrekkelijke nulsituatie beginnen." En: "Verzekeraars hebben absoluut nog een onvolkomen kijk op de kwaliteit." Naast het gebrek aan informatie was er ook nauwelijks sprake van een actieve aanpak op de zorginkoopmarkt. Hoe beoordeelt de minister deze kijk op de kwaliteit bijna twee jaar later? Naast het gebrek aan informatie was er ook nauwelijks sprake van een actieve aanpak van de zorginkoopmarkt. Bovendien gaat de prijs-kwaliteitverhouding juist om verschillen, om onderscheid. Verschuilt de NZa i.o. zich niet te veel achter het te kort schieten van de zorgaanbieders? Licht hier geen eigenstandige taak voor de zorgverzekeraars?

In dit kader zijn uiteraard de mogelijkheden van de NZa van wezenlijk belang, uiteraard in relatie tot de taken van de IGZ. Nog los van het feit dat onze vraag over de bodemkwaliteit niet is beantwoord en zonder onze eerdere betogen te herhalen, verzoeken wij de minister nog eens diepgaand in te gaan op de verhouding tussen de IZG en de NZa, mede gelet op de ruimte die de NZa toch moet hebben om een eigen oordeel te vormen. Hier wreekt zich uiteraard ook dat wij de onderlinge afspraken nog niet kennen. Afhankelijk van het antwoord zullen wij ook onze vraag over uitbreiding van de middelen voor de IGZ herhalen.

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het standpunt van de minister terzake van de eventuele Zorgconsumentenwet, die een beter inzicht geeft in de stand van zaken, dat tot dusverre al te zeer ontbrak. De onlangs ontvangen brief van 26 juni jongstleden sluit hierop aan. Wij hebben genoteerd dat op basis van zowel drie achtergrondstudies van de IGZ als een onlangs gevraagd advies van de RVZ uiterlijk november van dit jaar een standpunt door de minister zal worden ingenomen. Er rest ons thans niets anders dan hierop te wachten. Dat wordt wel een wachten vol ongeduld. In ieder geval geeft de minister er blijk van, gelet op zijn tempo, het belang van de patiënten niet die plaats in zijn beleid te willen geven die de CDA-fractie hieraan terecht wel wil geven. Er is in feite nog steeds geen sprake van een patiëntgerichte aanpak. Dat blijkt overigens eveneens uit de nu aan de orde te stellen items.

Allereerst de klachtbehandeling. Waarom blijft de minister zich zo weinig positief opstellen met betrekking tot de coördinerende rol van de NZa? Hoe zit het met de stroomlijning van de klachtenformulieren?

Dan de invloed van de verzekerden. Het zal ongetwijfeld niet de bedoeling van de minister zijn

geweest, maar het lijkt er sterk op dat hij nimmer van plan is geweest de toezegging aan de CDA-fractie van 29 en 30 november 2004 met betrekking tot de invloed van de verzekerden, met name bij de voormalige particuliere ziektekostenverzekeraars, serieus te nemen. Op een desbetreffende vraag van de CDA-fractie werd letterlijk geantwoord: "Er is nog een mogelijkheid om hier bij AMvB regels aan te verbinden. Ik zou dit het liefst helemaal vermijden en ik ben ook bereid om er in gesprek met Zorgverzekeraars op aan te dringen om dit op een royale manier te doen, opdat ik er geen regels aan hoeft te verbinden. Zij zijn in ieder geval verplicht om het te doen en ik wil mij ervoor inzetten dat het op een goede manier tot stand komt." Tijdens de replieken hebben wij de veronderstelling uitgesproken dat dit zou gebeuren in de door de CDA-fractie bepleite geest. Hieraan is nog toegevoegd: "Mogen wij ervan uitgaan dat de minister hiermede spoed betracht?" De minister heeft toen geantwoord: "Ik zet dit punt op de agenda van de eerstvolgende vergadering met de zorgverzekeraars."

Bij de behandeling van de Zorgverzekeringswet, een half jaar later, zijn wij hierop teruggekomen. De minister stelde toen: "De Kamer wil van mij een duidelijker uitspraak over de invloed van de verzekerden met name op het inkoopbeleid. Ik zeg de Kamer toe, dat ik het gesprek met ZN inga om dit te bewerkstelligen. Als dit onbevredigend verloopt, zal ik mijn middelen gebruiken om dit steviger te verankeren."

In tweede termijn heeft de minister dit op 7 juni 2005 nog eens herhaald met de woorden: Ik heb een heel duidelijke toezegging gedaan over de zeggenschap van patiënten en de invloed op het inkoopbeleid. Als uit het overleg met de zorgverzekeraars blijkt dat die niet goed van de grond komt, zal ik niet aarzelen in te grijpen.

Op 27 september 2005, bijna vier maanden later, is deze kwestie tijdens de bekende invoering van de Zorgverzekeringswet opnieuw uitvoerig door ons aan de orde gesteld. Dit naar aanleiding van de in de memorie van antwoord weergegeven uitleg door Zorgverzekeraars Nederland, waarvoor de minister blijkbaar is gezwicht. De CDA-fractie heeft toen duidelijk aangegeven niet langer te willen wachten, want dat leek op wachten tot sint-juttemis.

De gevraagde ingreep door de minister moest nu met spoed plaatsvinden. De CDA-fractie werd in deze wens royaal door de andere fracties in dit huis gesteund. De patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties hadden in hun brief van 25 augustus 2005 terecht gesteld, dat een jaar wachten een verloren jaar zou betekenen. In zijn beantwoording beriep de minister zich allereerst weer op de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen, maar toonde zich opnieuw bereid maatregelen te treffen. Tevens gaf de minister concreet aan tot welke terreinen de invloed van de verzekerden zich zou moeten uitstrekken. Om na een interruptie aldus te eindigen: "Ik doe de Kamer echter een harde toezegging. Als de zaak niet bevredigend geregeld wordt, kom ik met nadere maatregelen."

De dreiging van een Kameruitspraak is toen boven de markt blijven hangen, maar moet nu wel hard worden gemaakt. Er is immers nog steeds door de betreffende particuliere verzekeraars niets geregeld.

In de zevende voortgangsrapportage, die ten tijde van onze nadere vraagstelling nog niet in mijn bezit was,

wordt verwezen naar de Zorgautoriteit. Een onderzoek naar de naleving van de verplichting voor verzekeraars om de positie van de verzekerden statutair te regelen, zal uitkomst moeten bieden.

De NZa mag wat ons betreft de betrokken verzekeraars zoveel aanspreken als zij wil, wij houden de minister na ruim twee jaar aan zijn herhaalde toezeggingen en zullen terzake een uitspraak van deze Kamer vragen als de minister niet klip en klaar aangeeft, omgaand zijn harde toezegging na te komen. Het gaat erom, dat de verzekerden/patiënten recht wordt gedaan en daarom kunnen wij ons niet langer met zoethoudertjes laten afschepen.

Nog steeds blijft ook binnen het voorliggende wetsvoorstel de rol van de patiënten/consumenten ondergewaardeerd en onvoldoende uitgewerkt. De minister moet ons kunnen aantonen dat de markt van verzekeraars, aanbieders van zorg en patiënten/consumenten metterdaad in balans is en dat de NZa dat vooral voor ogen zal houden.

*N

De heer **Schouw** (D66): Mevrouw de voorzitter. Ongeveer een klein jaar na het debat over de Zorgverzekeringswet praten wij nu over het officieel instellen van de marktmeester van de zorgverzekeringsmarkt, de Nederlandse Zorgautoriteit. In het debat van vorig jaar hadden de fracties van D66 en OSF -- daaraan is niets veranderd; ik mag namens twee fracties blijven praten in deze Kamer -- net als andere partijen veel zorgen over de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Achteraf gezien moeten wij concluderen dat het met veel van onze zorgen wel is meegevallen. Zo waren wij bezorgd over premiestijgingen en al met al bleken de premies zo'n €79 lager uit te vallen dan verwacht. Dat is een mooie meevaller. De marktwerking in de zorg lijkt zo redelijk te zijn uitgekapt. Veel meer mensen dan verwacht zijn daadwerkelijk van zorgverzekeraar gewisseld; ongeveer 18% tegen 3% á 5% in de voorgaande jaren.

Naast de dingen die goed zijn gegaan, zijn er ook wel wat kanttekeningen te maken. Zo moesten veel verzekerden in de eerste helft van 2006 dubbele premie betalen omdat de in- en uitschrijving bij verzekeraars niet aansloot. Over een andere grote zorg van de Eerste Kamer, de onverzekerden, is nog veel onduidelijkheid. Onze fracties hopen dat er binnen afzienbare tijd meer duidelijkheid komt over de onverzekerden. Kan de minister die duidelijkheid verschaffen?

Ondanks de meevallers leven er bij dit wetsvoorstel opnieuw enkele zorgen bij onze fracties en die zorgen willen wij graag met deze minister delen. Die zorgpunten heb ik samengevat in zes punten die ik achtereenvolgens aan de orde ga stellen.

Het eerste punt is de marktafbakening. Nu de heer Lubbers weer in touw is om dit land op de rails te krijgen, moest ik bij de voorbereiding van deze spreektekst denken aan het begrip wat hem zo typeerde: "werkende weg". Werkende weg is naar de opvatting van onze fracties ook goed van toepassing op de inrichting van de Nederlandse Zorgautoriteit. In de memorie van antwoord geeft het kabinet zelf ook aan de nodige reserves te hebben. "De

slagvaardigheid zal in de praktijk moeten blijken", zo schrijft de minister. Een fundamenteel probleem komt hierdoor aan de oppervlakte. De Zorgautoriteit kan straks wel blaffen, maar kan zij ook doorbijten? Heeft zij juridische doorzettingsmacht?

Een van de belangrijkste taken van de NZa is het samen met de NMa tegengaan van verstoring van marktwerking op de zorgmarkt. Hiervoor heeft de NZa verschillende mogelijkheden. Als het echt uit de hand dreigt te lopen, kan de NZa optreden door aan te tonen dat een bedrijf aanmerkelijke marktmacht heeft. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, is het echter nodig om eerst de relevante markt af te bakenen. Zonder die markt af te bakenen, is het namelijk niet mogelijk om bijvoorbeeld prijsverschillen tussen regio's en de positie van de partijen op de markt te kunnen beoordelen.

Het afbakenen van die relevante marktmacht is bepaald geen peulenschil. Dit komt vooral door de heterogeniteit van het product zorg en door het feit dat consumenten door de aanwezigheid van verzekeringen geen volledige prijs ervaren.

Het antwoord van de minister -- en hij herhaalt dat in de beantwoording van de vragen van de fractie van D66 in de Eerste Kamer -- is dat de NZa bij het afbakenen van de relevante markt gebruik kan maken van het werk dat op dit punt al eerder door de NMa is verricht. Maar volgens een artikel in het blad ESB heeft de NMa nog nooit een relevante markt exact afgebakend. Zij heeft daarmee dus geen ervaring!

De NZa zal per geval de relevante markt moeten afbakenen en heeft aangegeven de methodes daarvoor in beleidsregels vast te zullen gaan leggen om zo reguleringszekerheid aan het veld te bieden. Dit streven juichen onze fracties toe.

De vraag is echter wel wanneer dit gaat gebeuren en hoe juridisch effectief dit middel is. Het lijkt een beetje een saai betoog over marktafbakening, maar volgens mij is marktafbakening wel de kern en de kracht waarop de NZa moet draaien. Het is een buitengewoon diffuus begrip waardoor -- zo zou je kunnen redeneren -- de uitvoerbaarheid van deze wet buitengewoon wankel wordt. Vandaar dat ik hieraan even wat tijd besteed.

Het afbakenen van een relevante markt is een zeer tijdrovende bezigheid en het beleid van de NZa over marktafbakening staat nog in de kinderschoenen. De minister heeft inmiddels verschillende internationale ondernemingen gevraagd om een offerte uit te brengen voor een onderzoek dat moet leiden tot een overzicht van technieken en methoden om die relevante markten af te bakenen. Onze fracties begrijpen eerlijk gezegd niet helemaal goed waarom dit proces zich juist op dit moment nog in zo'n prematuur stadium bevindt. Wanneer denkt de minister dat de offertes zijn bekeken, het onderzoek gereed is en de beleidsregels zijn opgesteld? Kan de minister overtuigend uiteenzetten waarom deze methode niet tijdrovend is? Kan de minister ook ingaan op de vraag over hoeveel juridische doorzetmacht de NZa straks beschikt?

Kortom, mevrouw de voorzitter, wij zouden graag zien dat de "a" van NZa ook echt staat voor autoriteit. Wij willen niet dat over twee jaar blijkt dat NZa staat voor Nederlandse Zorgadviseur. Dan hebben wij het immers fout gedaan.

Om goed toezicht te kunnen houden, moet de NZa samenwerken met een hele rij andere toezichthouders en instanties. Om de samenwerking goed te laten verlopen, wordt gewerkt met de inmiddels beroemde samenwerkingsprotocollen. Tot grote verbazing van onze fracties is op dit moment slechts een minderheid van deze protocollen klaar en zijn de meeste nog in ontwikkeling. Ik zeg het de vorige sprekers na: wij waren buitengewoon verbaasd toen wij lazen dat voor het samenwerkingsprotocol met het CBP het overleg pas nu wordt geopend. Hoe komt het toch dat dit nog niet in orde is? Hoe komt het toch dat het overleg met het CBP kennelijk niet regulier tussen de oren zit? Wij menen dat de wet niet effectief kan werken wanneer die samenwerkingsprotocollen niet zijn afgehecht. Kan de minister toezeggen dat de protocollen vóór eind 2006 gereed zijn? Wij moeten weten hoe de protocollen op elkaar ingrijpen: wie adviseert, wie hakt knopen door, wie bepaalt wat, hoe zit de keten in elkaar?

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Bedoelt de heer Schouw hier ook mee te zeggen dat de wet niet eerder in werking kan treden dan nadat de protocollen gereed zijn gekomen? Het gaat erom dat ook wij kunnen beoordelen of aan de protocollen zo inhoud wordt gegeven, dat geen sprake is van overlap, dat sprake is van een goede borging van de publieke belangen, et cetera.

De heer **Schouw** (D66): Het zou interessant zijn als dit een randvoorwaarde voor inwerkingtreding van de wet zou zijn. Dan hebben wij een politiek drukmiddel om het gerealiseerd te krijgen. De wet moet natuurlijk wel worden aangenomen. Er moet wel vaart in worden gemaakt. De minister moet klip en klaar zeggen: op die en die datum zijn de protocollen klaar en is in ieder geval voor de Tweede Kamer inzichtelijk hoe ze in elkaar grijpen, wat de samenhang is, wie de knopen doorhakt. Dat is essentieel. Het gemak waarmee de minister het punt in de memorie van antwoord behandelt, vinden wij niet passen bij een goede behandeling van deze wet.

Een van de zaken waar D66 zich sterk voor heeft gemaakt, is een soepele en correcte afhandeling van klachten. Wij zouden graag zien dat het meldpunt bij de NZa een prominenter plaats krijgt als overkoepelend klachtenloket. Verder hechten wij sterk aan het onderbrengen van verschillende klachtenregelingen in één heldere zorgconsumentenwet. Dat voorkomt versnippering en zorgt ervoor dat de rechten voor mensen afdwingbaar zijn. Bij de bespreking van het nieuwe zorgstelsel hebben alle partijen gezegd dat het om drie dingen gaat: een sterke positie voor de private partijen, een sterke positie voor de Staat en een sterke positie voor de consumenten. Om de positie van de consument te borgen moet er een wet komen. Dat was een conditie waaronder men kon instemmen met de stelselherziening. Het is zeer treurig om te zien dat er zo'n enorm perceptieverschil is tussen de minister en deze Kamer op het punt van het tempo. De fracties van D66 en de OSF zijn dan ook net als de CDA-fractie verbaasd over de erg aarzelende houding van de minister tegenover die zorgconsumentenwet. Er zijn nu zoveel verschillende klachtenprocedures, dat de consumenten door de bomen het bos niet meer zien. Het

wordt tijd voor een samenhangende wet. De minister lijkt er niet zoveel haast mee te maken en wacht op een onderzoek van de inspectie en een advies van de RVZ. Het schiet niet op, bijna een jaar na het debat over de Zorgverzekeringswet.

Wij hechten sowieso erg aan een goede afhandeling van klachten van consumenten. Het meldpunt van de NZa zou hierin een grotere rol kunnen spelen. De NZa geeft aan hier weinig voor te voelen, maar waarom eigenlijk? De baas van de NZa in oprichting, Frank de Grave, benadrukte in een interview dat de Zorgautoriteit er vooral is voor het veiligstellen van het belang van de consument als patiënt en als verzekerde. Het afhandelen van klachten zou prima bij die taakomschrijving passen. De minister lijkt de bal nu echter bij de verzekeraars en de zorgaanbieders te leggen. Hij antwoordt op vragen hierover dat de individuele zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van klachten. Dat zou een mooie en op zichzelf heldere afbakening van taken kunnen zijn, als dit tenminste goed zou gaan. Samen met de kersverse Nederlandse Zorgautoriteit moeten wij echter concluderen dat dit verre van goed gaat. De verzekeraars stellen volgens de Zorgautoriteit namelijk zeer beperkt informatie beschikbaar over het afhandelen van klachten. De NZa wil hen hierop aanspreken. Welnu, dat aanspreken vinden de fracties van D66 en de OSF onvoldoende. Naast aanspreken moeten er, om verbeteringen af te dwingen, ook harde afspraken worden gemaakt. Met wat voor concrete middelen wil de minister optreden, als de afhandeling van klachten niet snel beter gaat?

Vorig jaar maakten onze fracties zich al zorgen over de wellicht te grote populariteit van de collectieve contracten. De fracties vreesden dat door kruissubsidiëring de individuele verzekerden voor de korting op collectieve contracten zouden moeten opdraaien. Een jaar later zien wij dat er inderdaad erg veel mensen deelnemen aan een collectieve regeling. Bijna de helft van alle verzekerden, zo'n 46%, neemt deel aan zo'n regeling. De gemiddelde korting die verzekerden krijgen bij een collectief contract, is een kleine 7%. Hoe de kortingen op de collectieve contracten gefinancierd worden, is natuurlijk nog onduidelijk. Nog dit jaar wil de Zorgautoriteit uitzoeken hoe deze kortingen zijn gefinancierd. Onze fracties zijn er content mee dat de autoriteit dit onder de loep gaat nemen. De vraag is echter wel wat de Zorgautoriteit gaat doen als er sprake blijkt te zijn van kruissubsidiëring. Wordt het dan de A van advies of zijn er juridische middelen waardoor de A van autoriteit kan worden waargemaakt? Kan de minister daarop ingaan en kan hij aangeven welke scenario's hij daarbij voor ogen heeft?

De concentratie bij de zorgverzekeraars gaat wel erg snel. Met het oog op de invoering van de Zorgverzekeringswet zijn al eind 2005 de ziekenfondsen CZ en OZ gefuseerd. De afgelopen maanden zijn nog twee nieuwe megafusies aangekondigd. Zo hebben VGZ-IZA en Univé plannen voor een fusie. Samen zouden zij ongeveer 4,2 miljoen verzekerden hebben. Een andere aangekondigde megafusie is die tussen Menzis, Agis en Delta Lloyd. Ook deze combinatie zal zo'n 4 miljoen verzekerden tellen. Wij moeten hier een slag om de arm houden, want de NMa moet voor deze fusies nog wel haar

toestemming geven. De NZa brengt hierover zienswijzen uit aan de NMa. Waarschijnlijk kan er nog geen sprake zijn van een echt advies, omdat er nog geen marktafbakening heeft plaatsgevonden -- ik heb dat eerder gememoreerd -- of omdat er nog geen opdracht is gegeven voor een onderzoek naar de manier waarop marktafbakening kan worden bewerkstelligd.

Onze fracties zijn niet principieel tegen schaalvergroting in de zorgverzekeringsmarkt. Schaalvergroting kan kostenbesparend werken en op zichzelf was het aantal verzekeraars -- het waren er ongeveer 30 -- ook wel behoorlijk. Het is ook niet zo dat het huidige aantal verzekeraars onze fracties zorgen baart, maar de rappe ontwikkeling waarmee de concentratie van zorgverzekeringsmaatschappijen plaatsvindt, is wel zorgelijk. Bovendien zijn er naast de aankomende megafusies in de zorgverzekeringsmarkt al negen provincies waarin één verzekeraar de markt domineert. Al met al is dat zeer verontrustend, zeker omdat er nog geen sprake is van een Europese of internationale zorgverzekeringsmarkt die adequaat werkt. Verder is het voor huisartsen en ziekenhuizen moeilijk om een reële onderhandelingspositie te verwerven tegenover zulke giganten. Vorige week toonde de vaste commissie voor VWS in de Tweede Kamer zich ook bezorgd over dit onderwerp. De minister heeft beloofd om een brief te sturen met daarin het beleidskader van de NMa rond fusies. Onze fracties zijn benieuwd naar dit beleidskader en zij zijn ook benieuwd of de NZa überhaupt in staat is om iets tegen de snelle concentratie op de zorgverzekeringsmarkt te ondernemen, omdat de toezichthouder nog geen relevante markten kan afbakenen. Met welk wetsartikel uit de voorliggende wet denkt de minister een scherp wapen in handen te hebben om adequaat te kunnen optreden tegen deze marktontwikkeling?

Mijn zesde punt betreft de vergelijkbaarheid van kwaliteit in de zorg. De Nederlandse Zorgautoriteit is al aan de slag gegaan en heeft een overzicht gepubliceerd over de stand van zaken na de invoering van de Zorgverzekeringswet. In dat rapport "De tussenstand op de zorgverzekeringsmarkt" is te lezen dat verzekeraars erg moeilijk onderling te vergelijken zijn wat betreft de kwaliteit van de aangeboden zorg. Een onderzoek hiernaar van de NZa gaf een slechte uitkomst. Van alle onderzochte verzekeraars had er geen enkele begrijpelijke gegevens over de kwaliteit van de aangeboden zorg. De websites van de zorgverzekeringsmaatschappijen hadden hier ook geen bruikbare informatie over. Al met al is het een hele trieste en zware constatering als er geconcentreerd moet worden op kwaliteit en de NZa zegt dat het begrip kwaliteit bijna niet te definiëren is, dat het transparant is. Het is goed om te zien dat de NZa veel aandacht besteedt aan de kwaliteit en de zichtbaarheid daarvan voor de keuze van de patiënten. Het is ook wel begrijpelijk dat door tijdsdruk en de nieuwsgierigheid nog niet alles op orde is. Daarom hebben onze fracties er wel begrip voor dat de NZa vooral nu spreekt -- ik hoop over een jaar niet meer -- over het helpen bij het verbeteren van de vergelijkbaarheid van de kwaliteit. Dat de NZa de zorgverzekeringsmaatschappijen wil gaan helpen om de modelovereenkomsten te verbeteren, vinden onze fracties een goed idee, maar wij willen wel weten wat voor middelen de NZa in gaat zetten als de zorgverzekeringsmaatschappijen en

de zorgaanbieders niet transparanter worden over de geboden kwaliteit, waardoor het voor de consument onmogelijk wordt om op het punt van kwaliteit keuzes te kunnen maken. Graag een reactie op dit punt van de minister. Volgens onze fracties is de vergelijkbaarheid van de kwaliteit van de zorg randvoorwaarde om daadwerkelijk tot een adequate marktwerking in de zorg te komen.

Mevrouw de voorzitter. Deze wet is een start om de NZa smoel te geven. Dat is hard nodig in een liberaliserende markt. Wij zien serieuze problemen om de Zorgautoriteit voldoende doorzettingsmacht te geven. Misschien is ook de reikwijdte van de Zorgautoriteit wat te beperkt. Echter werkende weg zal de wet moeten worden aangepast om de slagkracht van de NZa op niveau te brengen en te houden. Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. In 1981 verscheen de eerste Nota Patiëntenbeleid. Voor die tijd was er geen sprake van patiëntenconsumentenbeleid. Wel werd er in een aantal nota's stilgestaan bij de rol en de positie van de patiënt en de consument. In de Structuurnota Gezondheidszorg, die in 1974 was verschenen, doet de democratiseringsgedachte haar intrede in het beleid. Een van de knelpunten die de nota formuleert betreft de onvoldoende tot ontwikkeling gekomen inspraak van de bevolking in de ontwikkeling van de gezondheidszorg en in het functioneren van voorzieningen. Als oplossing hiervoor wordt de patiënt op individueel en collectief niveau een rol toebedeeld in de besluitvormingsprocessen van de zorg. Na een reeks van jaren heeft dit beleid ten slotte handen en voeten gekregen. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid, hoe divers en hoe moeilijk meetbaar dat ook is, zeker uit het perspectief van de patiënt.

Bij de genoemde ontwikkelingen werd het ook als knellend ervaren dat het aanbod van voorzieningen vanuit een centrale aanpak was ingericht. Deze wijze van inrichting kwam in de loop der jaren steeds meer op gespannen voet te staan met de wensen van de zorggebruiker. Deze werd mondiger en eiste zeggenschap, ook bij de invulling van zijn vraag naar zorg. Veel mensen herkenden hun zorgbehoeften steeds minder in de aangeboden activiteiten en voorzieningen. Zij wensten tijdige levering, keuzevrijheid, variatie in het aanbod en een klantgerichte instelling, om maar enkele voorbeelden te noemen. Zo ontstond de steeds indringender wordende discussie over de ombouw in de richting van meer vraagsturing. Langzaam maar zeker werd het stelsel omgebouwd van aanbod- naar vraaggestuurd, en wij zijn er nog niet.

In dezelfde tijd werden wij geconfronteerd met een steeds maar oplopend financieringstekort. Het besef groeide dat het zo niet langer kon. In de jaren zestig en zeventig was op een breed terrein solidariteit gerealiseerd, ook bij de zorg via de sociale ziektekostenverzekering en subsidies, maar in de zorg waren de geesten rijp voor een andere benadering. Het stelsel van ziektekosten moest worden gewijzigd. Ook was ingrijpen in het

productieapparaat noodzakelijk om de stijgende premies te drukken.

In die jaren verschijnen er allerlei nota's. De Teldersstichting brengt in december 1986 een notitie uit: Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg. Het Wetenschappelijk Instituut van het CDA deed in januari 1987 het rapport Zorgvernieuwing door structuurverandering het licht zien, dat tot stand kwam onder leiding van onze collega Werner, die zich dat misschien niet eens meer herinnert. De gevoerde discussie maakt duidelijk dat het complexe volksgezondheidsmodel niet meer van bovenaf moet worden gereguleerd, omdat dit tot nu toe alleen maar tot ondoelmatig handelen heeft geleid.

Omdat de volksverzekering niet meer tot de mogelijkheden behoort, moet het financieringsstelsel ervoor zorgen dat consumenten, hulpverleners en financiers kostenbesparend gaan handelen. Zo komt langzaam maar zeker de keuze voor de markt in beeld, die dan de regulerende rol van de overheid moet overnemen. De markt moet de structuur bepalen en de kosten laag houden en de overheid dient op de kwaliteit toe te zien en de voorzieningen bereikbaar te houden. Teleurgesteld in de overheid zoekt men het heil op de markt.

Vandaag maken wij een aanvang met de behandeling van de marktautoriteit op het gebied van de zorg. De fracties van de SGP en de ChristenUnie vinden dat het patiëntenperspectief daarbij het uitgangspunt moet zijn. Daarom ben ik begonnen met het perspectief van patiënten of consumenten. Anderen hebben ook in allerlei toonaarden gezegd dat dit niet zo erg duidelijk is. Wij willen daar graag heel harde toezeggingen over hebben. Mevrouw Van Leeuwen heeft deze nog eens opgesomd. Hoe gaat het met de invloed van verzekeraars bij de inkoop van zorg? Daarover zijn in deze Kamer vele malen vragen gesteld aan de minister, maar dat heeft nog geen handen en voeten gekregen. Wij wachten met belangstelling het initiatief af van de NPCF om te komen tot centrale wetgeving wat betreft het consumeren van zorg.

Het kan niet ontkend worden dat dit kabinet met voortvarendheid heeft gewerkt. Ik heb nog even gedacht dat het hele kabinet zou verdwijnen en dat de minister dan ook weg zou zijn. De vroegere staatssecretaris Van der Reijden, die ik met ere noem, heeft in de tijd dat hij politiek geen rol meer kon spelen, omdat het kabinet was gevallen, een schitterend boek geschreven: De kostelijke gezondheidszorg. Het is nog steeds lezenswaard. Een aantal dingen daarin zouden zo over de tafel van de minister kunnen marcheren. Zij zouden het in deze tijd ook erg goed doen. De minister is druk geweest. Hij heeft met veel voortvarendheid wat in dertig jaar tot ontwikkeling is gekomen in wetgeving samengebond. Wij gingen vaak met het hoofd gebogen naar huis. Wij vroegen ons constant af hoe wij de minister wat tegengas konden geven en hoe wij hem wat konden bijsturen. Ik denk dat hij nu wel toe is aan een tweede boek over de kostelijke gezondheidszorg. Ik ben benieuwd hoe dat eruit zou zien. Mevrouw Van Leeuwen zou er zeker een prominente rol in krijgen; daar ben ik van overtuigd.

Marktwerking vraagt om een goede toezichthouder die de ontwikkelingen op het gebied van de

zorg kritisch volgt. Het gaat immers om belangrijke publieke belangen die goed gewaarborgd moeten zijn. Deze bijdrage ben ik dan ook begonnen met aandacht voor de positie van de zorggebruiker. Juist om die positie te versterken was de kanteling naar vraaggestuurde zorg nodig. De grote lijn van deze kanteling, namelijk het steeds meer gericht zijn op een cliëntgericht, vraaggestuurd aanbod van dienst- en zorgverlening, is door de fracties van SGP en ChristenUnie in deze Kamer altijd ondersteund. Met het begrip markt in de zorg hadden wij meer moeite en dat is nog steeds zo.

En vanwege deze marktwerking moet opnieuw het consumentenbelang worden gewaarborgd. De vraag die wij stellen aan de minister is of de WMG dit voldoende mogelijk maakt in relatie tot de NZa. Allereerst moet die toezichthouder onafhankelijk zijn. Maar is dat wel mogelijk, zo vragen wij ons af. Immers als marktmeester heeft de NZa de functie van regelgever. Zij neemt beslissingen met een algemene strekking. Daarnaast treedt de marktmeester op als rechter. Er moet beslist worden bij conflicten. Ten slotte is er ook de taak als uitvoerder. Hoe, zo willen wij van de minister weten, blijft de NZa met zo'n combinatie van verschillende functies afstand houden en boven de partijen staan?

Het beleidsterrein is complex. In deze ingewikkelde zorgmarkt moet een marktmeester goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de markt. Daarbij komt dat een toezichthouder altijd een forse informatieachterstand heeft ten opzichte van marktpartijen. Ik wijs op de schaalvergrotingen die al tot stand zijn gekomen en die nog tot stand zullen komen. Hoe wordt in de door ons geschetste leemte voorzien? Het is vervolgens van belang voor de NZa om te polsen wat de veldpartijen zullen vinden van maatregelen om te toetsen of alle belangen en aspecten in de beschouwing zijn betrokken en of er een evenwichtige afweging heeft plaatsgevonden om voldoende draagvlak te krijgen. Kan de minister ons inzicht verschaffen in de benaderingswijze waarvoor zal worden gekozen?

De WMG is een sluitstuk van een belangrijk maar ook omvangrijk wetgevingstraject dat tot doel heeft een drastische omwenteling van het sturingsmechanisme van de zorgsector te bewerkstelligen, namelijk van een door de overheid gestuurd model naar een model van gereguleerde marktwerking. Dit houdt onder meer in dat voor aanpassingen van beleidsregels, bijvoorbeeld prijsregulering, een omvangrijk transitietraject te verwachten is. Belangrijke delen van de zorg zullen de overgang naar een prestatiegerichte bekostiging, al dan niet in combinatie met vrije prijsvorming, moeten maken. Dat zorgt nu al voor spanningen in het zorgveld. Gezien de omvang van de veranderingen, zo blijkt uit onderzoek, vragen instellingen zich nu al af of de huidige managers en bestuurders over de goede kwaliteiten beschikken om te in te spelen op de veranderingen, variërend van concurrentie, verdringing in de markt tot nieuwe wet- en regelgeving en veranderende financieringsvormen. Dit zal ook voor de NMA een ingrijpend herontwerp van gehanteerde werkprocessen, informatiestromen en ook consultatievormen met zich brengen. Dat zal veel tijd en aandacht vragen. Kan de minister ons verzekeren dat dit niet zal leiden tot een grote uitbreiding van het

personeelsbestand? Dat zie je in zo'n geval vaak gebeuren. De minister krijgt een nogal stevige positie, de bestaande marktautoriteiten zijn redelijk onafhankelijk ten opzichte van de minister. Andere sprekers hebben naar het protocol gevraagd. Wij zijn er ook benieuwd naar hoe men overlappings voorkomt. Voor de Zorgautoriteit geldt dat deze, en ik citeer de minister, "gezaghebbend, slagvaardig en onafhankelijk" moet zijn. De minister bepaalt de hoofdlijnen van het beleid, neemt uiteraard de politiek relevante beslissingen, kan aanwijzingen geven en besluiten vernietigen. Maar waarom is er niet een raad van toezicht voorzien? Wij zouden daar altijd voor kiezen, ook om de minister een onafhankelijker en kritischer positie te geven. Is het niet te dominant dat ook het toezicht plaatsvindt door de minister? Lopen de rollen niet te veel door elkaar?

Toezichthouders zijn noodzakelijk, want bij marktpartijen, ook in de zorg, zal altijd de neiging bestaan om de concurrentie zo veel mogelijk uit te schakelen. Anderen hebben al gewezen op de geweldige concentratie door de fusies die hebben plaatsgevonden en nog zullen plaatsvinden. Daarom vinden onze fracties het juist dat naast het algemene toezicht van de NMa er in dit complexe veld ook sectorspecifiek markttoezicht is. Wij willen dat graag voor de toekomst continueren, tenzij er zeer goede redenen zijn om daarvan af te zien. Welke garanties zijn er dat de Zorgautoriteit in staat is om de opgedragen taak veel beter uit te voeren dan de NMa? De minister zal meer argumenten hebben dan alleen het sectorspecifieke markttoezicht.

Het proces van gereguleerde marktwerking is in gang gezet. Maar hoe kunnen wij voorkomen dat er straks in de zorg verschraling optreedt? Er blijft ook sprake van een moeilijk op te lossen spanning, gegeven het complexe zorgveld. De grote lijn van de ingezette kanteling moet meer gericht zijn op een cliëntgericht, vraaggestuurd aanbod van dienst- en zorgverlening. Dat is prima. Toch hebben professionele zorginstellingen, professionals op zich, nog de vaak taaie neiging aanbodgericht te denken en te werken, natuurlijk met respect voor de zorgvrager en diens eigenheid en wensen. Wij denken dat die neiging zal blijven bestaan. Er is sprake van een ingebouwde spanning die ook in de toekomst niet gemakkelijk weg te nemen zal zijn. Maar, zo houden onze fracties de minister voor, nu komt er ook nog vereconomisering van het zorgveld bij. Dat mag volgens de fracties van de SGP en de ChristenUnie niet uitmonden in een situatie van "de cliënt vraagt en wij draaien" of "u vraagt en wij draaien". Daarom blijft er onzes inziens in het zorgveld een belangrijke taak voor de overheid. Een overheid die daarop toeziet, die kan optreden en maatregelen nemen, een overheid die weet dat mensen zorg behoeven en er ook zorg voor draagt dat deze zorg totstandkomt. Dat vinden onze fracties een bijbelse opdracht voor de overheid.

Voorzitter. Wij hebben een aantal kritische vragen gesteld over het voorliggende wetsvoorstel. Wij verwachten een grondige beantwoording van de minister alvorens wij ons definitieve standpunt bepalen.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Ik ben vandaag stand-in voor mijn collega Jos van der Lans, die -- u zult het zich nauwelijks kunnen voorstellen -- nog belangrijker bezigheden heeft dan hier vandaag aanwezig zijn. Daarom neem ik vanavond zijn eerste termijn voor mijn rekening en zal hij morgen bij het antwoord van de regering en tijdens de tweede termijn de belangen van een kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg namens GroenLinks behartigen.

De behandeling van de Wet marktordening gezondheidszorg vormt het sluitstuk van een reeks wetten waarmee deze regering marktwerking in de gezondheidszorg wil stimuleren. De volgorde daarvan is wat curieus geweest, want het was logischer geweest om eerst de ordening, het toezicht en de autoriteit te bepalen en vervolgens de marktwerking op gang te brengen. Maar dit kabinet heeft besloten om het in de omgekeerde volgorde af te handelen, waardoor wij vandaag eindigen met iets waarmee wij wellicht beter hadden kunnen beginnen. Daardoor biedt de behandeling van de Wet marktordening gezondheidszorg wel een uitgelezen moment om een eerste balans op te maken van wat deze majeure ingreep in de Nederlandse gezondheidszorg ons heeft gebracht en de vraag te beantwoorden of de minister in dat opzicht zijn beloften heeft waargemaakt.

Iets meer dan een jaar geleden vergeleek de fractie van GroenLinks de zorgverzekeringswet met een enorm schip dat te water werd gelaten en langzaam maar zeker van de scheepshelling naar het water schoof terwijl er ondertussen nog volop aan het schip werd getimmerd en het allerminst vaststond of het gevaarte ook zeewaardig was. De kapitein riep manmoedig dat als het schip zou zinken dat hij dan ook politiek kopje onder zou gaan. Aan de wal, waar zoals altijd de beste stuurman zich bevonden, bestond maar weinig vertrouwen in een goede afloop.

Inmiddels is het schip te water gelaten en -- dat moeten wij deze minister nageven -- het is niet gezonken. De totale chaos bleef uit, de premies waren lager dan verwacht en er ontstond een verwoede concurrentieslag om de zorgconsumenten, precies zoals deze minister zich het had voorgesteld. Nu ja, precies? Het waren niet zozeer individuen die welbewust kozen, het waren vooral individuen die hun keuze toevertrouwden aan een collectief. De Zorgverzekeringswet heeft vooral bewezen dat Nederlanders een keuze vooral aan anderen toevertrouwen, wat natuurlijk weinig van doen heeft met het beoogde kritische "zorgconsumentendom" dat deze wet wilde stimuleren. Maar goed, de voorspelde wanorde bleef uit, er was links en rechts wat gemor en er waren bij de huisartsen bijvoorbeeld ernstige problemen, maar dat kan weinig afdoen aan het feit dat de kapitein de eerste slag gewonnen heeft. Het schip vaart, daar kan niemand meer omheen. Dat hij nu toch politiek kopje onder ging, was ook te danken aan een collectief, maar dit gaat buiten het zorgterrein om.

De vraag is nu alleen: waar gaat het naar toe? Want langzaam maar zeker krijgen wij zicht op de gevolgen van de forse boeggolven die de tewaterlating van het schip in de gezondheidszorg teweeg hebben gebracht. En dan hebben wij het nog niet over de onverzekerdenproblematiek, want de ware aard daarvan

moet nog duidelijk worden, daar is het nu nog te vroeg voor. Wat wij wel zien, biedt weinig reden tot optimisme.

In de eerste plaats begint zich te voltrekken wat bij elke stimulering van markten in publieke sector optreedt: namelijk dat de grootste marktpartijen de werking van de markt proberen te neutraliseren door zich met elkaar te verbinden. Marktwerking leidt altijd tot marktvermijding. Zowel bij de zorgverzekeraars als bij grote zorgaanbieders zullen wij de komende tijd een golf van schaalvergrotingen zien die er uiteindelijk toe zullen leiden dat onze gezondheidszorg bespeeld wordt door een paar grote ziektekostenverzekeraars en een aantal ketens van zorgaanbieders. Dit zal de bestuurlijke topsalarissen zeker ten goede komen, maar mijn fractie is er inmiddels van overtuigd geraakt dat deze door een zucht naar efficiënte schaalvoordelen aangejaagde wetmatigheden ten lange leste de kwaliteit van de zorg niet per definitie ten goede doen komen. Integendeel.

In de tweede plaats zien wij dat de nominale premies in de eerste concurrentieslag kunstmatig laag zijn gehouden en dat de zorgverzekeraars zich -- geheel conform de voorspelling -- nu opmaken om deze verliezen te compenseren. De verwachting is dat de komende jaren de nominale premies voor de standaardpolissen jaarlijks zo'n 10% duurder worden. Daarmee is de doelstelling dat marktwerking ook echt tot beheersing van de kosten zal leiden bepaald niet dichterbij gekomen.

In de derde plaats zien wij dat burgers daarvoor dan de rekening krijgen. Van de toezegging dat niemand er echt op achteruit zou gaan, is weinig terecht gekomen. 20% van de Nederlanders is financieel slechter uit met deze zorgwet en dat zijn niet altijd de mensen met de sterkste schouders.

De conclusie uit dit alles is dat het vooruitzicht op kostenbeheersing zich in het nieuwe stelsel vooralsnog niet aandient. Integendeel, het probleem van de opwaartse kostendruk zal naarmate het stelsel langer op koers is, steeds scherper voor het voetlicht treden. Daarbij is de verantwoordelijkheid voor een deel verschoven van de overheid naar de verzekeraars, die in steeds grote conglomeraten pogingen zullen gaan ondernemen om, met het oog op hun rendementseisen, via efficiëncymaatregelen de kosten te beheersen.

Daarmee betreden we het hoofdstuk van onbedoelde, zoniet perverse gevolgen van de stelselwijziging. Want de eisen van de financiers zullen door deze financiële druk in toenemende mate de praktijk van zorgprofessionals binnensijpelen. Dat proces is al bezig om zich door de haarvaten van de hele gezondheidszorg te verspreiden. De dynamiek is voorspelbaar: verzekeraars maken inkoopafspraken met zorgaanbieders, maar zullen voor hun geld gegevens terug willen zien. Omdat ze zelf niet in de spreekkamers aanwezig kunnen zijn, zal de neiging groot zijn om langs de weg van de codes, cijfers en formulieren zo veel mogelijk aan de weet te komen. Door meer te weten, kunnen ze immers slimmer inkopen en meer rendement maken. Dat is een onvermijdelijk proces, want alleen zo kunnen de zorgverzekeraars de zorg volgens hun financiële maatstaven disciplineren.

Met soepele marktwerking heeft dit alles weinig te maken; met controle en beheersing des temeer. We

hebben dit verschijnsel in de hele publieke sector opgang zien maken. Niet voor niets wemelt het in dit land inmiddels van de afdelingen en functionarissen "planning & control"; daar zitten de onzichtbare verspreiders van de bureaucratie, de stille functionarissen die niets aan toeval overlaten, niet voor verrassingen willen komen te staan, risico's willen vermijden en alles zeker willen weten. Anders krijgen ze van hoger hand de wind van voren.

Deze cultuur van controle-inflatie tiert, zo weten we inmiddels na vijftien jaar terugtrekkende overheid, weliger in een privaat georganiseerde publieke sector dan in een publiek georganiseerde sector. Het verschil tussen een overheidscontroleur en een verzekeringscontroleur is daardoor te vergelijken met het verschil tussen een wijkagent en een agent die met snelheidsmeters het verkeer controleert. De eerste maakt een praatje, investierend in vertrouwen en netwerken, de tweede schrijft een boete uit. Dat is de metamorfose waaraan de gezondheidszorg wordt onderworpen. De relatief humane overheidsbureaucratie wordt vervangen door een harde verzekeringsbureaucratie. Niemand wil dat, toch zal het gebeuren. Het schip dat op 1 januari te water is gelaten, lijkt onvermijdelijk op deze bestemming af te koersen. En de vraag die voor de discussie vandaag en morgen over de Wet marktordening gezondheidszorg relevant is, is hoe nu kan worden voorkomen dat de Nederlandse Zorgautoriteit deze gedaanteverandering van de bureaucratie niet nog eens gaat versterken. Want dat risico is groot. Je zag dat al gebeuren toen een paar weken geleden de eerste berichten over fraude in dbc-declaraties tot in de kranten doordrongen. Het was een mooi voorbeeld van hoe systemen hun eigen ongelukken produceren. Aan de ene kant de natuurlijke neiging van zorgverleners -- iets wat zij met alle Nederlanders delen -- om elke administratieve handeling in het eigen voordeel te verrichten, in de tweede plaats de behoefte om de kosten te reduceren en daarom de handelingen zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven en in de derde plaats als de uitkomst niet bevalt, nog eens nadrukkelijker dan ooit te gaan monitoren. Zo bestrijden wij bureaucratische monsters met steeds venijniger bureaucratische monsters.

Precies om die reden maakten meerdere fracties in deze Kamer zich erg ongerust over de stapeling van toezicht die in de zorg dreigt. In zijn antwoord doet de minister daar erg luchtig over: het is vooral een kwestie van goede afspraken en die afspraken zijn volop in de maak. Bovendien zijn er meerdere artikelen in deze wet waarin de Zorgautoriteit zelf moet laten zien dat haar werkzaamheden niet extra bijdragen aan de administratieve lasten van zorginstellingen. Als dat niet het geval is, is er geen vuiltje aan de lucht.

Maar het gaat er nu juist om dat de toezichthouder erin zou slagen om een combinatie te maken tussen kwantiteit en kwaliteit in de zorg, tussen economisch markttoezicht en vakinhoudelijk toezicht. Juist naarmate de economische zelfregulering in de zorgmarkt sterker wordt, mag je verwachten dat de toezichthouder meer oog ontwikkelt voor de professionele zorginhoudelijke kwaliteit. Naarmate de zorgmarkt meer realiteit wordt, moet de kwaliteitsinspectie eigenlijk belangrijker worden. Het is jammer dat de minister op dit punt weinig visie toont. Dat doet vrezen dat de verschillende toezichthouders

langs elkaar heen gaan werken en ieder voor zich de systeemperversiteiten nog eens gaan versterken.

Wat is nu precies een zorgautoriteit? Wat mag je daarvan verwachten? Welbeschouwd is dat de vraag waar de meeste fracties in deze Kamer mee worstelen: waar beginnen de bevoegdheden en waar houden ze op? Het is een autoriteit, dat betekent dat het meer is dan een marktmeester, want een autoriteit kan ook aanwijzingen geven. Maar wanneer en op basis van wat? Veel antwoorden op deze vragen zullen zich in de praktijk moeten uitkristalliseren. Maar veel is ook onduidelijk. Precies om die reden hebben nogal wat fracties casuïstiek voorgelegd om de minister te verleiden tot wat meer helderheid over wat wij van de Zorgautoriteit kunnen verwachten. De fractie van GroenLinks kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de minister zich ontwijkend opstelt. Dat is begrijpelijk want werkende weg zal een en ander duidelijk moeten worden, maar of het op alle punten verstandig is, valt te bezien.

Zo wilden wij weten of de Zorgautoriteit nu ook een wakend oog houdt op de commerciële avonturen van zorgaanbieders, die tot nu toe geheel uit publieke middelen zijn gefinancierd. Mogen zij een deel van hun vermogen gebruiken voor een riskante onderneming en, zo ja, hoe ver mogen zij dan gaan? Wat is hierbij de rol van de Zorgautoriteit? Het is mijn fractie bekend dat een aantal zorginstellingen met die vraag worstelt en uit hun ervaring blijkt dat eigenlijk niemand het precies weet. Wat mijn fractie wilde weten is of de Zorgautoriteit regels opstelt waarop instellingen hun koers kunnen afstellen of dat ze maar hun gang moeten gaan en de Zorgautoriteit tegenkomen als het mis gaat. Ik hoop het eerste, maar ik denk eigenlijk het laatste. En dat roept de vraag op of Zorgautoriteit nu hoofdzakelijk reactief is, of dat zij ook een proactieve rol heeft te vervullen. En wat is dan de relatie tot de minister en het departement? Wellicht dat de minister dat hier nog eens kan verhelderen?

Voorzitter. Tot onze verbazing lasen wij zaterdag in De Telegraaf dat Frank de Grave vanwege de val van het kabinet voorlopig nog niet zonder de afkorting i.o. aan de bak zou kunnen. Dat zou, aldus de wakkerste krant van Nederland, door de val van het kabinet pas na het reces zijn. Het was een vreemd bericht, want er stond niet in of een van de fracties in de Eerste Kamer het voorstel als controversieel had betiteld. Vermoedelijk leeft bij de redactie van de Telegraaf het idee dat als het kabinet valt, de Eerste Kamer onmiddellijk massaal naar een vakantiebestemming afreist.

Wij voelden echter geen aandrang om deze wet als controversieel te betitelen. De marktwerking in de gezondheidszorg verdient in zijn geheel wel dat predikaat, maar nu het schip eenmaal te water is gelaten, kunnen wij niet zonder een instantie die erop toeziet of de logica van het kapitaal -- om het maar eens in ouderwetse termen te zeggen -- er geen potje van maakt. Want de paradox van marktwerking wil dat marktpartijen zich voortdurend in alle bochten wringen om de werking van de markt zo veel mogelijk om zeep te helpen.

Maar het gevolg van die paradox is dat de nieuwe Zorgautoriteit vooral een economische toezichthouder wordt, die als waakhond fungeert voor grote economische verschuivingen en processen. De zorg van mijn fractie gaat

echter uit naar de zorgprofessionals: de mensen die het werk doen en de kwaliteit van onze zorg uitmaken. Hun logica zou net zozeer als de logica van de instituties bewaakt en beschermd moeten worden. En een zorgautoriteit die daar niet op enigerlei wijze oog voor heeft, schiet in zijn eigen voet. En dat zal op termijn niet alleen een pijnlijke, maar bovenal wel eens een hele dure vergissing kunnen zijn.

*N

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ook over dit wetsvoorstel zijn al veel woorden gewisseld. Door moties is in de Tweede Kamer de slagkracht van de Zorgautoriteit vergroot. Ook is aandacht gevraagd voor patiënten- en consumentenbelangen. In de bijzonder uitgebreide memorie van antwoord is een groot aantal vragen beantwoord, waaronder die van de VVD-fractie. Onze vragen zijn grotendeels adequaat beantwoord. De VVD-fractie zou nu nog graag een paar wat meer principiële zaken aan de minister willen voorleggen, in de hoop dat onduidelijkheden in de wet, zullen worden verhelderd.

Overigens is mijn fractie van mening dat het voorliggende wetsvoorstel aanvaardbaar is, zij het dat het niet ideaal is. Vandaar de vragen. De aanleiding voor deze vragen is voor het grootste deel te vinden in de memorie van antwoord van 2 juni 2006.

De VVD-fractie wil nog eens nader ingaan op de positie van de cliënt/consument, een van de drie partijen in het veld van de gezondheidszorg, en op diens positie binnen de zozeer door de regering begeerde marktwerking. De marktwerking heeft als een belangrijk doel, zoals op diverse plaatsen, en ook ten aanzien van dit wetsvoorstel, door de minister is gemeld, om de positie van de consument in de gezondheidszorg te versterken. Dat is op zichzelf een goede gedachte, aangezien de consument van gezondheidszorg zowel actor is als voorwerp binnen die gezondheidszorg. Daardoor heeft hij tegelijkertijd ook de kwetsbaarste positie van de drie partijen. Niet alleen zijn financiën, maar vooral zijn welzijn en in zekere mate zijn gezondheid staan op het spel. Dit maakt de consument kwetsbaar, omdat dit voor de andere twee partijen minder of in het geheel niet geldt. Zoals wij nog zullen aanvoeren, is het welzijn van artsen zeker ook aan de orde; dat van zorgverzekeraars baart ons echter geen zorgen.

Financieel is de consument kwetsbaar ondanks het feit dat hij geacht wordt een volwaardige speler in het spel te zijn. Deze kwetsbaarheid heeft onder meer te maken met het feit dat de consument slechts met betrekking tot een deel van de door hem te betalen prijs van een ziektekostenverzekering enige keuzevrijheid heeft. Dat is het deel dat ten onrechte de "premie" wordt genoemd. Ik gebruik de term "ten onrechte" omdat voor iedereen geldt dat naast de premie nog een aanzienlijk bedrag wordt betaald, hetzij door de werkgever, hetzij door hemzelf. Op dit deel van de kosten, die de werknemer/consument uiteraard uiteindelijk ook zelf betaalt, kan hij geen invloed uitoefenen. De overheid heft hier eenvoudig, al dan niet via de werkgever, een bedrag voor, dat vaak aanzienlijk groter is dan de "premie".

Nu de consument veelal zelf geen greep heeft op het grootste deel van de kosten die hij voor een

ziekttekostenverzekering betaalt, is het van groot belang dat er een organisatie met doorzettingsmacht is, die namens de consument kan optreden; de Zorgautoriteit dus. Welke mogelijkheden heeft de Zorgautoriteit om ook dit door de burger niet-controleerbare deel van de premie onder controle te houden? Het antwoord dat de Zorgautoriteit toeziet op de tarieven, voldoet niet. Stel dat de ziektekostenverzekeraars van mening zijn dat de burger meer moet gaan betalen voor de gezondheidszorg, omdat zij -- in hun visie -- niet kunnen rondkomen, hoe kan de Zorgautoriteit dan met rede en kracht opkomen voor de burger, die al zoveel betaalt? Op grond van welke factoren wordt bepaald of de premie, dan wel het andere, vaste deel, wordt verhoogd? Als ziektekostenverzekeraars in het verleden aangaven er niet uit te komen, dan werden de premies gewoon verhoogd. Wordt die praktijk voortgezet?

Een van de doelen van het toezicht van de Zorgautoriteit is een betere relatie tussen prijs, prestatie en kwaliteit. Het zomaar verlagen van tarieven van verrichtingen -- en van welke dan? -- is een optie, maar zal niet zomaar gaan. Ook kan mede als gevolg van een tariefverlaging van de ene verrichting, een andere weer omhoog gaan. Een alternatief kan zijn dat de ziektekostenverzekeraars gedwongen worden om minder overheadkosten te maken of minder bureaucratisch te werken. Hoe zal dat in de praktijk gaan? Hoe krijgt de Zorgautoriteit het inzicht dat de zorgverzekeraars bijvoorbeeld niet efficiënt zijn? En, iets heel anders, hoeveel winst mag gemaakt worden? Wat is een redelijke winst? Men kan tegenwerpen, en dat doet de minister wellicht ook, dat in een stelsel met marktwerking deze laatste vragen niet aan de orde moeten zijn. Gelet op de onvolmaakte marktwerking die wij al beschreven, blijven deze vragen in de visie van mijn fractie echter wel degelijk relevant.

Als de Zorgautoriteit onder meer tot taak heeft, de financiële belangen van consumenten/patiënten te behartigen en om te zorgen voor zo laag mogelijke kosten voor de premies, hoe krachtig kan deze dan optreden? Hoe bepaalt de Zorgautoriteit wat eventueel aan zorg ingeleverd moet worden om de kosten te beperken? En op het punt van de belangen van cliënten: om welke belangen gaat het? Die zijn toch niet gelijk? De één is gaarne bereid om voor lagere kosten wat minder zorg te accepteren, maar anderen zijn "rupsjes-nooit-genoege". En het bedrag waarover tussen verzekeraar en consument kan worden onderhandeld, de zogenaamde keuzevrijheid van de consument, betreft maar een klein gedeelte van wat er betaald wordt. Kortom, hier zitten knopen waarover niet licht gedacht moet worden. Heeft de NZa wel het vermogen en de kennis om uit deze knopen te komen? Een belangrijke rol spelen hier ook de artsen en andere zorgaanbieders, met hun salariseisen. Hoe zal de Zorgautoriteit daarmee omgaan? Hoe zullen kennelijk grote en onverdedigbare verschillen in inkomen tussen diverse specialismen, waaronder de huisarts, worden bezien? Is de inkomenspolitiek jegens artsen een zaak van de Zorgautoriteit of van de minister?

Laten wij nog eens kijken naar de casus die de VVD-fractie in het voorlopig verslag vermeldde, met de vraag daaraan gekoppeld wat nu de rol van de Zorgautoriteit daarbij zou kunnen of moeten zijn. Het ging

over de wanhoop van veel artsen, met name huisartsen, nu zorgaanbieders geheten, omdat hun declaraties door de verzekeraars niet geaccepteerd werden, terwijl er al uren werk in zat. Voorschotten werden door sommige verzekeraars gewoon niet gegeven. Wij hoorden al dat sommige huisartsen maar niet meer declareerden, omdat het gewoon ondoenlijk was. Dat is toch een ernstige weeffout in het systeem. Onze vraag aan de minister was of de Zorgautoriteit hierin een rol zou kunnen spelen. Het antwoord van de minister op bladzijde 47 van de memorie van antwoord kan ons niet overtuigen. De minister merkt op dat de "technische uitwerking van het declaratieverkeer in beginsel de eigen verantwoordelijkheid is van zorgaanbieders (artsen dus) en ziektekostenverzekeraars". In bijzondere gevallen zou de Zorgautoriteit wel regels kunnen stellen -- de heer Putters heeft hier ook op gewezen -- en die handhaven. Zo'n bijzondere situatie is, aldus de minister, dat de gewenste dienstverlening of zorg zonder zo'n regel niet totstandkomt. Dan gaat het dus om het publieke belang, zoals de minister stelt. Dus huisartsen mogen rustig twee vrije avonden per week met het schrijven van declaraties bezig zijn? Is hun welzijn dan geen factor van publiek belang?

Een elektronische pas voor de patiënt en een soort pinapparaat voor de huisarts zijn natuurlijk zo geregeld, maar kennelijk heeft dat geen prioriteit. Wij vinden dat de Zorgautoriteit ook artsen zou moeten beschermen, omdat zij zwak staan tegenover vaak meerdere zorgverzekeraars waarmee zij te maken hebben, die verschillende eisen stellen aan de declaraties en de administratie. Dus nogmaals de vraag aan de minister: als deze wet wordt aangenomen zal, moet of kan de Zorgautoriteit hier optreden, of doet de minister dat? Een voorbeeld van deze kwestie hoorde ik afgelopen week van een jonge Voorschotense huisarts die gaarne zijn naam wil laten noemen als dat het bericht geloofwaardiger maakt; dat doe ik hier nu echter niet. Hij is pas sinds een jaar in zijn praktijk, en staat nu vanwege dit soort declaratieproblemen al voor €50.000 rood. Een buffer heeft hij uiteraard nog niet kunnen vormen. Wat kan hier op korte termijn aan worden gedaan en door wie?

Ten slotte nog een vraag met een breder perspectief: hoe denkt de minister dat de markt zich gaat ontwikkelen? Wij zien al diverse zorgverzekeraars fuseren. Wordt dit geen oligopolie? Welke ruimte heeft de Zorgautoriteit in dit verband om indien noodzakelijk stevig te kunnen ingrijpen? Kan de minister een voorbeeld geven van een situatie waarin dat noodzakelijk wordt?

Een andere zaak zijn de dbc's waarover heel veel te zeggen is, maar gezien de levendige briefwisseling tussen de minister en de Tweede Kamer volstaan wij hier met de constatering dat kennelijk de zo innig begeerde stroomlijning van de tarifiering van specialistisch-medische zorg allerminst plaatsvindt. Ook is sprake van in ieder geval voor de consument volstrekt ondoorzichtige rekeningen. Wij dringen erop aan dat dit gehele systeem nog eens zeer kritisch wordt bekeken.

Al met al heeft de VVD-fractie nog een aantal dringende vragen. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Detentie en berechting Charles Taylor!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006, van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone (Wet Speciaal Hof voor Sierra Leone) (30610).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik mag mede namens de SP-fractie spreken, hetgeen mij een bijzonder warm gevoel geeft. Ik stel voorop dat de fracties van PvdA en SP warme voorstanders zijn van het feit dat de regering heeft meegewerkt aan het in Nederland vestigen van het tribunaal dat Charles Taylor gaat berechten. Daarover zal er in deze Kamer weinig verschil van mening zijn. De problemen schuilen altijd in het "hoe". Het eerste punt betreft de juridische grondslag. Volgens de regering is dat Resolutie 1688 van de VN-Veiligheidsraad van 16 juni 2006, die bij de stukken is gevoegd. Dat is op zichzelf genomen curieus, want die resolutie is gebaseerd op hoofdstuk 7 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit gaat over militair optreden bij bedreigingen van de vrede. Daaraan zien wij hoe ver het Handvest zich in de praktijk heeft ontwikkeld in de laatste halve eeuw: Nederland wordt verplicht om te accepteren dat er op zijn grondgebied een kamer van het Sierra Leonehof zetelt, en dat wordt gebaseerd op een artikel dat bedoeld is om militair optreden van de Verenigde Naties, bijvoorbeeld in Korea of in Congo, te onderbouwen. In hoofdstuk 7 wordt echter met geen woord over rechtspraak gerept.

Resolutie 1688 geeft een opdracht aan de regering. De resolutie bevat geen direct werkende bepalingen, die zonder verdere uitwerking rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde kunnen werken. De regering stelt dat overigens wel in de memorie van toelichting op pagina 6: "...omdat zij dwingend is geformuleerd jegens Nederland". Dat lijkt mij geen sterke redenering, want daarmee zouden alle EG-richtlijnen, die ook dwingend zijn geformuleerd jegens Nederland, rechtstreekse werking hebben. De bepalingen van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet gaan over bepalingen die zodanig zijn geschreven dat zij zonder verdere uitwerking binnen de Nederlandse rechtsorde kunnen werken. Dat is met Resolutie 1688 niet het geval. Ik denk daarom dat een beroep op de artikelen 93 en 94 van de Grondwet in dit geval in het geheel niet aan de orde is. De resolutie neemt wel resoluut de Nederlandse jurisdictie over Charles Taylor af, en geeft deze aan het "Taylortribunaal", en wel

op Nederlands grondgebied. De soevereiniteit van Nederland wat betreft de jurisdictie over Taylor wordt ons ontnomen en aan het tribunaal gegeven. Het betreft hoger recht, waaraan Nederland zich moet conformeren.

De regering heeft ook artikel 92 van de Grondwet aangehaald, waarin staat dat aan volkenrechtelijke organisaties rechtspraak mag worden opgedragen als de resolutie al voldoende juridische basis levert. Mijn vraag is dan: waarom wordt ook nog artikel 92 van de Grondwet erbij gehaald? Is dit artikel in dit verband niet overbodig? Hoe werken, bij de rechtstreekse werking waarover de regering het heeft, de eerste woorden van artikel 92, namelijk dat er zo nodig sprake moet zijn van aanvaarding van dergelijke maatregelen met een tweederde meerderheid van beide Kamers? De tekst van artikel 92 betreft verdragen waarvan een goedkeuringswet in beide Kamers moet worden ingediend. De resolutie is niet op deze wijze tot stand gekomen. Deze komt op ons af krachtens een reeds bestaand verdrag. Van tweeën een. Of de resolutie is als zodanig de grondslag. Of zij vindt ook een grondslag in de Grondwet. De memorie van toelichting haalt beide dingen voortdurend tegelijkertijd aan en maakt geen keuze.

Wanneer je artikel 92 van de Grondwet als relevant erkent, zoals gebeurt op pagina 4 van de memorie van toelichting, is het van belang of de tekst van de resolutie afwijkt van de Grondwet. De Raad van State beweert dat de resolutie niet mag afwijken van dwingend recht. Deze stelling wordt ontleend aan een recent arrest van het Hof in Luxemburg. Dat dwingend recht betreft hier met name grondrechten. De Raad van State noemt de artikelen 15 en 17 GW. Deze grondrechten zijn de twee oudste die wij kennen. Artikel 15 is de Habeas corpus, die uit de Magna Carta komt en daarmee teruggaat tot 1215. Artikel 17 is het Jus de non evocando, het recht om door een rechter niet te worden afgetrokken van de rechten die de wet hem toekent, zoals wij dat zo mooi zeggen. Dit is geformuleerd in de tijd van de Bourgondische vorsten tegen de Grote Raad van Mechelen waar de vorsten hun rechtspraak wilden concentreren. Het betreft dus zeer oude, in het noorden van Europa gevestigde, grondrechten. De regering zegt dat deze in dit geval worden ontzien. Zij zegt dat er geen sprake is van strijdigheid omdat Taylor weliswaar geen beroep kan doen op de Nederlandse rechter, maar wel op het tribunaal wanneer hij tegen zijn wil wordt vastgehouden en hij van mening is dat hij moet worden vrijgelaten.

Ik leg de artikelen 15 en 17, waarvan de regering zegt dat deze niet aan de orde zijn, naast artikel 113 van de Grondwet waarin staat dat in Nederland bij uitsluiting door de rechterlijke macht recht wordt gesproken in strafzaken waarbij vrijheidsontneming mogelijk is. Dat is dus uitdrukkelijk opgedragen aan de rechterlijke macht. Wanneer je het nu opdraagt aan het Taylortribunaal, wijk je af van artikel 113 van de Grondwet. Dat vind ik niet erg, maar zeg dan niet dat er geen strijd is met de Grondwet. Als je dat doet, moet je immers een bijzonder vorm van besluitvorming plegen, omdat er afgeweken wordt van artikel 113 GW. In ieder geval is dat naar mijn mening het geval. Wij moeten dan conform artikel 97 GW een manier vinden om een beslissing met tweederde meerderheid te nemen. Wanneer de resolutie van de Veiligheidsraad

echter de overwegende juridische grondslag vormt, rijst de vraag waar de grens ligt. Op deze manier kan de regering in goed overleg met de Veiligheidsraad het eigen parlement passeren, zoals hier het geval is. Als George Bush het in zijn hoofd krijgt dat het goed zou zijn om een speciaal terrorismehof in Nederland te vestigen. Zelfs een regering die op dat moment weer in normale doen is, met ministers niet meer demissionaris maar weer gewoon missionaris zijn -- of zendeling, zeg ik ten behoeve van de heer Donner -- zal niet in zijn hoofd halen om dat te doen. Technisch gezien zou het echter mogelijk zijn.

Minister **Donner**: Ik moet even iets corrigeren. De regering is niet demissionair zolang hare majesteit in goede gezondheid verkeert. Het kabinet is demissionair.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het politiek wezenlijke deel van de regering is demissionair. Het politiek onwezenlijke deel van de regering blijft gelukkig.

Het wetje waarover wij vandaag beslissen, heeft slechts een zeer beperkte betekenis. De hoofdzaak zit in de resolutie. De regering stelt dat deze blijft gelden in geval wij het wetje vandaag zouden verwerpen. Het lijkt dat wij over de zaak dus niets te zeggen hebben. Dat is een curieuze zaak. Wij zitten dus met het probleem dat wij enerzijds krachtens een reeds aangenomen verdrag aan een orgaan, de Veiligheidsraad, een bevoegdheid hebben gegeven op basis waarvan het mogelijk blijkt om beslissingen te nemen die afwijken van de Nederlandse Grondwet. Zelfs als sprake is van afwijkingen van de Grondwet, kunnen wij er niets aan doen. Dat is een vrij fors probleem, waarvoor een oplossing moet worden gezocht. Nu is sprake van het passeren van het parlement. De regering heeft meegewerkt met de Veiligheidsraad, die vervolgens met een resolutie komt die ons dwingt. Het parlement heeft er niets over te zeggen gehad. Ik zeg overigens nogmaals dat wij van mening zijn dat de regering inhoudelijk voortreffelijk heeft gehandeld. Daarmee ben ik mijn betoog begonnen. Op het moment dat er in ons midden wel verschil van mening over het onderwerp zou zijn, zou wellicht een minderheid van beide Kamers grote problemen kunnen hebben met een dergelijke handelwijze. Hoe kunnen zij de regering dit dan beletten? Het komt op ons af op een moment dat de Veiligheidsraad de resolutie al heeft aangenomen. Wij hebben dus weinig mogelijkheden om ons wat dat betreft te bewegen.

De bestaande situatie op dit punt is overigens al ondoorzichtig. Deze Kamer heeft in 1999 een discussie gevoerd over "Lockerbie". Zij vond toen dat inderdaad sprake was van een afwijking van de Grondwet, zodat het betrokken verdrag alleen kon worden aanvaard met een tweederde meerderheid. De Tweede Kamer vond dat echter niet. Vervolgens kwam de kwestie van het Internationaal Strafhof. Ook daarover heeft een discussie in deze Kamer plaatsgevonden, in december 2001. De regering vond toen dat het desbetreffende statuut met een tweederde meerderheid moest worden aangenomen, maar vanwege een totaal ondergeschikt onderwerp, namelijk het feit dat de immuniteit van volksvertegenwoordigers en van het staatshoofd, het niet politieke deel van de regering dus, zouden kunnen worden aangetast door het Statuut over het

Internationaal Strafhof. Het feit dat hier een Hof zou komen met een zeer ruime jurisdictie, niet alleen in de richting van Nederlanders, maar ook in de richting van anderen, is blijkbaar niet in strijd met de Grondwet. Dat kan met gewone meerderheid worden aanvaard. Dat zijn toch potsierlijke situaties. Die kwestie werd in dat debat gehekelde. Uiteindelijk is er in december 2001 een motie in deze Kamer ingediend. Ik mocht die motie als eerste ondertekenen. Dat is nu 4,5 jaar geleden. In de motie werd de regering gevraagd te zorgen voor een advies van enige staatsrechtsgeleerden. Minister De Vries heeft dat verzoek uitgevoerd. Het rapport is in juli 2003 verschenen. Dat is nu drie jaar geleden. Intussen hebben de regering en beide Kamers der Staten-Generaal nog steeds niet overlegd over hoe het probleem moet worden opgelost. In dit geval is het geen groot probleem, omdat sprake is van onderlinge overeenstemming. Er moet echter wel een zuivere procedure worden gevolgd, juist voor die gevallen waarin dat niet het geval is.

Wij hebben zo'n geval gehad onder het eerste kabinet-Lubbers. Het ging toen om het kruisvluchtwapenverdrag. Dat stuitte op groot verzet bij een grote minderheid. Toen heeft de gewone minderheid vastgesteld dat dit verdrag niet in strijd was met de Grondwet en dat het dus met gewone meerderheid kon worden aangenomen. Dat was echter een potsierlijke vertoning.

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Is de heer Jurgens het met mij eens dat iets een juridisch probleem is of niet, en dat dit niets te maken heeft met de vraag of een meerderheid een goed gevoel heeft bij een wetsvoorstel? Ik vind de heer Jurgens wat dat betreft niet helemaal principevast in zijn betoog.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik probeerde twee dingen uit elkaar te halen. Ik ben het eens met de inhoud van de aan de orde zijnde kwestie. Tegelijkertijd wijs ik erop dat de juridische grondslag waarmee wij nu al voor de vierde keer zo iets doen, buitengewoon wankel is. Dat is gevaarlijk, want als er geen sprake is van de grote eensgezindheid die er nu is, kan dat politiek tot een patstelling leiden die de zaak ernstig in gevaar zou kunnen brengen. Dus moeten wij tijdig maatregelen treffen. Vandaar de motie van 2001 en het advies van 2003, maar het is nu 2006. Ik probeerde dit betoog te gebruiken om deze minister van Justitie, die overigens niet de verantwoordelijk minister is -- dat waren zijn voormalige collega's De Graaf en Pechtold -- tot een reactie te verleiden. Wij hebben beide ministers overigens meermalen daarop aangesproken, maar er kwam niets, ook geen debat over het onderwerp. Het spijt mij als ik de heer De Graaf de indruk heb gegeven dat ik iets anders bedoelde.

Het lijkt mij niet zinvol al te zeer in details te treden. Ik ben wel benieuwd naar de juridische grondslag van het Taylortribunaal in Nederland. Is dat alleen de beslissing van de Veiligheidsraad, of speelt ook de Grondwet als zodanig een rol? Als dat het geval is, hoe moeten wij dan omgaan met die Grondwet, met name in het licht van artikel 92 en de vraag van de rechtstreekse werking, wat de regering volhoudt?

De tweede vraag is of de minister werkelijk wil volhouden dat het besluit van de Veiligheidsraad Nederland niet dwingt tot afwijking van de Grondwet.

De derde vraag is of de regering nu eindelijk wil reageren op het rapport-Besselink inzake de toepassing van artikel 91, derde lid, zodat wij volgende keer dit debat niet hoeven te houden maar een debat kunnen houden los van een concreet geval als dit.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het is op zichzelf een zeer verheugende omstandigheid dat er een Speciaal Hof voor Sierra Leone is ingesteld en dat een voormalig staatshoofd, na Milošević pas de tweede in de wereldgeschiedenis, wordt onderworpen aan rechtspraak door een internationaal tribunaal. Dat is een verheugende ontwikkeling voor allen die de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als zodanig een warm hart toedragen, waaronder de vorige spreker, collega Jurgens, en ongetwijfeld ook de anderen die nog het woord zullen voeren hierover.

Dit geldt temeer, omdat al sinds jaar en dag in de Nederlandse Grondwet staat dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Ik ben zelf geneigd om tegen collega Jurgens te zeggen dat bij de beslissing van Nederland over deze zaak, te weten het mogelijk maken van een zitting van het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Nederland, de grondslag ervoor te vinden is in de Nederlandse Grondwet. Die ligt juist in die opdracht aan de regering, een opdracht die wij als Kamer zouden moeten steunen. De vraag is natuurlijk wel of de overige bepalingen van de Grondwet, zeker als het gaat om de vestiging van een dergelijk hof, voldoende faciliteiten bieden om het daadwerkelijk mogelijk te maken. Wij worden hier namelijk geconfronteerd met de consequentie van het feit dat wij in de Nederlandse politiek ernaar streven dat Den Haag de juridische hoofdstad van de wereld is en nog verder wordt, maar kennelijk in onze eigen constitutionele grondslag daarmee onvoldoende rekening hebben gehouden. Onze Grondwet loopt wat dat betreft achter op dezelfde ontwikkeling van de internationale rechtsorde waarvan zij zegt dat de regering die moet bevorderen.

Ik ben dan ook geneigd om in aansluiting op de woorden van collega Jurgens de regering te vragen, ook die aspecten te betrekken bij de vraag of de Grondwet nog adequaat is op het punt van de ambities die Nederland heeft bij het bieden van plaats aan internationale hoven zoals dit speciale tribunaal. Weliswaar is Nederland nu ook gastland voor het Internationaal Strafhof, maar zeker zolang de Verenigde Staten de lijn hanteren die zij hanteren, moeten wij aannemen dat erin de toekomst nog wel meer speciale tribunaal zullen komen. Het lijkt mij wenselijk dat wij in den brede een discussie met de regering voeren hoe daarin te handelen. Daarin kan ook de problematiek aan de orde komen van het wel of niet goedkeuren van wetten met tweederde meerderheid, omdat er zou worden afgeweken van de Grondwet.

Collega Jurgens zal het met mij eens zijn dat in beginsel de mogelijkheden voor de heer Taylor om zich te wenden tot een onafhankelijke rechter die beslist over zijn

detentie, door middel van de instelling van een internationaal hof, namelijk het Speciaal Hof voor Sierra Leone, wel gewaarborgd is. In dat opzicht kunnen wij niet echt zeggen dat hij wordt afgetrokken van de bevoegde rechter, omdat juist vanuit het gezichtspunt van de internationale rechtsorde dit de rechter zou moeten zijn die bevoegd is om te oordelen over juist de strafbare feiten die hem ten laste worden gelegd. Rechtspolitiek gesproken of rechtsfilosofisch gezien denk ik dat wij volledig op de juiste koers zitten, maar dat wij ons in Nederland alleen de vraag moeten stellen of wij constitutioneel wel de juiste faciliteiten bieden om die koers in de praktijk op een effectieve en nette manier vorm te geven.

Laat ik het illustreren met een juridisch-technisch punt. In de memorie van toelichting staat dat wanneer Taylor of eventueel andere door het hof gedetineerde personen onverhoopt zouden ontvluchten, deze personen vervolgens zullen moeten worden overgeleverd aan het hof door Nederland. Voor de beslissing over die overlevering is de Nederlandse rechter echter weer bevoegd. Het voorstel sluit dus aan de ene kant de Nederlandse rechtsmacht uit, behalve voor het geval Taylor de gevangenis ontvlucht, want dan zal de Nederlandse rechter over overlevering moeten beslissen. Volgens de resolutie van de Veiligheidsraad heeft de Nederlandse rechter echter geen enkele jurisdictie, tenzij uitdrukkelijk op basis van een verdrag met het Speciaal Hof. Dat is natuurlijk ook nogal merkwaardig, want het Speciaal Hof is als zodanig geen orgaan. Het is weliswaar mede-ingesteld door de VN, maar op basis van een verdrag met de staat Sierra Leone. Het is dus een sui-generisfenomeen. De Veiligheidsraad heeft bepaald dat Nederland geen rechtsmacht heeft, tenzij op basis van een verdrag tussen Nederland en het Speciaal Hof. De vraag is dan of het verdrag daarin voorziet. Blijkens het Tractatenblad geeft artikel 5 hierover een antwoord, waarbij wordt verwezen naar de procedure voor overlevering zoals geregeld bij het Joegoslaviëtribunaal. Voor mij blijft de vraag of dit afdoende is om aan de uitdrukkelijke opdracht van de Veiligheidsraad om geen rechtsmacht uit te oefenen voldoende tegemoet te komen. Is op deze wijze uitvoering gegeven aan de enige uitzondering die de Veiligheidsraadsresolutie mogelijk maakt? Het is een illustratie van de gecompliceerde juridische techniek waarin wij verzeild raken doordat wij ons eigen staatsrecht niet voldoende hebben toegesneden op de ambitie die wij nastreven. De uitdrukkelijke oproep van collega Jurgens om echt snel met een standpunt te komen over het rapport van de commissie-Besselink wil ik ondersteunen. Ik voeg eraan toe het verzoek om het in het wat bredere kader te plaatsen van het perspectief dat Nederland in de internationale rechtsorde nastreeft.

*N

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Na de geleerde betogen van de twee voorgaande sprekers zal ik kort zijn. Ik wil er als bestuurder op wijzen dat wij in dit land kennelijk ook iets snel kunnen, en dan ook nog redelijk goed. De tijd tussen het indienen van het wetsvoorstel bij de Raad van State en vandaag is zeer beperkt. Men beweert altijd dat de Nederlandse overheid niets snel kan,

maar hier wordt het tegendeel bewezen. Dat doet mij zeer veel deugd. Als het moet, dan kan het ook!

De honorering door de regering van het verzoek van het Speciaal Hof voor Sierra Leone om toe te staan dat het proces tegen het voormalige Liberiaanse staatshoofd Charles Taylor op Nederlands grondgebied wordt gevoerd en dat de verdachte met het oog op zijn proces in Nederland wordt gedetineerd, hetgeen inmiddels het geval is, heeft de instemming van de VVD-fractie. Dat was ook de vraag die de Nederlandse regering aan het parlement heeft voorgelegd.

Mijn fractie stemt eveneens in met de door de regering gevolgde, deels vertrouwelijke procedure, omstandig beschreven in de memorie van toelichting, en meer in het bijzonder met haar medewerking aan de totstandkoming van Veiligheidsraadsresolutie 1688 van 16 juni 2006, die de juridische grondslag biedt voor de detentie en berechting van Taylor in Nederland. Ook daarover staat in de memorie van toelichting een heel betoog, handelend over de vraag of de Nederlandse regering kan meewerken aan de totstandkoming van een resolutie van de Veiligheidsraad en vervolgens kan constateren dat daarmee mogelijk inbreuk wordt gemaakt op het Nederlandse rechtstelsel. Deze interessante discussie behoeven wij hier niet verder te voeren.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat bepalingen die complementair zijn aan de bepalingen van de Veiligheidsraadsresolutie, maar die niet nodig zijn voor een deugdelijke juridische grondslag voor het laten plaatsvinden van het proces, aldus de regering. Kan de minister nog eens aangeven hoe precies de juridische verhouding is tussen de resolutie en dit wetsvoorstel, met name in relatie tot de relevante bepalingen van de Grondwet? Deze minister kennende, heeft hij aangevoeld welke vragen zouden worden gesteld en zal ook hij met een hooggeleerd betoog komen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun bijdrage. Ik dank de heer De Graaf ook voor zijn woorden van waardering voor de snelle behandeling van het wetsvoorstel. Het is afgelopen donderdag twee weken geleden ingediend bij de ministerraad. De vrijdag daarop is het behandeld door de ministerraad en de woensdag daarna door de Raad van State. Vervolgens is het vorige week door de Tweede Kamer behandeld en deze week door de Eerste Kamer. De wetgever kan inderdaad snel handelen als het nodig is, ook als het niet om belastingwetgeving gaat. Naar mijn ervaring is dat namelijk zo'n beetje de snelste wetgeving in dit land. Ik ben er in ieder geval heel erkentelijk voor dat dit wetsvoorstel nu nog behandeld kan worden.

Het wetsvoorstel en überhaupt het proces tegen de heer Taylor zijn in die zin uniek, zowel juridisch als feitelijk. Feitelijk is het uniek omdat het zeer uitzonderlijk is dat een strafproces tegen één persoon in zijn geheel wordt verplaatst van het ene continent naar het andere. Dat heeft logistiek, maar ook juridisch grote implicaties. Het is

echter ook niet zo maar een proces. De heer Taylor heeft een cruciale rol gespeeld bij de gebeurtenissen in de West-Afrikaanse regio in de jaren negentig. Dat heeft desastreuze economische, politieke en humanitaire gevolgen gehad. De misdrijven waarvan hij door het Speciaal Hof voor Sierra Leone wordt verdacht, zijn van een ernst die moeilijk is te bevatten. In dit opzicht was het voor de Nederlandse regering dan ook geen moeilijke beslissing om in maart jongstleden in principe de bereidheid uit te spreken om het proces tegen de heer Taylor op Nederlandse grondgebied te huisvesten. Wij waren dat ook bijna aan onze stand verplicht, gelet op de ambitie voor Den Haag om te functioneren als juridische hoofdstad van de wereld.

De regering had hier bepaalde voorwaarden aan verbonden. In de eerste plaats moest er een adequate juridische grondslag voor de detentie en de berechting van de heer Taylor in Nederland worden gecreëerd. De detentie en de berechting zijn de twee punten waarop wordt afgeweken van de bepalingen van de Grondwet. Ik kom daar zo op terug. De tweede voorwaarde was dat er een ander land gevonden moest worden dat bereid zou zijn om de heer Taylor na berechting op te nemen, met name in het geval van veroordeling tot gevangenisstraf. Aan die voorwaarde is drie weken geleden voldaan door de toezegging van het Verenigd Koninkrijk. Nederland heeft die voorwaarde voor berechting hier in vrij absolute termen gesteld omdat het anders, als Den Haag de plaats van berechting van een groot aantal personen wordt, vrij snel ook de gevangenis van de wereld zal zijn. Dit is dan ook een punt waarover met Nederland niet te spreken is geweest.

Met de toezegging van het Verenigd Koninkrijk was in wezen voldaan aan de voorwaarden. Er vindt samenwerking plaats met het Internationaal Strafhof, althans voor wat betreft de faciliteiten. Verder hebben wij de zekerheid gekregen dat de heer Taylor na berechting uit Nederland zal vertrekken, zowel wanneer hij tot gevangenisstraf wordt veroordeeld als wanneer hij in vrijheid wordt gesteld. Een van de voorwaarden van het Zetelverdrag is namelijk dat de heer Taylor niet dan met Nederlandse instemming in Nederland in vrijheid zal worden gesteld. Het Hof is strikt genomen in Sierra Leone gevestigd en dient de persoon dan ook eventueel daar in vrijheid te stellen.

Daarmee kom ik op de juridische kant van de zaak. Zoals aangegeven heeft Nederland gesteld dat er op twee punten in ieder geval een juridische grondslag gevonden moet worden, namelijk voor de detentie en de berechting van de heer Taylor op Nederlands grondgebied. Die grondslag wordt naar de mening van de Nederlandse regering gevormd door de resolutie van de Veiligheidsraad. De heer Jurgens wees erop dat deze resolutie berust op hoofdstuk 7. Hij stelde dat dit hoofdstuk uitsluitend betrekking zal hebben op militair optreden. Die uitleg van hoofdstuk 7 is niet juist. Hoofdstuk 7 geeft de Veiligheidsraad ruime bevoegdheid tot handelen in geval de Veiligheidsraad vaststelt dat er sprake is van een bedreiging van de vrede, schending van de vrede of een daad van agressie. De uiterste maatregelen waartoe de Veiligheidsraad in dat geval kan besluiten, zijn militaire maatregelen. Het scala van maatregelen dat

mogelijk is en dat ook gebruikt wordt, is echter veel breder. Dat kunnen onder andere economische sancties zijn. Dat kan ook, zoals in het geval van het Joegoslaviëtribunaal, het oprichten van een gerecht zijn. Kortom, de uitleg dat uitsluitend militaire maatregelen op basis van hoofdstuk 7 getroffen kunnen worden, is niet juist. Deze resolutie die, evenals de resolutie met betrekking tot het Joegoslaviëtribunaal, betrekking heeft op de berechting van personen die een bedreiging voor de vrede vormen of hebben gevormd, vindt de regering dan ook de juiste basis in het VN-verdrag.

De Veiligheidsraad kan daartoe besluiten. Met het besluit zoals het getroffen is, is een voor Nederland bindende verplichting ontstaan om te voldoen aan die resolutie. Dat is in de resolutie geformuleerd onder punt 7 en 8. Daarin staat dat de Veiligheidsraad beslist dat het Speciale Hof de exclusieve jurisdictie over de voormalige president Taylor heeft, zowel gedurende zijn overbrengen als tijdens zijn aanwezigheid in Nederland, dat Nederland geen jurisdictie zal uitoefenen over president Taylor en dat de Nederlandse regering voorts de implementatie van de besluiten van het Hof om de berechting in Nederland te doen plaatsvinden zal faciliteren, met name door de detentie en de berechting in Nederland, het faciliteren van het transport en de aanwezigheid van getuigen mogelijk te maken. Indien men de bepalingen van deze resolutie vergelijkt met de eerdere resoluties, waarnaar ook de heer Jurgens verwees, in het bijzonder de resoluties met betrekking tot het Joegoslaviëtribunaal of het Libiëtribunaal, zal men zien waarom naar het oordeel van de Nederlandse regering de formulering die ditmaal gebezigd is van zodanige aard is en een zodanige strekking heeft dat zij rechtstreeks bindend is. Dat is wellicht niet bindend in die zin dat het voor alle burgers bindend is, omdat het hier gaat om een verplichting die zich heel specifiek tot de regering richt. Maar dat is geen beperking voor de eventuele binding en de verplichting om daar uitvoering aan te geven ingevolge de bepalingen van de Grondwet.

De heer **Jurgens** (PvdA): In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk verwezen naar de artikelen 93 en 94, waarin sprake is van directe werking. Dat gaat echt alleen over rechtstreeks, een ieder verbindende bepaling, terwijl de resolutie uitdrukkelijk alleen Nederland verbindt. Zij geeft heel duidelijk aan wat Nederland moet doen en is daarmee vergelijkbaar met een richtlijn van de Europese Gemeenschappen, maar het is niet een een ieder verbindende bepaling, zoals omschreven in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

Minister **Donner**: Artikel 94 bepaalt dat wettelijke voorschriften in Nederland geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister citeert uitstekend uit het exemplaar van de Grondwet dat ik hem heb geleend. Daar staat uitdrukkelijk in: "een ieder verbindende bepaling". De bedoeling van die bepaling is bijvoorbeeld dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

rechtstreeks toepasbaar is en door de Nederlandse rechter kan worden toegepast. Bij het Sociaal Handvest worden maar enkele bepalingen geacht een ieder verbindend te zijn. Ik houd toch echt vol dat deze resolutie een opdracht is aan de Nederlandse regering om bepaalde dingen te doen. Ik moet zeggen dat zij heel scherp en duidelijk is geformuleerd, alle lof daarvoor. Maar daarmee wordt het niet een een ieder verbindende bepaling, maar het blijft een bepaling die Nederland bindt.

Minister **Donner**: Daarmee is het een een ieder verbindende bepaling, want het is de Staat der Nederlanden. Er is inderdaad een verschil tussen de bepalingen van het Sociaal Handvest en van het EVRM, maar dat is in overeenstemming met de uitleg naar internationaal recht en naar Nederlands recht van wat een ieder verbindende bepalingen zijn. Dat zijn niet per definitie alleen die bepalingen die alle Nederlandse burgers gelden. Nee, het gaat dan om bepalingen die bedoeld zijn en naar hun formulering gericht zijn om rechtstreeks verplichtingen te scheppen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is hier niet het geval.

Minister **Donner**: Dat is hier het geval, daar wijs ik nu net op. De formulering van de resolutie is eenduidig. Deze houdt niet in dat Nederland wetgeving moet treffen, maar dat Nederland zal toestaan en zal faciliteren. Je kunt dat vergelijken met de eerdere formulering in de Libiëresolutie, die bij punt 3 in het Engels luidde: "Calls upon the government of the Netherlands and the government of the United Kingdom to take such steps as are necessary to implement the initiative, including the conclusion of arrangements with a view to enabling the Court."

Die formuleringen worden hier ten enenmale niet gebruikt. Deze formulering is bedoeld om rechtstreeks de rechtsbasis te vormen voor de berechting. Dat was een voorwaarde van de Nederlandse regering en daar is aan voldaan. De uitdrukkelijke bedoeling van de Veiligheidsraad is geweest om deze bepaling zonder nadere transformatie rechtswerking te laten hebben in de Nederlandse rechtssfeer. In die zin zijn dat inderdaad algemeen verbindende voorschriften.

Het fundamentele element in de hele monistische theorie van internationale verplichtingen die Nederland aanhangt, is dat verplichtingen rechtstreekse werking kunnen hebben, indien zij zich daartoe lenen en daarvoor bedoeld zijn.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik ga nog even een stapje terug in de redenering van de minister. Ik ben het eens met zijn betoog dat hoofdstuk VII van het Handvest niet met zich brengt dat je alleen kunt denken aan dwangmaatregelen, zoals een economische boycot of gewapenderhand optreden. Ook het instellen van een gerechtshof kan een adequate beslissing zijn van de Veiligheidsraad om de internationale vrede en veiligheid te bevorderen met maatregelen die verplicht moeten worden nagekomen door de lidstaten. Wij hebben hier toch wel te maken met een bijzondere situatie. Stel dat de Veiligheidsraad tegen Zuid-Afrika zou zeggen: u bent geen

lid van de Veiligheidsraad, maar wij verplichten u om gewapenderhand op te treden in Angola, als daar weer een burgeroorlog uitgebroken zou zijn. Is dan voorstelbaar dat men kan zeggen dat zo'n beslissing dat land dwingt om gewapenderhand op te treden in Angola?

De minister zal waarschijnlijk zeggen dat dit alleen kan als Zuid-Afrika al van tevoren te kennen heeft gegeven dat het daartoe bereid is. Zo hebben wij van tevoren te kennen gegeven dat wij bereid zijn Taylor op te nemen om het hof de gelegenheid te bieden om Taylor te berechten. Wij hebben hier te maken met de uitnodiging, zo niet de uitdaging aan de Veiligheidsraad om die rechtsgrondslag te verschaffen met als doel een Nederlands juridisch probleem op te lossen. Daar gaat het mij om. Dat maakt een gekunstelde indruk. Wij moeten op een gekunstelde wijze het handvest invoeren om dit mogelijk te maken, terwijl wij allen zullen zeggen dat de Veiligheidsraad een hof moet kunnen instellen. Dat hof moet ergens zetelen. Of dat in Sierra Leone is of ergens anders, doet er niet toe. Dat Nederland bereid is om dat hof te huisvesten is volkomen normaal en begrijpelijk in het licht van onze ambities. Het is en blijft echter wat gekunsteld dat wij de Veiligheidsraad moeten vragen ons een resolutie te geven op grond waarvan wij verplicht zijn dit te doen.

Minister **Donner**: Dat is uw uitleg. Ik zie niet in waarom het gekunsteld is. Of u moet uitgaan van de vooronderstelling dat dit alleen kan indien er een daartoe strekkende Nederlandse wet bestaat. De systematiek van de Grondwet vereist dat niet. Het is waar dat de Veiligheidsraad dit besloten heeft mede in het licht van de Nederlandse bereidheid. Ik ben niet helemaal deskundig op het terrein van het recht van de Verenigde Naties. Ik sluit echter niet uit dat Nederland nog steeds verplicht en gehouden zou zijn om die resolutie uit te voeren, ook als de Veiligheidsraad daartoe besloten had zonder Nederlandse instemming. Dat is eigen aan de bevoegdheden die wij hebben toegekend aan de VN en de instellingen van de VN. Hetzelfde geldt in wezen voor de besluiten die wij genomen hebben bij de Europese verdragen. Ook daarin hebben wij internationale organen de bevoegdheid gegeven om beslissingen te nemen die Nederland binden, los van de Nederlandse wetgeving, los van het Nederlandse recht en los van de vraag of Nederland ermee instemt.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister heeft zojuist gesproken over beslissingen die Nederland binden. Wij hadden net een discussie over direct werkende bepalingen en over de paragrafen 7 en 8 van resolutie 1688. Ik onderschrijf de opmerkingen van de heer De Graaf dat er niet alleen snel is gewerkt, maar dat er ook een intelligente poging is gedaan een oplossing voor een probleem te vinden. Wij zitten hier echter ook om te kijken of dat helemaal gelukt is en of het een volgende keer op een andere manier voorbereid moet worden. In paragraaf 7 staat dat het Speciale Hof zijn exclusieve rechtsmacht over Taylor zal behouden. Nederland zal geen rechtsmacht uitoefenen. De resolutie richt zich tot Nederland. Verder wordt er beslist dat de Nederlandse regering de implementatie van de beslissing van het hof moet

faciliteren. Er worden ook voorbeelden genoemd. Elke keer moet Nederland iets doen.

Ik heb het gevoel dat de minister de zaak eerder verduistert dan verheldert als hij het begrip direct werkende bepalingen erbij haalt. Hier wordt een veel duidelijker opdracht aan Nederland gegeven dan in het geval van het proces tegen Libië over Lockerbie. Die opdracht is even duidelijk als vele EG-richtlijnen. Daarin staat ook heel uitdrukkelijk wat Nederland en andere landen moeten doen. Daarmee zijn het alleen nog geen rechtstreeks werkende bepalingen. Wij hebben nu van elkaar gehoord wat wij ervan vinden, dus ik denk dat wij het hierbij maar moeten laten. Ik denk alleen dat de minister niets heeft aan redeneringen op grond van artikel 93 en 94 Grondwet.

Minister **Donner**: Ik moet dat toch weerspreken. De verbindendheid van Europese richtlijnen speelt hier niet, want die berust op het Europese recht en niet op het Nederlandse recht. Bij verplichtingen van de VN gaat het om verplichtingen die mede berusten op de Nederlandse wetgeving. In de eerste plaats is er artikel 92 waarin staat dat wij bij verdrag bevoegdheden inzake wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen overdragen aan internationale volkenrechtelijke organisaties. Ik citeer nog steeds uit uw exemplaar, dus u hebt het zelf niet voor u. Dat overdragen is gebeurd bij de aanvaarding van het VN-verdrag van 1945. De Nederlandse grondwetgever heeft met artikel 92 de keuze gemaakt voor een monistisch stelsel: die verplichtingen die zich daarvoor lenen, hebben ook werking in Nederland. Dat is anders dan bij het Europese recht, want daarvoor hebben wij de bevoegdheid gecreëerd bij het Europese Verdrag. In dezen hebben wij die bevoegdheid gecreëerd met onze eigen Grondwet (artikel 92). Wij hebben vervolgens in artikel 94 bepaald dat die verplichtingen Nederlandse wettelijke en zelfs grondwettelijke bepalingen terzijde kunnen schuiven. Dat is wat hier gebeurt.

De vraag waar het om gaat, is of de resolutie, gegeven de tekst waarin deze is verwoord, inderdaad behoort tot die categorie resoluties die naar hun bewoording, strekking en intentie de bedoeling hebben om rechtstreeks in de Nederlandse rechtssfeer verplichtingen te scheppen. Die formulering voldoet eraan. Dat kunt u zien als u de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt over de vraag wanneer er sprake is van rechtstreeks werkende bepalingen. De formulering is zonder voorbehoud en rechtstreeks gericht tot de Nederlandse regering. De formulering hoeft ook niet tot iemand anders gericht te zijn, omdat de Nederlandse regering dit moet uitvoeren. Bewust is ervoor gekozen om die elementen, die anders volgens de Grondwet wetgeving zouden vereisen, met artikel 94 terzijde te schuiven voor de rechtstreekse verplichtingen van de VN. Dit is de essentie van het Nederlandse grondwettelijke systeem.

U leest in de terminologie "algemeen verbindende bepalingen" dat het moet gaan om wettelijk werkende bepalingen die alle burgers verbinden. Dat is een uitleg die wij geven aan een algemeen verbindende bepaling van de Nederlandse regering. Het gaat hier -- en ik verwijs u naar de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling -- inderdaad om verplichtingen die doorwerken in de Nederlandse

rechtssfeer. Daarmee is in dezen de basis geschapen voor de berechting in Nederland van de heer Taylor. Daarmee is ook ingevolge artikel 94 de basis geschapen voor het eventueel terzijde schuiven van die wettelijke bepalingen die zich daar anders tegen zouden verzetten. Dat zijn inderdaad in dit geval niet de bepalingen van de artikelen 15 en 17, omdat de heer Taylor de bescherming heeft van het hof van Sierra Leone. Hij wordt berecht door het hof dat speciaal voor zijn berechting is aangewezen, alweer door de autoriteit op dit terrein, namelijk de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Er is wel sprake van terzijde schuiven van de Nederlandse wetgeving en de Nederlandse Grondwet in zoverre de heer Taylor op Nederlands grondgebied gevangen zal worden gehouden zonder een daartoe strekkende wettelijke bepaling. Idem dito geldt dat de uitleg van artikel 113 dat het daarbij gaat om strafrecht in het algemeen en dat het specifiek moet gaan om Nederlandse rechters. Over de vraag of er werkelijk strijd is met artikel 113 wil ik niet vechten, maar als dat het geval zou zijn, is ook die strijdigheid gelegitimeerd op basis van artikel 94.

U verwijst nog naar artikel 91, derde lid. Dat is hier niet aan de orde, want het gaat niet om een goedkeuringswet. Dat zou in dit geval hebben gespeeld bij de aanvaarding van het VN-Verdrag, maar bij de aanvaarding van dat verdrag bestond artikel 91, lid 3, nog niet. Desondanks hebben wij het VN-Verdrag aanvaard. Ik kom nog terug op uw algemene vragen ten aanzien van artikel 91. Wat betreft de grondwettelijke systematiek stel ik vast dat wij met het VN-Verdrag conform artikel 92 de bevoegdheid hebben overgedragen aan de VN om eventueel bestuur, wetgeving of rechtspraak te organiseren, dat wij ingevolge artikel 93 hebben bepaald dat die bepalingen rechtstreeks kunnen werken in de Nederlands rechtssfeer en dat ingevolge artikel 94 die werking eventueel ook wettelijke bepalingen in Nederland ter zijde kan schuiven. Op ieder van die drie artikelen moet in dit geval een beroep worden gedaan, niet voor de wet die nu voorligt, maar voor de berechting en uitvoering van de resolutie van de VN. Artikel 91 is hierbij niet aan de orde, want er is hier geen sprake van goedkeuring.

In eerlijkheid meen ik dat die systematiek adequaat is. Het is waar dat wij in het geval van Libië en in het geval van Joegoslavië wetgeving hebben aanvaard die nodig was om de berechting hier te doen plaatsvinden, maar dit berustte mede op de onmiskenbare formuleringen van de resoluties terzake die duidelijk niet de bedoeling hadden om te dienen als rechtstreekse basis voor die berechting in Nederland.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik wil de heer Van de Beeten bijvallen. Ik meen dat de minister het nu omkeert. In de genoemde gevallen Lockerbie en Joegoslavië hadden wij voldoende tijd om ons eigen wetgevingstraject te volgen. Dit was wellicht gevolg van het feit dat de resoluties anders waren geformuleerd. De minister schrijft op bladzijde 4 van de memorie van toelichting dat de resolutie in dit geval zo specifiek is geformuleerd, omdat in het overleg tussen de regering enerzijds en het Hof en de VN anderzijds in de weken voorafgaande aan de aanhouding al snel duidelijk werd dat de totstandkoming van een resolutie van de Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk 7,

de enige reële mogelijkheid was om een en ander juridisch mogelijk te maken. De vertrouwelijkheid van het overleg dat tussen de verschillende betrokken partijen in de afgelopen periode nodig was, stond in de weg aan een tijdig, voorafgaand aan de overbrenging van de verdachte initiëren van een openbare wetgevingsprocedure.

Minister **Donner**: Dat heb ik ook niet ontkend.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer Van de Beeten refereerde zojuist aan het feit dat er van een specifiek geformuleerde resolutie sprake is, omdat er te weinig tijd was voor een normaal wetgevingstraject. Daarom doen wij het nu zo snel en kan het ook zo snel. De minister geeft zelf al aan dat wij niet met deze methode hadden kunnen werken als deze resolutie meer overeenkomst zou vertonen met de resoluties met betrekking tot Lockerbie en Joegoslavië, want hij heeft die specifieke, harde formulering van resolutie 1688 nodig om de rechtstreekse werking in het Nederlandse rechtstelsel te kunnen verklaren.

Minister **Donner**: Laat het duidelijk zijn dat er op dit punt geen verschil van mening bestaat tussen ons. Ik constateer alleen in een andere volgorde dat de resoluties van Lockerbie en Joegoslavië naar hun formulering en intentie niet bedoeld waren om rechtstreeks in Nederland rechtsbasis te creëren. Ik ben het er volstrekt mee eens dat als wij die weg zouden volgen, er vermoedelijk geen tijd zou zijn geweest om adequate wetgeving te formuleren. Mede wellicht uit die nood geboren, is er daarom gekozen voor deze formulering. Alleen, nu wij die een keer hebben toegepast, zie ik niet in waarom zij niet adequaat zou zijn voor de toekomst. Derhalve ben ik van mening dat het grondwettelijk systeem op dit punt adequaat is, tenzij men inderdaad van mening zou zijn dat voor dit soort zaken altijd de medewerking van de wetgever in Nederland nodig is, maar dit is dan een politieke keuze. Ook als wij een dergelijke wet zouden hebben en er zou weer een resolutie worden vastgesteld als deze, dan zou die opnieuw rechtstreeks de basis vormen voor berechting in Nederland en die eventuele wet ter zijde zetten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Bij de grondwetsherziening van 1953 -- dit is in Duynstee na te lezen -- en de totstandkoming van deze bepalingen 91 en volgende, van de Grondwet van destijds 63 en volgende, was er een groot enthousiasme om aan het internationale recht voorrang te geven. De bepaling verwijzende naar artikel 91, lid 3 is er in 1956 ingekomen, omdat men toch was geschrokken omdat men een veel te grote ruimte had gegeven. In de politiek vond men inderdaad dat als er wezenlijke beslissingen worden genomen, zeker beslissingen die afwijken van de Grondwet, beide Kamers daarbij moeten worden betrokken. Een van de redenen waarvoor wij nu zoveel kabaal maken -- zij het op hoog intellectueel niveau -- is dat wij vinden dat er een vorm moet worden gevonden, welke ook de grondslag is van het voorliggende besluit, vanwege een resolutie van de Veiligheidsraad, of via een wet of via een verdrag, om de Kamers daar op een of andere wijze steeds in te betrekken; zo kunnen deze

beoordelen of er strijd is met de Grondwet en er eventueel iets aan doen.

U kunt het wel een mooi constitutioneel systeem vinden, maar dat vind je als je minister bent; als u Kamerlid was, zou u er anders over denken. U hebt dit namelijk mooi kunnen regelen, maar wij hebben hierbuiten gestaan.

Minister **Donner**: Mag ik daaruit afleiden dat als u minister was, u net zo zou oordelen als ik?

De heer **Jurgens** (PvdA): Die kans is groot!

Minister **Donner**: U geeft aan wat de essentie is, en wel het beleid. Het is niet de vraag of het huidige grondwettelijke systeem deugdelijk is voor de wijze waarop dit nu wordt gedaan. U meent dat de wetgever er in dat soort gevallen bij betrokken moet zijn, maar ook daarin zou ik menen dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval moet zijn in de vorm van een wet; eventueel in de vorm van een besluit of standpunt dat naar de Kamer is gekomen, zoals bij een uitzending. Dan hebben we het echter wel over de lege ferenda, niet over de lege lata. De wet zoals zij is, is het systeem zoals ik zojuist heb geschetst. De facto is hier geen sprake van goedkeuring van een verdrag. Artikel 91, lid 3 is dus volstrekt niet aan de orde, want het gaat om bevoegdheden die we ingevolge artikel 92 al eerder hebben overgedragen. Deze kunnen conform artikel 93 rechtstreekse werking in Nederland inhouden en ingevolge artikel 94 ook wettelijke bepalingen in Nederland terzijdeschuiven. Dat systeem is voldoende om dit te regelen. Straks zal ik verder ingaan op artikel 91.

Ik dacht dat ik duidelijk was geweest over de vraag, welke eventuele bepalingen wel terzijde worden geschoven en welke niet: 15 en 17. Naar mijn mening is de terminologie van de resolutie bedoeld en geëigend om rechtstreekse gevolgen te hebben conform artikel 93 van de Grondwet.

De vraag van de heer Van de Beeten was de laatste die specifiek op dit wetsontwerp betrekking had. De heer De Graaf vroeg er echter ook naar. De resolutie van de Veiligheidsraad wordt enerzijds geïmplementeerd door praktisch handelen van de zijde van de Nederlandse regering in de vorm van het faciliteren van het overbrengen van de persoon van de heer Taylor naar Nederland, het toestaan van de vestiging van het Hof alhier en het functioneren van het Hof, met getuigen et cetera. In de tweede plaats wordt er geïmplementeerd doordat de zetelovereenkomst die is gesloten met het Hof geen parlementaire goedkeuring behoeft, gelet op de speciale aard ervan. Ten slotte wordt geïmplementeerd door dit wetsontwerp, dat inderdaad mede strekt tot uitvoering van onderdelen van de resolutie, te weten het faciliteren van het transport en het toestaan van getuigen om naar Nederland te komen. Daarmee geven wij dus uitvoering aan de resolutie. Het kan strikt genomen ook op een andere manier, maar dan zou het via het visumbeleid geregeld moeten worden. Dit wetsvoorstel is dus inderdaad niet nodig om de berechting van de heer Taylor in Nederland mogelijk te maken. Artikel 91 is hierop dus ook niet van toepassing. De rechtsbasis is de resolutie en vervolgens

zetten wij een hekje om ons eigen recht en dat doen wij met gewone meerderheden.

De heer Van de Beeten vroeg mij naar de gevolgen van een ontsnapping op Nederlands grondgebied van de heer Taylor. Wat gebeurt er als de Nederlandse autoriteiten hem aanhouden? Dan zou er sprake zijn van een normale uitlevering. Nederland bevindt zich dan in dezelfde situatie als wanneer de heer Taylor niet in Nederland maar in België gevat zou worden. België is op dat moment gehouden door de resolutie van de Veiligheidsraad, omdat de exclusieve jurisdictie over de heer Taylor bij het Hof van Sierra Leone ligt. België kan hem dan dus niet zelf berechten voor de misdaden die hij daar begaan zou hebben. De Belgische autoriteiten zouden hun uitleveringsprocedures op de heer Taylor moeten toepassen. En dat geldt ook voor Nederland.

Ik ga ervan uit dat het Hof van Sierra Leone in die situatie gaarne instemt met het uitoefenen door Nederland van rechtsmacht over de heer Taylor, omdat die rechtsmacht voortvloeit uit het feitelijk vasthouden van de heer Taylor. Wellicht dacht men ook aan de mogelijkheid dat de heer Taylor asiel aanvraagt tijdens de busrit van het gevang naar het Hof. In dat geval maakt het busje echt niet rechtsomkeert naar het eerste het beste opvangcentrum in Nederland. Met dat busje geeft Nederland namelijk uitvoering aan de resolutie van de Veiligheidsraad om hem te transporteren van zijn plaats van detentie naar de plaats van berechting. In die zin is het dus geheel dekkend.

De heer Jurgens verwees naar de voorgeschiedenis en de notitie van de heer De Vries over artikel 91, derde lid van de Grondwet. Verder haalde hij het rapport van prof. Besselink en prof. De Lange aan. Hij herinnerde er ten slotte aan dat hij de ministers De Graaf en Pechtold gevraagd heeft om een kabinetsstandpunt. Dat kabinetsstandpunt is de Kamer toegekomen bij brief van 9 juli 2004 over het kabinetsstandpunt artikel 91, derde lid van de Grondwet. Deze brief was getekend door minister De Graaf. Minister Pechtold is per brief van 23 januari 2006 eveneens ingegaan op ditzelfde kabinetsstandpunt. Deze brief was gericht aan de Eerste Kamer en bevatte aanvullende informatie over toezeggingen en voornemens aangaande wijzigingen van de Grondwet. In deze brief is nadrukkelijk ingegaan op de toegezegde notitie.

In die notitie heeft het kabinet op een aantal punten de conclusies en aanbevelingen van het rapport van prof. Besselink gevolgd, evenwel niet op het punt dat artikel 81, derde lid onduidelijkheid zou scheppen en niet consistent zou zijn. Artikel 91, lid 3 is naar mijn mening inderdaad toegevoegd aan de Grondwet omdat de wetgever schrok van de al te grote driestheid om zonder meer bevoegdheden over te dragen en allerlei besluiten werking te laten hebben in Nederland. De wetgever heeft geconcludeerd dat indien de verplichtingen van verdragen grondwettelijke bepalingen terzijde schuiven, het derde lid van artikel 91 van toepassing is. Dit betekent niet, zoals in het rapport-Besselink wordt gesuggereerd, dat deze bepaling ruim moet worden uitgelegd. Deze is echter ook niet zo beperkt als, zoals in hetzelfde rapport wordt genoemd, de literalistische uitleg. Het gaat wel degelijk ook om de vraag of bepalingen van de Grondwet terzijde worden geschoven. De procedure is gelijk aan die van een wijziging van de Grondwet. Alleen de bepalingen van

wetten die in strijd zijn met uitdrukkelijke bepalingen van de Grondwet moeten als onverenigbaar worden geacht in de zin van artikel 91, lid 3. Voor het overige is de discussie over de wenselijkheid aan de orde.

Wat betreft de wijziging van de Grondwet volgt artikel 91 precies dezelfde systematiek: de wet waarbij de noodzaak van wijziging van de Grondwet wordt vastgesteld, wordt vastgesteld bij eenvoudige meerderheid. De wijziging van de Grondwet gebeurt bij gekwalificeerde meerderheid van tweederde. Er is nog gevraagd naar de situatie dat de Tweede Kamer een wetsvoorstel met eenvoudige meerderheid aanvaardt en de Eerste Kamer van mening is dat artikel 91, lid 3 van toepassing is. In die situatie ontstaat dezelfde problematiek als wanneer de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanvaardt en de Eerste Kamer constateert dat het in strijd is met de Grondwet. In dat geval moet de Eerste Kamer dat wetsvoorstel verwerpen. De verhouding tussen de Kamers komt daarbij volledig adequaat tot zijn recht. Dat is ook de teneur en de substantie van het kabinetsstandpunt over het rapport-Besselink. Uiteraard is het kabinet, zodra het weer missionair is, bereid om met de Kamer van gedachten te wisselen over de vraag of een andere systematiek gevolgd moet worden bij het instellen van hoven.

Gevraagd is wat er gebeurt als een minderheid tegen is. Eerlijk gezegd kan die minderheid niet blokkerend werken en ik weet ook niet waarom een minderheid het zou moeten kunnen blokkeren. Ingevolge artikel 94 stel ik zelfs dat een meerderheid niet zou kunnen blokkeren. De vraag is natuurlijk of dat wenselijk is. De Kamer kan altijd een kabinet dat meegewerkt heeft aan een resolutie van de Veiligheidsraad om een berechting hier te laten plaatsvinden, naar huis sturen. Dat verandert echter niets aan de resolutie. Die moet worden uitgevoerd. In die zin loopt het systeem van de Grondwet zodanig rond dat uitvoering van de resolutie mogelijk is. Desalniettemin kan verder gediscussieerd worden over de systematiek. Zoals het kabinet in het kabinetsstandpunt over artikel 91 heeft aangegeven, ziet het kabinet echter geen aanleiding om die bepalingen te wijzigen omdat deze volstrekt verantwoord en logisch zijn.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik wil het inhoudelijke debat niet voortzetten. Mede dankzij de interrupties is een en ander al verhelderd. De minister heeft betoogd dat de wet complementair is aan de resolutie en dat de wet daarom niet past in artikel 94 van de Grondwet. Dat artikel gaat immers over een wet die een verdrag goedkeurt waarin mogelijk bepalingen staan die in strijd zijn met de Grondwet. Voor dat standpunt valt iets te zeggen. Ik wil nog even met mijn collega-woordvoerders overleggen over of dat gevolgen heeft voor de wijze waarop wij als Kamer gedacht hadden te stemmen over dit onderwerp. Naar mijn gevoel is het sowieso goed om er nadrukkelijk over te stemmen. Ook al is de resolutie van de Veiligheidsraad geldig zonder dat wij het goed vinden, het is niet onprettig voor de minister als door stemming over het wetsvoorstel duidelijk wordt dat de Kamer achter de gehele gang van zaken staat. Wellicht kunnen de woordvoerders na mij zeggen wat zij daarvan vinden.

Ik heb de minister nadrukkelijk uitgelokt om iets te zeggen over het advies inzake artikel 91, lid 3 GW. Ons institutioneel geheugen als Kamer is blijkbaar wel eens slecht. In juli 2004 is ons tijdens het reces inderdaad een stuk toegezonden. Nu de minister dat zegt, denk ik: o ja, dat heeft de heer Pechtold ons ook medegedeeld. Het overleg met voormalig minister Pechtold was echter niet van een zodanig inspirerende vorm dat het grote indruk bij ons heeft achtergelaten. Helaas geldt dat ook voor dit onderdeel. Het is aan ons als Kamer om op basis van het toen door de regering gegeven antwoord al dan niet een discussie te beginnen over artikel 91, lid 3.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. De minister heeft op zich een mooi betoog gehouden, maar ik ben niet geheel overtuigd.

Het besluit van de Veiligheidsraad moet vooral worden gezien in het licht van het karakter van het Handvest van de Verenigde naties. Dit schept mogelijkheden om te komen tot collectieve arrangementen voor vrede en veiligheid, ook tot collectieve actie. Dit is bedoeld om te voorkomen dat lidstaten individueel optreden daar waar men meent dat de eigen veiligheid wordt bedreigd. Dat karakter brengt met zich mee dat het niet goed voorstelbaar is dat de "handvestwetgever" bij maatregelen zoals vermeld in hoofdstuk VII heeft gedacht aan een opdracht aan een individuele lidstaat om een bepaalde maatregel uit te voeren. Ik gaf al het voorbeeld van een opdracht aan Zuid-Afrika om gewapenderhand in Angola tot peacekeeping of peace-enforcing over te gaan. Dat is op basis van mijn historisch getinte opvatting van wat met het Handvest van de Verenigde Naties is bedoeld, niet goed te verdedigen. Dit betekent a fortiori dat een minder vergaande maatregel als het instellen van een hof op zichzelf wel denkbaar is onder hoofdstuk VII. Het is echter niet goed denkbaar dat dan tegen een lidstaat als Nederland wordt gezegd: gij zult dat hof huisvesten. Dit is een moeilijk navolgbare en niet verdedigbare redenering.

Artikel 93 houdt in: een besluit heeft verbindende kracht in Nederland indien het naar zijn inhoud eenieder kan verbinden. De minister vindt dat de resolutie zo'n besluit is. Ook dat is moeilijk navolgbaar. De wetgever heeft met die bepaling in de Grondwet attributie beoogt. Daarmee wordt met name tegen de Nederlandse rechter gezegd: indien de inhoud van een besluit van een internationale organisatie eenieder in Nederland kan verbinden, dan moet daaraan gevolg worden gegeven. In dit geval gaat het echter om een de-attributief besluit. De Veiligheidsraad zegt namelijk: de heer Taylor bevindt zich op uw grondgebied, maar gij Nederlandse Staat zult geen rechtsmacht over hem uitoefenen, behalve indien daarvoor in het Zetelverdrag een voorziening is getroffen. Het kan niet zo zijn dat de Nederlandse grondwetgever in 1953 heeft gedacht: met deze bepaling scheppen wij de mogelijkheid van de-attributie. Dat is zo onwaarschijnlijk dat daarmee de conclusie van de minister dat dit verdrag geen goedkeuring behoeft in de zin van artikel 91, lid 3, geen stevige basis heeft. Mede in antwoord op de vraag van collega Jurgens brengt mij dat tot de conclusie dat het veiliger is om onverminderd vast te houden aan de

wenselijkheid dat de Eerste Kamer dit besluit met een tweederde meerderheid neemt. Vervolgens moeten wij het debat in breder perspectief verder voortzetten, omdat ik het gevoel heb dat wij twee paradigma's op elkaar zien stoten, te weten het paradigma van de nationale soevereiniteit, zoals deze in artikel 91, lid 3, tot uitdrukking komt, en dat van de opdracht tot de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Ik denk dat wij dit probleem gewoon moeten oplossen.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Jurgens meende dat artikel 94 betrekking zou hebben op verdragen, maar in dat artikel gaat het ook heel uitdrukkelijk over besluiten van volkenrechtelijke instellingen. Ik meen dat artikel 94 uitdrukkelijk bedoeld was om, in navolging van artikel 92, de uitvoering van het daar opgedragen bestuur en de rechtspraak mogelijk te maken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zojust heb ik mij versproken. Het wetje dat voorligt is geen uitvoering van artikel 92 van de Grondwet. Het wetje heeft niet te maken met de goedkeuring van een verdrag. Dat had ik willen zeggen.

Minister **Donner**: Daarover zijn wij het volstrekt met elkaar eens. Er wordt alleen naar artikel 92 verwezen vanwege het feit dat wij eerder, bij het VN-verdrag, op voorhand gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van artikel 92. De verdragsbasis is het VN-verdrag; op grond daarvan is de bevoegdheid overgedragen.

Hoofdstuk VII zou niet goed denkbaar zijn omdat er geen sprake is van collectief optreden, maar het betreft een collectief optreden van leden van de VN- Veiligheidsraad, dat bedoeld is om het probleem van Sierra Leone en West-Afrika collectief op te lossen, namelijk door voor één persoon de zitting van een gerecht dat al bestaat, in Nederland te laten houden, met als voorwaarde dat de gevangenisstraf elders wordt uitgezeten. In die zin gaat het om iets dat meerdere lidstaten betreft. Dat doet er echter allemaal niet toe, tenzij men zou willen volhouden dat de Veiligheidsraad in dezen onbevoegdlijk heeft gehandeld en dat Nederland derhalve niet gebonden is door het besluit. Dan is er ook geen sprake van het wel of niet aanvaarden van het wetsvoorstel. In wezen stelt men dan dat in die situatie de Nederlandse wetgeving van toepassing is. Dan zou Nederland rechtsmacht moeten uitoefenen over de heer Taylor, ingevolge artikel 113. Wij moeten oppassen voor een redenering die ons brengt tot de constatering dat wij geen uitvoering kunnen geven aan de resolutie zoals die nu luidt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het besluit van de VN- Veiligheidsraad is wel rechtsgeldig, omdat Nederland te kennen heeft gegeven bereid te zijn het besluit uit te voeren. Dat maakt het in juridisch opzicht tot zo'n interessante kwestie. Nederland heeft de VN- Veiligheidsraad zelf gevraagd om een rechtsbasis te scheppen en een Resolutie te creëren op grond waarvan Nederland verplicht is een en ander te doen. De VN- Veiligheidsraad zou deze beslissing niet hebben genomen, als Nederland niet op voorhand de bereidheid te kennen

had gegeven om aan die beslissing uitvoering te geven. Ik vergelijk het maar met de Baron Von Münchhausen, die zichzelf aan zijn haren uit het moeras trok. Ik geloof zelfs dat het een pruik was, en dat maakt het twee keer zo interessant. Daarom blijf ik er behoefte aan hebben om de discussie voort te zetten en ervoor te zorgen dat wij een adequate constitutionele grondslag hebben. Wat mij betreft zetten wij in de Grondwet dat als een internationaal orgaan zoals de Veiligheidsraad een oproep doet aan Nederland, wij daaraan gevolg zullen geven, of woorden van gelijke strekking. Ik meen dat wij het debat daarover niet vanavond, maar op een ander moment zullen moeten voortzetten.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik wil de heer Van de Beeten vragen wat er oneerbaar is aan de gevolgde handelwijze. Ik heb zojuist geciteerd uit de memorie van toelichting hoe het is gegaan. Wat is daar fout aan?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het woord oneerbaar heeft een morele connotatie. Ik acht het niet oneerbaar in de zin dat het niet wenselijk zou zijn dat deze uitkomst wordt bereikt. Maar wij moeten ons in allerlei juridische bochten wringen om tot de gewenste uitkomst te komen. Dat zouden wij onszelf niet moeten aandoen. Ik zeg dat ook met het oog op de geloofwaardigheid. Wij hebben het over een beslissing die betrekking heeft op de toepassing van het strafrecht. Het besluit is constitutioneel getint en internationaal-rechterlijk. Dat moet transparant en helder gebeuren, niet op een wijze die ons dwingt allerlei moeilijke wegen te bewandelen zoals het uitnodigen van de Veiligheidsraad tot het nemen van een beslissing.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik wijs erop dat de memorie van toelichting eveneens stelt dat de regering in een vrij vroeg stadium aan de Tweede Kamer heeft gemeld dat stappen zouden worden gezet om de berechting van Taylor in Nederland mogelijk te maken. Ik heb begrepen dat dit nog vooraf ging aan de gesprekken met het hof voor Sierra Leone en de VN. De Staten-Generaal, in ieder geval de Tweede Kamer van de Staten-Generaal, zou dus op dat moment een interventie hebben kunnen plegen en uitleg aan de Nederlandse regering hebben kunnen vragen hoe men voornemens was de juridische grondslag voor de berechting van Taylor in Nederland vorm en inhoud te geven. Dat is niet gebeurd. De aankondiging is wel gedaan. Daarom heb ik gevraagd wat oneerbaar is aan de gevolgde methode. Mijn fractie is van mening dat de in dit geval gevolgde procedure de instemming van de Kamer zou moeten kunnen krijgen.

Minister **Donner**: Ik wil dat versterken, ook omdat de heer van de Beeten heeft gesteld dat sprake is van een niet-verdedigbare redenering. Als deze indruk hier blijft hangen, zou dit impliceren dat wanneer deze wet of de berechting van de heer Taylor voor een Nederlandse rechtbank komt, derhalve geconcludeerd zou worden dat er geen basis voor bestaat. Dat is het gevolg als het een niet-verdedigbare redenering zou zijn. Daarom wil ik nogmaals met kracht van argumenten aangeven dat dit niet zo is. Los van de aanvaarding van de wet, mag deze indruk hier niet blijven hangen. Men kan het erover hebben of dit de

politiek gewenste aanpak is. Maar net zo goed als de eerdere resoluties inzake Libië en Joegoslavië, is dit een bindende resolutie. In het geval van Libië en Joegoslavië hebben wij de resoluties uitgevoerd door middel van wetgeving. Dat was geen vrijwillige daad van wetgeving, maar wij waren gehouden om deze wetgeving in te voeren teneinde de resoluties uit te voeren. Het recht van de Verenigde Naties stelt niet dat resoluties slechts bindend zijn indien een lidstaat ermee heeft ingestemd. In de procedure is dat in dit geval uiteraard een gegeven, maar de binding van Nederland vloeit in dit geval voort uit de combinatie van het VN-verdrag en de bepalingen van de artikelen 92, 93 en 94, in het bijzonder de artikelen 93 en 94. Er moet hier geen zweem blijven hangen dat deze redenering niet juist is. In dat geval dreigt dat een en ander wordt aangevochten bij de Nederlandse rechter.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat lijkt mij een nogal zwaar dreigement van de minister.

Minister **Donner**: Maar de heer van de Beeten gebruikt termen als "niet-verdedigbare redenering".

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik meen dat het evident is dat uit de woorden die ik eerder heb gesproken volgt dat sprake is van een overeenkomst die Nederland heeft gesloten met de Verenigde Naties, in casu de Veiligheidsraad. Er ligt een Zetelverdrag voor met het speciale hof. Deze bieden op zichzelf voldoende grondslag. Het gaat er om dat de manier waarop wij deze besluitvorming moeten voltooien, deugdelijk en constitutioneel moet zijn. Wij hebben er steeds over gesproken of een tweederde meerderheid nodig is gezien de afwijking van de Grondwet. Het standpunt van de CDA-fractie is dat dit het geval is. Die tweederde meerderheid zal er vandaag en morgen ook zijn. Dat betekent dat wat dat betreft is voldaan aan de vereisten die de Nederlandse Grondwet stelt.

Minister **Donner**: Neen. Als deze Kamer meent dat er een tweederde meerderheid nodig is voor de aanvaarding van deze wet, vanwege artikel 91, lid 3, dan is de beslissing van de Tweede Kamer daarmee naar het oordeel van de Eerste Kamer niet juist. Dan hebben wij een wet die om die reden niet geldig zou zijn. De uitleg van de wet komt er dan op neer dat dit de goedkeuring van een verdrag is, maar dat is het niet. Het Zetelverdrag is ook geen goedkeuring van de resolutie van de Veiligheidsraad. Daarover mag geen enkel misverstand bestaan, omdat er anders een uitermate onduidelijke juridische situatie ontstaat over de rechtssituatie die wij creëren. Het Zetelverdrag is daarom niet voorgelegd aan de Kamers, omdat het gelet op de Rijkswet Goedkeuring en bekendmaking van verdragen geen goedkeuring behoeft. Deze wet -- dat blijkt ook duidelijk uit de toelichting -- kan niet achteraf door de wijze van stemming en aanvaarding in de Kamer worden gemaakt tot een goedkeuring in de zin van artikel 91 door die wet met tweederde meerderheid aan te nemen. Als de Kamer om die reden meent dat er een tweederde meerderheid moet zijn, kan zij maar één besluit nemen, namelijk dit wetsvoorstel verwerpen. Anders ontstaat een onjuiste juridische situatie.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat standpunt heeft deze Kamer bij de Lockerbieregels ook niet ingenomen.

Minister **Donner**: Daarom heeft de regering in die kwestie daarover ook een duidelijk standpunt ingenomen. De facto is het gewenst als er een tweederde meerderheid is, maar als dat de houding is, zou de Tweede Kamer het wetsvoorstel ook met een tweedederde meerderheid hebben moeten aanvaard. Op dit punt is er geen probleem, omdat het wetsvoorstel bij hamerslag met algemene stemmen is aangenomen. Formeel is het dus geen punt, maar ook uit de toelichting vloeit voort dat dit niet de bedoeling is van het voorstel. Derhalve moeten wij op dit punt duidelijk en zuiver zijn en blijven. Anders ontstaat het risico dat de rechtsbasis voor de gehele berechting ondeugdelijk wordt.

De heer **Jurgens** (PvdA): De discussie is een beetje geëscaleerd naar aanleiding van de suggestie van de heer Van de Beeten. Ik denk echter dat zijn suggestie juist is. Als wij de tijd hadden gehad, zouden wij dezelfde weg hebben gevolgd als die wij hebben gelopen met Lockerbie en het Hof. Dan had de minister een wetsvoorstel ingediend, die beide Kamers vervolgens al of niet hadden goedgekeurd. Artikel 92 was dan volop aan de orde geweest. Door de noodzakelijke haast -- dat zei de heer Van de Beeten -- is een andere weg gekozen. De minister is nu bang dat die andere weg door onze uitspraken in gevaar komt als wij een uitspraak met tweederde meerderheid zouden doen. Begrijp ik de minister zo goed?

Minister **Donner**: Neen, de heer Jurgens heeft het niet goed begrepen. Ik heb aangegeven dat, ook in het geval van Lockerbie en Joegoslavië, voor de verdere uitleg, voor het scheppen van de praktische basis in Nederland, is gekozen voor een wet. De rechtssituatie was echter dezelfde, namelijk dat Nederland gehouden was de resolutie van de Veiligheidsraad uit te voeren. Alleen in dat geval verplichtte die resolutie tot wetgeving, waartoe is gekozen, maar daarmee werd die wetgeving geen goedkeuring van de resolutie, omdat die valt onder de artikelen 92, 93, en 94, maar niet onder artikel 91.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daarover hebben wij gediscussieerd. Ik ontken dat de artikelen 93 en 94 er iets mee te maken hebben, want het gaat om een opdracht aan de Nederlandse regering. De regering behoort die uit te voeren. Daarover bestaat geen verschil van mening.

Minister **Donner**: Maar daarom is het als het met een wet wordt uitgevoerd, zoals in het geval van Libië en Joegoslavië, geen goedkeuring de zin van artikel 91. Daarmee is artikel 91, derde lid, niet aan de orde. Die fase slaan wij hier over. Er wordt helemaal geen wetgeving gebruikt om de basis te scheppen voor de berechting in Nederland.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is wat ik zojuist zei. Daarop vroeg ik verheldering van u en u bevestigt dat dus.

Minister **Donner**: Daarom is deze wet geen goedkeuring in de zin van artikel 91 en is de regering zeer dankbaar als de Kamer deze wet met tweederde meerderheid en het liefst met algemene stemmen zou aanvaarden. Maar dat brengt het niet binnen de sfeer van artikel 91, derde lid.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer Jurgens interpreteerde zojuist de opmerking van de heer Van de Beeten. Volgens mij komt de opmerking van de heer Van de Beeten uit iets heel anders voort. Dat staat los van de vraag hoe wij oordelen over het betoog van de minister, waarmee ik het overigens voor de volle 100% eens ben.

De heer Van de Beeten heeft gezegd dat wij, als wij niet uitkijken, belanden in een situatie waarin internationale organen dwingende beslissingen kunnen nemen die juridisch door in dit geval Nederland zullen moeten worden uitgevoerd waarbij grondwetsbepalingen en andere wettelijke bepalingen van ons rechtsstelsel buiten werking worden gesteld en zonder dat het parlement daarover een oordeel kan vellen. Dat was de kern van het betoog in eerste instantie van de heer Van de Beeten. Daar heeft hij best gelijk in. Alleen durf ik de stelling aan dat de Verenigde Naties net zoveel dwingende beslissingen kunnen nemen als zij willen in de richting van een enkele staat die is aangesloten bij de Verenigde Naties. Hij noemde het voorbeeld van een opdracht aan Zuid-Afrika om gewapenderhand Angola binnen te vallen. Men kan daarover 25 resoluties aannemen, maar Zuid-Afrika zal dat niet doen als Zuid-Afrika het niet wil. Dat is hier aan de orde. Natuurlijk mag de Veiligheidsraad een resolutie opstellen met de dwingende bepalingen zoals in deze resolutie staan, omdat daarover van tevoren overleg is gepleegd met Nederland en het hof en overeenstemming is bereikt. Dan is dus het probleem weg en kunnen wij de weg volgen die de minister hier heeft aangegeven.

Minister **Donner**: Ik ben het in die zin volstrekt met u eens, omdat anders dan bijvoorbeeld de verdragen van de Europese Unie de VN-verdragen geen eigen rechtsorde hebben geschapen die uit hoofde van die rechtsorde Nederland binden. Het gaat ook om een binding die voortvloeit uit de bepalingen van onze eigen Grondwet. Wij geven dit effect aan de resoluties van de Veiligheidsraad om reden van onze eigen grondwettelijke systematiek. Dat is de keuze...

De heer **Jurgens** (PvdA): Nu spreekt de minister zichzelf tegen. Of op grond van hoofdstuk 7 van het Handvest kan de Veiligheidsraad Nederland een opdracht tot iets kan geven, is onafhankelijk van onze eigen grondwettelijke regeling.

Minister **Donner**: Nee, het feit dat wij gebonden zijn aan die bepalingen, als zij geëigend zijn om ons rechtstreeks te binden, vloeit voort uit artikel 93 van de Grondwet. Dat is nu juist het verschil tussen het dualistische en monistische systeem. Nederland had in 1956 of eerder kunnen kiezen voor een dualistisch systeem, zoals enkele andere landen van de Europese Gemeenschap. Dat zou inhouden dat in alle gevallen de uitvoering van internationale verplichtingen omzetting in eigen wetgeving zou vereisen. Daar heeft Nederland niet voor gekozen. Dat betekent niet

dat door de omzetting alle verplichtingen per definitie tweezijdig worden, want de verplichtingen gelden nog steeds voor die staat. Dat vloeit voort uit het VN-verdrag. Het is onze keuze geweest om voor de gevallen dat een verplichting naar zijn formulering en zijn intentie rechtstreeks die werking kan hebben, met artikel 93 aan te geven dat het kan zonder dat wij het alsnog in onze wetgeving omzetten. Dat blijft wel degelijk de redenering. De VN zijn bevoegd. Daarbij gaat het om een organisatie in de zin van artikel 92. Wij zijn gebonden aan het VN-Handvest, dus voor de verplichtingen hoeven wij niet eerst alles om te zetten in wetgeving voordat het kan worden uitgevoerd. Die keuze hebben wij gemaakt met artikel 93. Met artikel 94 hebben wij nog een extra keuze gemaakt: als de verplichtingen Nederlandse bepalingen ter zijde schuiven, worden deze ter zijde geschoven.

De heer **Jurgens** (PvdA): Bij artikel 93 gaat het alleen om die bepalingen van een verdrag of een volkenrechtelijke beslissing, die naar hun eigen aard ook rechtstreeks kunnen werken. De tekst van de resolutie van de hoofdstukken van de Grondwet geeft echter opdracht aan Nederland om dingen te doen die niet geformuleerd zijn als bepalingen die rechtstreeks kunnen werken. Daarover verschillen wij van mening. Ik blijf volhouden dat Nederland hiertoe verplicht is. De minister doet daar een brok artikel 93 en artikel 94 van de Grondwet bij, maar ik vind dat niet nodig. Die verplichting is er gewoon. Feitelijk zal gelden datgene wat in de resolutie staat.

Minister **Donner**: Als het maar ook juridisch geldt. Nogmaals, de formulering is geëigend, bedoeld en geschikt om rechtstreeks te werken. Daarom is anders gekozen dan bij Lockerbie en bij het Joegoslaviëtribunaal. Die verplichtingen waren niet geschikt om rechtstreeks te kunnen werken, die behoeften omzetting in wetgeving. Dat is nu niet het geval. Of dit voor de toekomst de wenselijke procedure is, is voorwerp van discussie met de Kamers. Laten wij voor dit geval alstublieft de duidelijkheid scheppen dat het naar de mening van beide Kamers een voldoende en noodzakelijke basis is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Over de grondwettelijke basis kunnen wij van mening blijven verschillen, maar met de conclusie ben ik het eens.

Minister **Donner**: Als wij het er maar over eens zijn dat wij gebonden zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Mij is verzocht om een korte schorsing. Ik stel voor, aan dat verzoek te voldoen.

**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Op verzoek van de PvdA-fractie stel ik voor, morgen na de lunchpauze te stemmen.

**

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.29 uur.