

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

**

*0: EK

*1: 2005-2006

*2: 36

*3: WordXP

*4: 36ste vergadering

*5: Dinsdag 4 juli 2006

*6: 10.15 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Linthorst, Luijten, Meindertsma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, 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, mevrouw Van der Hoeven, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer Hoogervorst, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de heer Van Hoof, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat is ingekomen een bericht van verhindering van het lid Ten Hoeve, wegens bezigheden elders.

**

Dit bericht worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Ingekomen is een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende benoeming van:
- de heer A.J.W. Boelhouwer tot lid van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad;
- de heer A. Wolfsen tot plaatsvervangend lid van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad.

Deze beschikking ligt op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Ingekomen is tevens een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende benoeming van de heer N. Eski tot lid van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad.

Deze beschikking ligt eveneens op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Ingekomen is voorts een beschikking van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing tot benoeming van de heer H.E. Waalkens tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

Deze beschikking ligt op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.
**

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

*B

!OM-afdoening!

Aan de orde is de behandeling van:

- 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).

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie wederom welkom in de Eerste Kamer. Het woord is aan de heer Witteveen.

**

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de Voorzitter. Dit plenaire debat over de Wet OM-afdoening is in twee instanties schriftelijk voorbereid. Ik wil de minister allereerst danken voor de grondige en diepgaande beantwoording van de door ons gestelde vragen. Dat maakt het mij mogelijk een aantal vragen te laten liggen en me te concentreren op vier nogal principiële kwesties rond een wetsvoorstel dat een grote verandering teweeg zal brengen in de strafrechtspleging, maar waarvan wij de gevolgen voor de professionals die strafbeschikkingen gaan voortbrengen en voor de burgers die met deze vorm van berechting in aanraking komen, nog niet geheel kunnen overzien.

Wat zal er veranderen voor de officier van justitie? Er wordt vaak geconstateerd dat het OM meer crimefighter is geworden dan magistraat en de behartiging van de belangen van de verdachte dan uitsluitend overlaat aan diens advocaat. Daartegenover zijn er toch ook zeer velen, binnen en buiten de rechterlijke macht, die hechten aan de magistratelijke rol die immers ook in het systeem

van de strafrechtspleging opgesloten ligt. Wij zien het liefst officieren van justitie die de criminaliteit op professionele wijze bestrijden en die op de momenten waarop dat nodig is, ook volledig magistraat kunnen zijn.

Dit wetsvoorstel betekent in principe een erkenning en bevestiging van die magistratelijke rol. We vertrouwen bij de lichte vormen van criminaliteit waar het hier om gaat, het de officier immers toe om zelfstandig, als ware hij rechter, strafbeschikkingen te nemen. De officier wordt in die gevallen dus aanklager en rechter tegelijk. Zou er geen mogelijkheid van verzet zijn voor de verdachte, dan zou dit duiden op het opgeven van de scheiding van machten in het strafproces. Is de mogelijkheid om in verzet te gaan en dan voor een rechter te komen, voldoende waarborg tegen misstanden zoals machtsmisbruik of met twee maten meten? De dwangmiddelen die het OM ter beschikking staan en de macht om eenzijdig bindende beschikkingen te nemen -- het verschil met de transactie is groot en principieel -- kunnen immers tot dit type problemen leiden. Wat zijn nu precies de waarborgen binnen de organisatie van het OM dat dit niet gebeurt of als het gebeurt, snel en afdoende wordt gecorrigeerd? Hoe moet hiërarchische controle worden uitgeoefend op de niveaus onder die van minister? Is er een klachtenprocedure waarbij iemand die het niet eens is met de beschikking of onheus wordt bejegend, ook intern bij een hoger niveau in het OM zijn beklag kan doen, zonder nog in verzet te hoeven gaan bij een rechterlijke instantie met alle kosten en tijdverlies van dien? Welke waarborgen denkt het OM zelf te kunnen bieden tegen bedrijfsongevallen en willekeur? Graag een reactie van de minister. Ik ben daarbij ook zeer geïnteresseerd in de denkbeelden die binnen het OM zelf bestaan, omdat dat een uitvloeisel is van hun eigen magistratelijke verantwoordelijkheid om zich ook af te vragen, wat zij doen wanneer het eens een keer misgaat.

Hiermee samenhangend kom ik terug op onze schriftelijke vragen over de mandatering van zaken uit de zogenaamde midden categorie aan parketsecretarissen. Deze functionarissen zijn per definitie geen magistraten. Bij deze mandatering doen zich dus grotere risico's voor. Hoe kunnen die worden ingedamd? Ik ben benieuwd hoe hierover binnen het OM, en dan vooral op de werkvloer van de parketten, wordt gedacht. De minister heeft een algemene maatregel van bestuur aangekondigd waarin hopelijk ook deze interne inzichten zullen worden verdisconteerd. Mijn fractie spreekt nadrukkelijk de wens uit dat deze AMvB aan het parlement wordt voorgelegd voor uitdrukkelijke goedkeuring.

Mevrouw de voorzitter. De tweede principiële vraag is van een andere orde. Hoewel er lippendienst wordt bewezen aan de meer ideële overwegingen van de onderzoekersgroep die het project van modernisering van de strafvordering begeleidt, gaat het toch in hoofdzaak om een doelmatiger inzet van middelen, in de hoop hierdoor capaciteit vrij te maken voor de zwaardere gevallen. Ik heb in twee instanties vragen gesteld over de manier waarop men tot berekeningen is gekomen over de te verwachten capaciteitswinst. In tweede instantie zijn mijn vragen zeer uitvoerig en helder beantwoord. Daarvoor wil ik dankzeggen. Er blijkt uit dat men een model hanteert dat na grondig overleg en voorbereidend onderzoek tot stand

is gekomen en waar verschillende deelnemers in de strafrechtketen zich in kunnen vinden. Heel mooi dus! Maar het blijft wel een model waar men van uitgaat. En dat kan ook niet anders. En een model is nooit identiek met de werkelijkheid die het beschrijft; het is altijd een vereenvoudiging en een selectie. Er is geen model te vinden dat perfect is; er kan altijd een ander model worden ontworpen.

Mijn fractie maakt zich er zorgen over dat de discussie over het model beperkt blijft tot de wereld van het strafrecht en de daarin gevestigde onderzoeksinstituten, en dat niet buiten de deur wordt gekeken. Het gaat om een geslotenheid die verwonderlijk is als men bedenkt dat op vele terreinen van overheidsactiviteit met modellen gewerkt moet worden om de effecten van beleidswijzigingen op de capaciteit in te schatten. Waarom wordt niet van de expertise op andere terreinen geprofiteerd, waarom wordt de discussie daarover niet breder gevoerd? Ik roep de minister op om de deuren te openen voor andere onderzoeksgroepen dan de gevestigde, om gebruik te maken van meer sociaal-wetenschappelijke onderzoeksexpertise op andere terreinen, om alternatieve modellen te laten ontwikkelen en daarover de discussie in alle openheid te laten plaatsvinden. Dit is nu eens een terrein waar meer marktwerking zonder meer wenselijk is.

Mijn derde kwestie betreft de door de minister gevolgde wetgevingsstrategie. Die is gerust verbrokkeld te noemen. We bespreken vandaag de strafbeschikking, later komt de stroomlijning van het hoger beroep aan de orde. We bespreken nu de OM-afdoening, maar de vierde tranche van de Awb over de bestuurlijke boete ligt hier niet voor. Er zijn daarnaast nog twee wetsvoorstellen over bestuurlijke boetes aanhangig bij de Tweede Kamer, die niet lijken te voldoen aan de criteria die in de discussie over de vierde tranche zijn gesteld over de keuze tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke weg.

In het preadvies voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid heeft prof. Jurgens de bestuurlijke boete en de OM-afdoening met elkaar vergeleken en vele punten gevonden waarop er geen doordachte keuzes zijn gemaakt, bijvoorbeeld inzake de gebrekkige openbaarheid van de OM-afdoening vergeleken met de striktere openbaarheidseisen die gelden voor bestuurlijke systemen. Dit is al met al een uiterst onbevredigende gang van zaken die niet past bij de verantwoordelijkheid van een minister die juist het wetgevingskwaliteitsbeleid in zijn portefeuille heeft. Er had een betere coördinatie van al deze wetsvoorstellen moeten plaatsvinden, zodat de discussie daarover niet in stukjes en beetjes maar in een breed kader gevoerd kon worden. Bij het beleidsdebat over de bruikbare rechtsorde van enkele weken geleden heb ik al aangekondigd, uiterst kritisch te zullen kijken naar de twee wetsvoorstellen over bestuurlijke boetes als daarin niet op een betere manier aansluiting gezocht wordt met de strafbeschikkingsprocedure. En die waarschuwing herhaal ik nog maar eens. Alleen al deze wetgevingsstrategie van stukjes en beetjes maakt het moeilijk om goed beredeneerd over dit wetsvoorstel te besluiten.

En daar komt nog iets bij. Er zijn op dit moment al vele wetten en regelingen van veel ministeries op een aantal beleidsterreinen, die bestuurlijke boetes mogelijk

maken. Die zijn ongecoördineerd tot stand gekomen. Er is geen helder overzicht van. Het wordt tijd dat het ministerie van Justitie, vooruitlopend op de evaluaties die zijn aangekondigd, al deze bestuurlijke boeteregelingen inventariseert. En dan zou de minister van Justitie in mijn optiek de regie naar zich toe moeten trekken om de arrangementen te harmoniseren en meer in lijn te brengen met de mooie uitgangspunten uit de bestuursrechtelijke doctrine over de keuze tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg, en wat dies meer zij. Ik verwijs nog maar een keer naar het preadvies van prof. Jurgens dat een aantal suggesties in die richting bevat. Dat zullen de adviseurs van de minister ongetwijfeld kennen. Doel daarvan is toch om de burgers en de overheden duidelijkheid te geven en rechtszekerheid te bieden en ook langs deze weg bij te dragen aan het verminderen van de regeldruk.

Mevrouw de voorzitter. Ik noem ten slotte de kwestie van de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet. Wij vonden in het nader verslag dat deze ontmoedigingsmaatregel wel past bij het tweezijdige karakter van de transactie, waarover immers onderhandeld kan worden, maar niet bij het eenzijdige karakter van een strafbeschikking. De minister heeft vervolgens uitgelegd dat de jurisprudentie inzake artikel 6 EVRM mogelijkheden lijkt te bieden voor deze hogere bestraffing. Hij is echter niet ingegaan op dit principiële punt. Kan hij daar alsnog iets meer over zeggen?

Onze huiver om het OM de mogelijkheid te geven om door een hogere straf te eisen het hoger beroep te ontmoedigen -- aantrekkelijk als dit ook is uit efficiencyoverwegingen -- komt voort uit de redenering waarmee ik mijn betoog begon. In deze wet verschuift het machtsevenwicht in de strafrechtspleging sterk in de richting van het OM. De kans op machtsmisbruik en willekeur zijn dan ook aanwezig. En dat betekent dat wij in elk geval een verdachte die verzet wil aantekenen, daar niet door een sanctiedreiging van moeten weerhouden. Hopelijk kan de minister dit ook betrekken in zijn antwoord op mijn eerdere vragen over het probleem van de controle op de macht van het OM. Zou, in dit licht bezien, een lichte drempel in de vorm van een griffierecht dan niet toch de voorkeur verdienen, omdat het een algemene regeling betreft en niet van de afwegingen van de individuele officier afhankelijk is? Zou dit niet temeer interessant zijn, omdat dan kan worden aangesloten bij het systeem van artikel 8:41 Awb en zo een verdere harmonisatie tussen bestuursrecht en strafrecht kan worden verwezenlijkt?

"Het instellen van verzet is niet geheel vrijblijvend", schrijft de minister in zijn nadere memorie van antwoord. Dat is terecht. Maar wij moeten wel oppassen dat wij niet de toegang tot de rechter belemmeren voor die gevallen waarin de verdachte, terecht of ten onrechte, meent dat de machinerie van de OM-afdoening niet op een eerlijke manier heeft gefunctioneerd.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie is buitengewoon benieuwd naar de antwoorden van de minister op onze opmerkingen en vragen.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De kern van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel is gelegen in een aanpassing van de grondslag van het buiten de rechter afdoen van strafzaken. Wij kennen in dit land al langer het systeem van transactievoorstellen waarbij men bij niet-aanvaarding van een voorstel wordt vervolgd, maar dit wetsvoorstel introduceert de strafbeschikking als een model waarbij het OM zelfstandig een zaak kan vervolgen en bestraffen.

Door de minister is dit wetsvoorstel aanvankelijk met name verdedigd vanuit doelmatigheidsredenen. In het stelsel waarbij voortaan kan worden geopereerd zonder instemming of medewerking van de betrokkene, kunnen meer feiten worden afgedaan buiten de rechter om. Dan hoeven er dus minder strafzaken voor de rechter te worden gebracht en kan de schaarse rechterlijke capaciteit worden benut voor de zwaardere zaken. Er is becijferd wat dit aan zittingstijd zou schelen. Wij zijn wel overtuigd geraakt van het feit dat die doelmatigheidswinst er is.

De discussie heeft zich voor een deel geconcentreerd op de meer principiële aspecten, omdat het uitgangspunt dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen, wordt losgelaten. Dat uitgangspunt werd in ons land heel lang vanzelfsprekend gevonden. Op pagina 52 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat het loslaten van dat beginsel zeer lang als onwenselijk is gezien. Als men kijkt naar de discussie daaromheen, dan is dat niet omdat een en ander in strijd zou zijn met de Grondwet waarin gesproken wordt over de berechting van strafbare feiten door de onafhankelijke rechter. Wat met dit stelsel wordt voorgesteld, kan op zichzelf namelijk niet worden gezien als berechting in de zin van dat artikel.

Je kunt op zichzelf ook wel vraagtekens plaatsen bij die principiële bezwaren. Als men kijkt naar datgene wat eigenlijk een transactievoorstel is, dan is dat iets waarbij men eerst constateert dat er sprake is van een strafbaar feit, maar men daarna niet tot vervolging overgaat. Het rare is dat de gemiddelde burger het accepteren van een transactieaanbod reeds ziet als strafvervolging. Als men daarop doordenkt, dan is datgene wat hier wordt voorgesteld, eigenlijk een soort legalisering van datgene wat men in de praktijk reeds ervaart.

In de discussie is allengs het punt opgekomen dat in het bestuursrecht met name in de laatste tien jaar bestuursorganen het recht hebben gekregen om sancties op te leggen. En als men het daar niet mee eens is, kan men naar de rechter stappen. Dat is precies datgene wat dit wetsvoorstel voorstelt, maar dan voor het strafrecht. Vanuit die optiek bezien dient dit wetsvoorstel eigenlijk de rechtsgelijkheid en de rechtseenheid.

De CDA-fractie heeft de indruk dat de minister onder invloed van de inbreng van de Eerste Kamer dat laatste punt meer en meer benadrukte. Hij is de nadruk gaan leggen op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het bestuursrecht en de betekenis van dit wetsvoorstel ten aanzien van het systeem van bestuurlijke boetes zoals zich dat de laatste tien jaar heeft ontwikkeld. Het woordje "systeem" is dan eigenlijk al te veel gezegd, want in de stukken is vastgesteld dat het gaat om een tamelijk rommelig geheel van regelgeving die op andere terreinen is ontstaan. En dus is het niet slecht dat men

thans een koers inslaat die leidt tot een meer overzichtelijke situatie. In dat kader kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij de bestuurlijke boete als zodanig, althans bij de te grote verspreiding van bestuurlijke boetes.

In dat verband is nog steeds belangwekkend wat is opgemerkt in het rapport "Het recht ten uitvoer gelegd" van de commissie-Korthals Altes. Ik mag wel zeggen: mijn vroegere patroon en leermeester Korthals Altes. Deze commissie heeft erop gewezen dat het vaak niet raadzaam is om bestuursorganen te laten handhaven via punitatieve sancties. In het rapport wordt uiteengezet dat daarvoor bij de bestuursorganen vaak de gewenste onpartijdigheid ontbreekt, dat er sprake is van te weinig afstand tot degene die gestraft wordt, dat de deskundigheid er niet altijd is, dat de eenheid van beleid ter zake wel eens ontbreekt, terwijl ook eigen belangen een juiste prioriteitsstelling bij de handhaving in de weg kunnen staan. Dat laatste speelt met name als de financiële opbrengst van het handhavingsbeleid dan zal toevallen aan het desbetreffende bestuursorgaan. Deze kritische kanttekeningen kunnen zeker niet alleen betrokken worden op lagere overheden. Die zijn ook van toepassing op bestuursorganen op landelijk niveau. De juistheid van die bezwaren en die kritiek wordt nog eens onderstreept door de discussie over de twee wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boetes aan de "overzijde".

Wij hebben er in het verslag op gewezen dat in dezelfde tijd dat er werd nagedacht over bestuurlijke boetes alsmede publicaties werden uitgebracht waarin men zei dat het onder bepaalde omstandigheden en op bepaalde terreinen wel kon, zich het verschijnsel voordeed dat die bestuurlijke boetes steeds meer werden ingevoerd, en ook op andere terreinen dan alleen het aanvankelijk daarvoor geschikte terrein van economisch ordeningsrecht. Dat was in die situatie ook vaak niet te vermijden, omdat indien gekozen zou zijn voor strafrechtelijke handhaving, er waarschijnlijk in de praktijk ook niet voldoende aandacht en prioriteit zou zijn geweest voor de vervolging. Men moest dus wel deze kant op.

De minister heeft in de nadere memorie van antwoord een door ons aangereikt begrip overgenomen: de mogelijkheid dat dit wetsvoorstel tot een kentering leidt. Hij onderschreef dat. Hij zei: dit wetsvoorstel kan als de grote kentering worden gezien ten aanzien van de voormelde ongewenste ontwikkeling. Immers, als wij dit wetsvoorstel aanvaarden, is het niet langer nodig om ons puur om doelmatigheidsredenen te wenden tot een bestuursrechtelijke sanctionering. Dan heb je in de OM-afdoening een snel en efficiënt alternatief.

Wij onderschrijven dat argument. Wij achten dat van grote betekenis, omdat bij OM-afdoening de gewenste handhaving plaatsvindt onder leiding van het OM, waarbij het OM in goed overleg met de betrokken instanties ervoor kan kiezen om binnen de grenzen van uit te vaardigen richtlijnen de daadwerkelijke werkzaamheden over te laten aan specifiek deskundige ambtenaren of aan bestuursorganen. Dit alles is samengevat onder het begrip "het herstel van de regie van het OM over het handhavingsbeleid".

Het is interessant om te zien op welke wijze de in deze Kamer gevoerde schriftelijke gedachteswisseling de

discussie aan de overzijde over de twee bestuurlijke boetewetsvoorstellen is gaan beïnvloeden. In de Tweede Kamer heeft enige weken geleden een debat plaatsgevonden naar aanleiding van een aantal ingediende amendementen. Toen heeft de minister er allereerst op gewezen dat in de Eerste Kamer grote zorg was uitgesproken over de proliferatie van het verschijnsel bestuurlijke boete en over de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. De minister zei voorts dat als het zo doorging met die amenderingen het steeds moeilijker zou worden om de Eerste Kamer er nog van te overtuigen dat beide in de Tweede Kamer voorliggende wetsvoorstellen nog een zelfstandig bestaansrecht hebben naast de OM-afdoening. De minister beriep zich als het ware op een generale preventie van de Eerste Kamer in verband met de gedachtevorming aldaar, om een begrip uit het strafrecht te pakken. De minister rondde de beraadslaging af met de constatering: "Bij algemene maatregel van bestuur kunnen onder OM-afdoening de overtredingen worden aangewezen waarover wij het hier hebben. Daarmee is de uitvoering gerealiseerd." Nadien merkte hij nog op: "De overtredingen waarover wij het hier hebben, kunnen gewoon bij AMvB worden aangewezen. Als dat uiteindelijk de oplossing zou moeten zijn, dan moeten wij die weg kiezen." Dat is een helderheid die men niet altijd tegenkomt. Dat zegt eigenlijk: als men het doet in de vorm die hier nu voorligt, dan is het klaar voor die feiten die in de wetsvoorstellen bestuurlijke boete nog aan de orde zijn.

Ik begrijp best dat vandaag alleen ter beoordeling voorligt het wetsvoorstel OM-afdoening en niet beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete, maar ik wil er geen geheim van maken dat ons standpunt ten aanzien van dit wetsvoorstel mede wordt bepaald door het gegeven dat met invoering van dit systeem de voorwaarden worden vervuld voor een situatie waarbij, met handhaving van de regiefunctie van het OM, op eenvormige wijze kan worden gekomen tot een efficiënte sanctionering van allerlei vormen van ongewenst gedrag. De heer Franken heeft eerder bij de behandeling van de Justitiebegroting uitgesproken dat mijn fractie de indruk heeft dat bij aanvaarding van dit wetsvoorstel de behandeling van beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete in feite overbodig is geworden. Dat is, zoals gezegd, eigenlijk ook door de minister met zoveel woorden toegegeven. Wij denken dat de verdere behandeling van die wetsvoorstellen alleen nog zinvol is, indien de wetsvoorstellen een zelfstandige betekenis zouden hebben naast het instrumentarium dat dan reeds beschikbaar is op basis van deze wet. Dat lijkt ons de juiste typering van de bewijslast. Die bewijslast zou dan moeten worden geleverd. Ons is bekend dat de desbetreffende wetsvoorstellen niet in stemming zijn gebracht, maar inmiddels ter nadere advisering zijn aangeboden aan de Raad van State in verband met de amenderingen ervan. Over uw hoofd heen, mevrouw de voorzitter, roep ik de Raad van State op om de advisering breder te trekken en zich daarbij niet enkel te richten op de wijzigingen die door amendering in de wetsvoorstellen zijn aangebracht, maar ook op de discussie die wij hier vandaag voeren. Ik verzoek de Raad om erover na te denken of die wetsvoorstellen überhaupt nog nodig zijn in de gewijzigde context van vandaag. Ik hoop dat de

advisering over de wetsvoorstellen die aan de overzijde nog aanhangig zijn als het ware een nieuw feit zal opleveren voor de bewindslieden die de wetsvoorstellen tot nu toe in ieder geval formeel verdedigen en dat de advisering hen zal brengen tot de gedachte dat de wetsvoorstellen kunnen worden ingetrokken.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De heer Wagemakers houdt een interessant betoog dat bij mij de vraag oproept of het ook leidt tot een pleidooi voor wijziging van al die bestuursrechtelijke wetten waarin nu al bestuursrechtelijke sanctiëring is voorzien in het economisch ordeningsrecht, het fiscaal recht, het sociale zekerheidsrecht et cetera. Dus, betekent dit betoog een pleidooi voor wijziging van die wetten in het belang van de regiefunctie van het Openbaar Ministerie?

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik moet aannemen dat in mijn betoog een dwingende logica zit, want de volgende alinea van de tekst die voor mij ligt heeft hierop betrekking. Ik val het appel bij dat ik reeds aantrof in het betoog van de heer Witteveen, die zei dat de terechte consequentie van dit alles is dat men, als men dit instrumentarium heeft, eens kritisch kijkt naar datgene wat er in de afgelopen tien jaar ter zake is gebeurd. De minister werd door hem als het ware uitgenodigd om daarbij de leiding te nemen en dat debat met de andere departementen aan te gaan. Dat is inderdaad in onze ogen de consequentie. Ik wil overigens deze Kamer wel voorhouden dat wij moeten beginnen met zelf kritisch te kijken naar de wetsvoorstellen die deze Kamer bereiken en een voorstel tot bestuurlijke boete inhouden. Wij moeten onszelf kritisch afvragen of dat in die vorm kan doorgaan. De wetten waarop mevrouw De Wolff duidt, zijn natuurlijk eerder als wetsvoorstel onze Kamer gepasseerd. Als wij op ons nemen kritisch te zijn ten aanzien van datgene wat ons nog wordt voorgelegd en steeds de bewindslieden voorhouden dat zij de bewijslast moeten leveren dat dat ook nodig is als dit instrument er is, dan kan de minister zich ook tot andere departementen wenden om na te gaan wat er moet gebeuren met de bestaande wetten.

Aan het voorgaande voeg ik toe dat de werkingssfeer van dit wetsvoorstel ten opzichte van het terrein van de bestuurlijke boete in hoge mate wordt bepaald door de inhoud van AMvB's die zijn voorzien in twee artikelen die door amendering aan de wetsvoorstellen zijn toegevoegd. Voor die AMvB's is geen voorhangprocedure in enige modaliteit voorzien. Gezien de betekenis van die AMvB's, met name in hun afbakening ten opzichte van andere wetsvoorstellen, zou het nuttig zijn indien alsnog in een voorhangprocedure werd voorzien. Ik roep thans niet formeel op om het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen, maar wil wel graag de toezegging dat de AMvB's aan de Kamer ter kennis zullen worden gebracht voordat deze van kracht worden.

Ik eindig met hetzelfde punt als waarmee de heer Witteveen zijn betoog afrondde, namelijk de rechtsgrond voor het vorderen van een hogere straf ter terechtzitting indien een burger tegen een strafbeschikking verzet aantekent. Wij hebben eerder aangegeven dat die rechtsgrond naar onze mening ontbreekt, maar de minister

lijkt eraan te hechten dat een hogere straf wordt gevorderd, omdat anders het aantekenen van verzet als het ware wordt bemoedigd waardoor beslag wordt gelegd op de rechterlijke capaciteit. Dat moge zo zijn, maar niet uit het oog mag worden verloren dat indien een burger niet met zijn straf akkoord is, het afdoen van strafbare feiten door een rechter de enige begaanbare weg is. Het is dan ook vreemd dat het volgen van die weg, dus het gaan naar de rechter, omdat men het niet eens is met datgene wat als straf is voorgehouden, wordt voorzien van een sanctie in de vorm van een hogere straf. De minister zegt dat het verenigbaar is met het EVRM en beroept zich op een bepaalde zaak die in dat kader heeft gediend en waarbij iemand appel aantekende tegen een eerdere rechtelijke uitspraak. Dat werd toen ontmoedigd door een bepaalde sanctie. Mij lijkt dat volstrekt niet vergelijkbaar met wat hier aan de orde is. Wij willen klip en klaar van de minister horen dat hij de toepasselijke vervolgingsrichtlijnen zodanig zal aanpassen dat het vorderen van een hogere straf uitblijft, indien de betrokken persoon in verzet ter zitting verschijnt en zijn verhaal doet. Wij wachten met belangstelling de reactie van de minister af.

*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Graag wil ik beginnen met de waardering van de D66-fractie uit te spreken voor de gedegen en diepgaande beantwoording van de in de schriftelijke voorbereiding opgeworpen vraagpunten. Vastgesteld moet worden dat de nadere beschouwingen van de zijde van de regering hebben bijgedragen aan de eindafweging die binnen mijn fractie is gemaakt. In deze afrondende bijdrage wil ik mij beperken tot enkele van de meer principiële hoofdpunten van het voorstel, die in onze ogen nog een reactie behoeven.

Met dit voorstel om tot een vorm van buitengerechtelijke afdoening te komen, wordt een wezenlijke verandering van het bestaande strafrechtelijke stelsel vastgelegd. Deze doorbreking van het in strafrechtelijk opzicht klassieke uitgangspunt van een rechterlijk bestraffingsmonopolie heeft veel vragen opgeroepen; principiële vragen van constitutionaliteit, rechtsstatelijkheid en rechtseenheid. Past deze nieuwe rechtsfiguur binnen de grenzen van de Grondwet, wordt het beginsel van de machtscheiding niet aangetast, worden geen mensenrechtelijke waarborgen uitgehold en wat betekent dit voorstel voor de rechtsontwikkeling, met name wat betreft de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht?

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie zich afgevraagd of het wetsvoorstel verenigbaar is met artikel 113 van de Grondwet, dat de berechting van strafbare feiten opdraagt aan de rechterlijke macht. Dat zou betekenen dat in het verband van deze constitutionele bepaling onder rechterlijke macht niet mede het OM is begrepen. De minister erkent in de memorie van antwoord dat de officier van justitie inderdaad geen strafbare feiten mag berechten. Vervolgens stelt de minister echter dat het uitvaardigen van een strafbeschikking geen vorm van berechting is. Met een beroep op de wetsgeschiedenis en op grond van een systematische interpretatie van het eerste en derde lid van artikel 113 wordt een cruciaal verschil

beargumenteerde tussen het berechten en het bestraffen van strafbare feiten. Zolang geen vrijheidsbenemende straffen in het geding zijn, zou ook een niet tot de rechterlijke macht behorend orgaan zonder constitutioneel bezwaar sancties kunnen opleggen. Mijn fractie acht deze op historische en systematische gronden gebaseerde uitleg niet onredelijk, vooral niet omdat in het voorstel is voorzien in een toereikende mogelijkheid van beroep op de rechter.

In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie zich afgevraagd in hoeverre met de vervagende grens tussen rechterlijke en buitengerechtelijke afdoening het rechtsstatelijke beginsel van de machtenscheiding in het geding is. Met genoeg stel ik vast dat ook de minister de verhouding tussen strafrechter en OM plaatst in de sleutel van de verhouding tussen de onafhankelijke rechter en het tot de uitvoerende macht behorende OM als bestuursorgaan. Met de naar mijn oordeel van het aangesneden vraagstuk enigszins los staande gedachte dat ook rechtsgelijkheid en rechtseenheid behoren tot de fundamentele noties van de rechtsstaat, kan ik op zichzelf genomen wel instemmen, al zou ik op dit punt liever de term "rechtsorde" gebruiken. De daarop volgende redenering, waarin bijvoorbeeld een vergelijking wordt gemaakt met de verhouding tussen bestuursrechter en bestuursorgaan en artikel 107, lid 1, van de Grondwet wordt aangehaald, heb ik echter niet kunnen plaatsen tegen de achtergrond van de door mijn fractie opgeworpen kwestie. Dat maakt het voorhands minder eenvoudig mee te gaan met de conclusie, dat nu de voorgestelde buitengerechtelijke afdoening zich via de verzetsfiguur volledig naar de rechter blijft richten, het toevertrouwen van de strafbeschikkingsbevoegdheid aan het bestuursorgaan OM verantwoord is. Graag krijg ik van de minister nog een nadere verduidelijking op dit punt.

In de voorbereiding heeft mijn fractie ook aandacht gevraagd voor de gevolgen van dit voorstel voor de positie van de verdachte, met name in het licht van artikel 6 EVRM. De vraag is hoe de figuur van de bestuurlijke strafbeschikking moet worden gezien in vergelijking met de reguliere rechterlijke procesgang met een openbare, transparante en controleerbare terechtzitting. De minister is, tot onze vreugde, zeer uitvoerig op dit punt ingegaan, en heeft ons daarmee ook flink aan het denken gezet. Gelet op de uitvoerige bespreking van toepasselijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de uitkomsten van gepleegd onderzoek heeft mijn fractie echter geen behoefte aan een verder debat over deze kwestie. Ook hier is naar algemeen gevoelen, ook naar ons gevoelen, beslissend dat er een voorziening is die alsnog tot het inschakelen van de rechter kan leiden. Wij sluiten ons om die reden aan bij de conclusie van de minister dat de voorgestelde strafbeschikking past binnen de grenzen van het EVRM.

Net als andere fracties hebben wij ons afgevraagd of de rechtstheoretische en rechtssystematische consequenties van de met dit voorstel voortgezette verweving van strafrecht en bestuursrecht voldoende zijn doordacht. Kan worden gezegd dat deze rechtsontwikkeling in voldoende mate aansluit bij de overzichtelijkheid en coherentie van de buitengerechtelijke afdoening als in meerdere rechtsgebieden voorkomende

rechtsfiguur? Deze kwestie is actueel in het licht van de nog in aantocht zijnde twee wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boetes.

De minister streeft met de strafbeschikking naar eigen zeggen naar een modernisering van de algehele buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Beide hiervoor genoemde voorstellen voor een verdere toepassing van de bestuurlijke boete richten zich op een afgegrensd geheel van overtredingen op gemeentelijk niveau. De beoogde modernisering -- ik vermijd nu maar even vergelijkbare termen zoals "hervorming" of "vernieuwing" -- zit in herstel van een onevenwichtigheid in de bestaande wetgeving. Een geldboete op bestuursrechtelijke grondslag kan zonder rechterlijke tussenkomst worden opgelegd en ten uitvoer gebracht, terwijl dit nu juist in het strafrecht tot nu toe niet mogelijk is. Het valt inderdaad te begrijpen dat deze onbalans vrij breed als onbevredigend wordt ervaren.

De minister betoogt tegen deze achtergrond dat naarmate bestuurlijke beboeting en buitengerechtelijke afdoening van strafzaken meer verschillen, de problemen van rechtseenheid en rechtsgelijkheid juist manifest worden. Ik moet vaststellen dat de minister daar een belangrijk punt heeft. Niet ontkend kan worden dat ook in de strafrechtswetenschap de benadering van het strafrecht als een sterk autonoom rechtsgebied veel aan betekenis heeft verloren. In dat perspectief valt te begrijpen dat met het oog op de naar elkaar toegroeiende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke punitieve handhaving thans een voorstel voorligt waarin ook het OM een geldboete kan opleggen, waarbij beroep op de strafrechter openstaat. Daarmee wordt een zekere eenheid in de verschillende bestraffingsmodaliteiten bewerkstelligd.

Met andere woorden, mijn fractie realiseert zich heel goed dat aan een strikt onderscheid tussen strafrecht en bestuursrecht op het punt van de rechtshandhaving moeilijk vast te houden is. En mijn fractie kan de ogen ook moeilijk sluiten voor het feit dat het toch wel zeer wonderlijk zou zijn als allerlei ambtenaren op tal van terreinen over bevoegdheden beschikken tot het opleggen van bestuurlijke geldboetes, terwijl uitgerekend ambtenaren van het OM zich moeten behelpen met de transactie als voorstel om strafvervolgung te ontgaan. In die zin kunnen wij ons bij de term "inhaalslag" wel iets voorstellen.

Het is echter sterk de vraag of de verschillen tussen buitengerechtelijke bestraffing in het strafrecht en in het bestuursrecht nu zo veel mogelijk gelijkgetrokken zijn. Beide figuren zijn verankerd in eigenstandige rechtssystemen. De bestuurlijke boete staat in relatie tot andere bestuurlijke handhavingsmogelijkheden met administratieve rechtsbescherming. De strafbeschikking staat in relatie tot de reguliere strafrechtelijke procedure en de rol van de strafrechter. Dat maakt beide niet inwisselbaar en vraagt derhalve adequaat handelen van de wetgever bij het maken van keuzes. Graag hoor ik van de minister of hij nog aanleiding ziet voor een verdere harmonisatie van beide stelsels en, zo ja, langs welke weg deze dan zou moeten plaatsvinden.

Ik kijk uit naar de reactie van de minister.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De bijdrage aan de gedachteswisseling over het voorliggende wetsvoorstel namens onze beide fracties wil ik, overigens in lijn met voorgaande woordvoerders, graag beginnen met een expliciet dankwoord uit te spreken aan het adres van de regering voor de uitgebreide en grondige voorbereiding die mede mogelijk werd gemaakt door de uitvoerige memorie van antwoord alsmede de nadere memorie van antwoord. Daardoor is het wetsvoorstel ons scherper voor ogen komen te staan en zijn in elk geval enkele misverstanden uit de wereld geholpen.

Zoals in het voorlopige verslag is weergegeven, hebben onze fracties met gemengde gevoelens van het voorstel kennisgenomen en ofschoon sedertdien een aantal bedenkingen van onze kant zijn gemitigeerd, zijn bij ons bepaald niet alle twijfels weggenomen. Twijfel blijft bijvoorbeeld bestaan wat betreft de naar verwachting te boeken capaciteitswinst voor het justitiële apparaat. Uit de aard der zaak spelen verwachtingen en aannames daarbij een voorname rol. Daarover is te allen tijde discussie mogelijk. Dát er winst geboekt zal worden, lijkt onbetwistbaar, maar de omvang daarvan blijft voorshands naar onze wijze van zien discutabel.

Het is echter niet de beoogde capaciteitswinst die ons als doelstelling van het wetsvoorstel het meeste aanspreekt. Van onze kant leggen wij eerder de nadruk op de doelstelling om strafzaken, waarin geen vrijheidsstraffen aan de orde zijn, voor zover verantwoord, in ruimere mate dan thans het geval is, bij de rechter weg te halen. Het wetsvoorstel past in het zogenoemde "derde spoor" van het onderzoeksproject Strafvordering 2001. De samenhang met het eerste en tweede spoor ontbreekt echter goeddeels. Dat heeft z'n bezwaren, want vanuit de samenhang kunnen keuzes gerechtvaardigd worden die op zichzelf genomen misschien niet staande zouden kunnen blijven. Het door de regering gepresenteerde concept heeft echter als model onze voorkeur boven dat van Strafvordering 2001, onder andere omdat het Openbaar Ministerie kan kiezen tussen vervolgen door beschikken en dagvaarden.

De kern van de bij dit wetsvoorstel gepresenteerde voorstellen is een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Geen procesverplichting meer. Het bestraffingsmonopolie van de rechter in het strafrecht wordt opgeheven. Kan men dat zien als een revolutionaire stap, zoals ik het noemde in het voorlopige verslag, of is het een inhaalslag, zoals de regering het liefste te typeren? De regering stelt in de memorie van antwoord dat het wetsvoorstel de jure een grote verandering betekent, maar de facto een aanpassing van de huidige wettelijke stand van zaken aan de gegroeide praktijk vormt. De handhavingproblematiek vraagt volgens haar om onorthodoxe instrumenten.

Wat fundamenteel aan de orde is, is mijns inziens de verhouding van strafrecht en bestuursrecht. Er is sprake van een toenemende verwevenheid van bestuursrecht en strafrecht. Die verhouding is geen statistisch gegeven meer en er bestaat geen principiële grens meer tussen administratieve en strafrechtelijke sancties, aldus de

regering in de onderscheiden stukken. De richting van de verschuiving tussen bestuurs- en strafrecht is duidelijk. Het strafrecht verliest meer en meer terrein. Het is, denk ik, een feit dat de bestuurlijke boete in dit opzicht revolutionerend gewerkt heeft: van bijzonder naar algemeen, zowel materieelrechtelijk als formeelrechtelijk. Het resultaat daarvan in dit wetsvoorstel is dat een OM-straf niet langer als het voorkomen of ontgaan van strafvervolgning wordt gezien, maar juist als vorm, als daad van strafvervolgning houdende een bestraffing, wordt erkend. Concreet gaat het dan voornamelijk om de omvorming van de transactie, althans het gros daarvan, tot strafbeschikking. Het is echter die toenemende verweving van strafrecht en bestuursrecht die bij onze fracties bedenkingen en vragen oproept. Daarop zou ik mij in het vervolg van mijn bijdrage willen concentreren.

Wij gebruikten in het voorlopig verslag de term "bestuursstrafrecht". Die term acht de regering misleidend, omdat zo stelt zij, het hier puur om bestuursrechtelijke feiten handelt waarop dat strafrecht van toepassing is. De term "bestuursstrafrecht" is aldus de regering, geen wettelijk vastomlijnde term. Bestuursstrafrecht moet volgens haar systematisch worden gezien als een onderdeel van het bestuursrecht. Meer dan de terminologische kwestie, houdt ons bezig de vervaging van de grens tussen bestuurs- en strafrecht en de voortgaande verweving van beide. In feite is dit een vervaging van de grens tussen administratieve en strafrechtelijke sancties. Vanuit grondwettelijk perspectief en dat van de trias politica bezien, plaatst de buitengerechtelijke, strafrechtelijke afdoening van wat de regering noemt "puur bestuursrechtelijke feiten" ons voor vragen en bedenkingen.

Over artikel 113 van de Grondwet is tijdens de voorbereiding van deze plenaire behandeling van het wetsvoorstel en in de Tweede Kamer al het nodige verhandeld en hier en daar is ook iets opgehelderd. De regering stelt van haar kant dat "berechten" van strafbare feiten niet moet worden vereenzelvigd met het bestraffen van deze feiten en dat "berechten" slaat op een behandeling van de zaak tijdens een openbare terechtzitting door een onafhankelijke, tot de rechterlijke macht behorende rechter. Voorts bestaat er een brede consensus over het feit dat de leden van het Openbaar Ministerie niet onder de term "rechterlijke macht" in de zin van artikel 113 vallen. Een officier van justitie is juridisch gezien geen rechter. Hij mag geen feiten berechten. Het begrip "berechting" impliceert immers een procesverplichting. De regering erkent dat het eerste lid van artikel 113 eraan in de weg staat dat bestuursorganen feiten zelf berechten en dat het derde lid er bovendien aan in de weg staat dat bestuursorganen feiten bestraffen met een vrijheidbenemende sanctie. Daarover zijn wij het eens.

Toegegeven moet worden dat men het er vrij algemeen over eens is dat de grondwetsgeschiedenis niet uitblinkt in helderheid over wat "strafbare feiten" zijn en hoe strafrechtelijke en administratieve sancties afgebakend moeten worden. Ik verwijs onder andere naar de studie van Kortmann, De Grondwetsherziening 1983, pagina 287 en volgende. De toenmalige regering stelde dat de administratieve sancties niet onder artikel 113, eerste lid, vallen. Een feit is ook dat de Wet administratiefrechtelijke

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

afhandeling verkeersvoorschriften door de wetgever destijds mede verenigbaar geoordeeld werd met artikel 113 omdat de onder die wet vallende feiten geen strafbare feiten zijn wat ze echter wel waren. Een vorm van Etikettenschwindel.

Thans relateert de regering mijns inziens het onderscheid tussen bestuursrechtelijke feiten en strafrechtelijke feiten te zeer. De vraag die dan rijst is of artikel 113 van de Grondwet door de opstelling van de gewone wetgever nog wel enige betekenis heeft. Uitgangspunt van de wetgever is immers geworden dat aan de strafrechter slechts de berechting van die strafbare feiten is voorbehouden die de wetgever naar zijn eigen formele definitie en indeling als strafrecht heeft willen aanwijzen. In elk geval lijkt dit te gelden voor de WAHV-regeling en het bestuursstrafrecht. Graag ontvangen wij op dit punt nadere opheldering over de constitutionele constellatie van de regering.

Een ander facet is dat volgens de grondwetsgeschiedenis de term "rechterlijke macht" doelt op het orgaancomplex in verhouding tot of analoog aan de "wetgevende macht" en de "uitvoerende macht". We wilden deze machten toch gescheiden houden, omdat er vanuit rechtsstatelijk oogpunt een zekere afstand en objectiviteit dient te zijn tussen degene die de norm stelt en degene die bevoegd is te straffen. De regering stelt enerzijds dat de Grondwet geen ruimte biedt om de berechting van strafbare feiten aan een bestuursorgaan op te dragen en stelt anderzijds vast dat het uitvaardigen van een strafbeschikking geen vorm van berechting is. Niettemin wordt het bestuursorganen met behulp van buitengewone opsporingsambtenaren mogelijk gemaakt, strafbare feiten op te sporen en te beboeten via een strafrechtelijke handhaving in plaats van een bestuursrechtelijke sanctionering. Hoe past de regering dit binnen de kaders van de Grondwet? Is er eigenlijk maar één conclusie onvermijdelijk, namelijk dat buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door bestuursorganen buitengrondwettelijk kan geschieden? Dat is, voor een goede verstaander, iets anders dan ongrondwettelijk.

Tot slot zou ik de regering tot grote terughoudendheid willen manen wat betreft de uitbreiding van de attributie van strafbeschikkingsbevoegdheid aan bestuursorganen. De regering zegt weliswaar dat zij "thans geen aanleiding voor uitbreiding" ziet, maar tegelijkertijd spreekt zij de verwachting uit dat het aantal feiten dat met een politiestrafbeschikking, artikel 2578 B Strafvordering, of met een bestuurlijke strafbeschikking, artikel 1257 Ba Strafvordering, zal worden afgedaan na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal gaan stijgen. Ik wijs op de memorie van antwoord, bladzijde 30. Nogmaals: van onze kant dringen wij aan op grote terughoudendheid, zulks tegen de achtergrond van onze hiervoor verwoorde bedenkingen en vragen.

Met belangstelling zien wij uit naar een reactie op onze bijdrage.

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Hoewel mijn fractie bij de schriftelijke voorbereiding heeft

afgezien van het stellen van vragen en het plaatsen van opmerkingen sluit ik mij graag aan bij de complimenten die aan de minister zijn uitgedeeld over de grondigheid van de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel.

Doelmatigheid en, in het verlengde daarvan, het tegengaan van het belonen van chicanes gedrag van verdachten die een transactievoorstel hebben gekregen. Dit zijn, grofweg, de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Ik wil niet verhehlen dat mijn fractie meent dat de minister aansprekende argumenten heeft aangevoerd voor een overigens juridisch ingrijpend wetsvoorstel. Het is juist dat dit wetsvoorstel eerder een juridische principiële verschuiving teweeg brengt dan dat het een grote feitelijke verschuiving teweeg zal brengen. Het zal hoogstens om aantallen gaan, maar niet om de wijze van handelen van het OM. Het gaat in feite om het verzwaren van een boetevoorstel met een executoriale titel. Ik vat dit wellicht wat onzorgvuldig aldus samen.

Collega Holdijk heeft een uitvoerige beschouwing gewijd aan dit wetsvoorstel in relatie tot artikel 113 van de Grondwet. Ik sluit mij graag aan bij dit betoog. Het uitvaardigen van een strafbeschikking door het OM moet niet gezien worden als een veroordeling. De verdachte wordt door die uitvaardiging geen veroordeelde en er vindt geen rechterlijke afdoening plaats, althans niet voor zover de verdachte geen verzet pleegt. Is rechterlijk optreden ter bestraffing van strafbare feiten alleen maar rechterlijk optreden als er rechterlijk optreden op staat? Of moet je zeggen dat wij, als je de feitelijke bevoegdheid om te straffen overdraagt aan een magistraat, het OM, die als een quasirechter sancties toepast, wij feitelijk toch te maken hebben met rechterlijk optreden met bestraffing van strafbare feiten? Ik meen dat dit het geval is. Het voorstel wil dat het OM recht doet aan het strafbare feit dat gepleegd is. Een zaak moet vereffend worden door het strafrechtelijk optreden namens de maatschappelijk.

In de schriftelijke voorbereiding is uitvoerig aandacht besteed aan de relatie met artikel 113 van de Grondwet. Het viel mij tegen om te zien hoe gemakkelijk de minister vlucht in de analogie met de WAHV. Er zijn belangrijke verschillen met de WAHV, nog los van de appreciatie van die wet in relatie tot de Grondwet. Collega Holdijk gaf terecht aan dat de WAHV geen strafbare feiten betreft, maar gedrag dat beboetbaar is verklaard, zoals ook in het fiscale recht gedragingen beboetbaar zijn verklaard. De wet afdoening ziet op klassieke strafbare feiten die strafbare feiten zullen blijven en door de strafrechter kunnen worden behandeld. Bovendien geeft deze wet het OM meer sanctiemogelijkheden dan de WAHV het bestuur geeft. Het zal gaan om het bewijstechnisch lastenverzaken. Er zullen meer vragen kunnen rijzen over de schuldvaststelling dan in de reguliere WAHV, waarbij het gaat om zaken die met een camera of op heterdaad kunnen worden geconstateerd. De strafbeschikking die dit wetsvoorstel mogelijk wil maken, kan ingrijpend zijn, zeker door cumulatie van maatregelen en sancties van het OM. Tevens zal deze strafbeschikking formele rechtskracht hebben ten aanzien van het slachtoffer dat op basis van de strafbeschikking een bepaalde claim op de verdachte kan leggen. Is het de verdachte bekend dat dit het geval kan zijn? Wordt dat duidelijk gemaakt bij de strafbeschikking?

De verdachte moet, wil hij de beschikking aanvechten, snel ageren. Veel sneller dan in het bestuursrecht gebruikelijk is, namelijk binnen twee weken. Hij loopt daarbij het risico een hogere staf opgelegd te krijgen. Het ageren is niet vrijblijvend, daar zit een risico-element in. Doelmatigheid is goed, maar is niet het enige belang dat wij moeten afwegen bij wetsvoorstellen als dit. Straftoemeting door de strafrechter verdient, wat mijn fractie betreft, als hoofdregel de voorkeur. Die straftoemeting vindt plaats in een contradictoire interactieve procedure. Het bewijsrecht geldt, anders dan bij de strafbeschikking van het OM, onverkort. Het OM zou misschien een soort piepsysteem kunnen volgen waarbij bewijstechnisch niet erg sterke zaken door middel van een strafbeschikking worden afgedaan en men afwacht of de verdachte vervolgens verzet zal doen. De onschuldpresumptie geldt in het kader van de OM-afdoening niet onverkort. Er is geen noodzaak tot het schriftelijk motiveren van de strafbeschikking. Wat over de motivering in het wetsvoorstel is opgenomen, vind ik beneden de maat. Ik doel hierbij op artikel 257c, derde lid. De verdachte wordt maar in bijzondere gevallen gehoord en als hij uitdrukkelijk -- volgens mij is dat woord een Haagse stoplap -- onderbouwde standpunten tegen de voorgenomen strafbeschikking ventileert, zal het OM moeten aangeven waarom wordt afgeweken en dat kan zelfs mondeling geschieden, zo leid ik uit het artikel af. Dat is een stuk magerder dan te doen gebruikelijk in een reguliere strafrechtelijke procedure. Last but not least vindt de gewone behandeling voor de strafrechter uiteraard plaats in een controleerbare openbare behandeling die tevens de normatieve van de rechtspraak van het strafrecht in het algemeen versterkt.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het betoog van de Wagemakers die zegt dat het wetsvoorstel een blessing in disguise kan zijn, omdat we hiermee in staat kunnen zijn een aantal bestuurlijke boetes dat zich de afgelopen tien jaar in onze wetgeving heeft genesteld, te stroomlijnen en onder regie te brengen van het OM. Ik vind dit een interessante en goede gedachte, maar mijn probleem met dit wetsvoorstel is dat het niets regelt. Als wij zoiets willen, moeten wij eerst deze discussie voeren voordat wij ertoe overgaan om het systeem van de bestuurlijke boete een nog grotere olievlekwerking te geven dan het inmiddels heeft.

De heer Holdijk sprak van gemengde gevoelens bij de fracties die hij vertegenwoordigt. Deze gevoelens leven ook in mijn fractie. Ik ben benieuwd naar de wijze waarop de minister de vragen en opmerkingen zal voorzien van een reactie. Vooralsnog is de meer fundamentele kritiek die vanochtend is gehoord en ook door mij is geuit voor ons aanleiding om dit wetsvoorstel nog niet te omarmen.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel tot het invoeren van een zelfstandige boetebevoegdheid voor het OM kent een lange voorgeschiedenis. Medio jaren negentig van de vorige eeuw werd door de commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, beter bekend als de

commissie-Korthals Altes, voorgesteld om de transactie, die gebaseerd is op consensualiteit in de zin dat beide partijen met deze wijze van afdoening moeten instemmen, na verloop van tijd executoir te verklaren. Vervolgens is door een departementale werkgroep en door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 onder leiding van de hoogleraren Groenhuijsen en Knigge gewerkt aan een voorstel om een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het OM in te voeren. Het wetsvoorstel OM-afdoening dat wij vandaag behandelen, vloeit rechtstreeks voort uit deze onderzoeken en voorstellen. Met de invoering van een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het OM komt het consensuele karakter van het huidige stelsel te vervallen.

Het lag in het voornemen van de leden van de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer om de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel tegelijk met de beide wetsvoorstellen over de bestuurlijke boete te behandelen. Met het oog op het tijdsverloop -- de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening in deze Kamer is afgerond en de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete hebben de Kamer nog niet bereikt -- is daarvan echter op verzoek van de minister afgezien. Toch is het lastig om het wetsvoorstel OM-afdoening te bespreken zonder ook maar enige aandacht aan in ieder geval één van de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete te besteden. Namens mijn fractie zal ik dan ook in mijn betoog kort aandacht besteden aan wetsvoorstel 30101 Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening is door de minister uitvoerig ingegaan op alle gestelde vragen. De VVD-fractie is de minister daarvoor erkentelijk. Toch blijven er voor mijn fractie nog enkele punten ter bespreking over. Ik zal deze achtereenvolgens behandelen. 1. Artikel 113 van de Grondwet. 2. Het vorderen van een hogere straf. 3. Verandering werklast. 4. Mandateren van de strafbeschikkingsbevoegdheid. 5. Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte.

1. Aan artikel 113 van de Grondwet is door de VVD-fractie zowel in het voorlopig verslag als in het nader voorlopig verslag aandacht besteed. In de nadere memorie van antwoord antwoordt de minister dat hij het niet eens is met de leden van de VVD-fractie dat het opleggen van een strafbeschikking een vorm van berechting oplevert. Zou dat wel zo zijn, dan zou er sprake zijn van strijd met de Grondwet omdat krachtens artikel 113 van de Grondwet de berechting van strafbare feiten is opgedragen aan de rechterlijke macht. Ik heb er geen behoefte aan om opnieuw de discussie met de minister aan te gaan over artikel 113 van de Grondwet. Wél stel ik vast dat de minister de formele invulling van het begrip "berechting" hanteert, namelijk "beslissen op grondslag van de tenlastelegging en op basis van een onderzoek ter terechtzitting". Wanneer het begrip "berechting" materieel wordt ingevuld, namelijk in de zin van "kennismening en beslissing", dan zou de zelfstandige sanctiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie beoordeeld moeten worden als berechting en dus in strijd zijn met de Grondwet. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

2. Door de VVD is in het nader voorlopig verslag gevraagd naar de rechtsgrond voor het vorderen van een

hogere straf ter terechtzitting na tegen de strafbeschikking gedaan verzet. Vandaag is daar ook al over gesproken door de heer Witteveen van de PvdA-fractie en de heer Wagemakers van de CDA-fractie. Uit het antwoord van de minister valt op te maken dat de verdachte door een rechtsmiddel aan te wenden de facto een zwaardere straf riskeert, indien hij geen gegronde inhoudelijke bezwaren heeft. Betekent dit dat de verdachte die niet instemt met de OM-afdoening, gemotiveerd dient aan te geven waarom hij niet instemt met de OM-afdoening? Hoe valt dit te rijmen met de bepaling in artikel 257e, lid 4, dat bij het verzet schriftelijke bezwaren tegen de strafbeschikking kunnen worden opgegeven? Of moet geconstateerd worden dat de gegronde inhoudelijke bezwaren in ieder geval ter zitting naar voren gebracht moeten worden? En wanneer de verdachte dit niet of in onvoldoende mate doet, kan hij extra straf krijgen voor het lastigvallen van Justitie. Is dat de rechtsgrond? Eenzelfde regeling geldt voor de verdachte die na ingesteld verzet zonder nader bericht verstek laat gaan. Op pagina 7 van de nadere memorie van antwoord staat te lezen dat de verdachte te voren op de strafverhoging is geattendeerd. Kan de minister aangeven hoe en wanneer dat gebeurt?

3. Door de strafbeschikking door het openbaar ministerie worden de rechters ontlast, althans dat is de verwachting. Betekent dit dat de rechter eigenlijk alleen nog maar wordt ingeschakeld in geval van vrijheidsstraffen? Zijn er waarborgen om te voorkomen dat het openbaar ministerie bij zo veel mogelijk zaken ervoor zorgt onder de grens van de OM-afdoening te blijven, ook al is dat niet in alle gevallen gerechtvaardigd, om op die manier snel en efficiënt te kunnen werken doordat de rechter er niet aan te pas behoeft te komen? Is dan niet de vrees reëel dat in sommige gevallen de straftoemeting wellicht te laag is en de verdachte eigenlijk voor de rechter had moeten verschijnen?

4. In het nader voorlopig verslag is door de VVD-fractie naar voren gebracht dat de bevoegdheid van de officier van justitie om een strafbeschikking uit te vaardigen, dusdanig ingrijpend is dat het niet juist is om deze bevoegdheid aan parketsecretarissen te mandateren. In de nadere memorie van antwoord blijkt de minister deze mening niet te delen. Wél is hij bereid om te voorzien in een transparant mandateringssysteem van officiersbevoegdheden. Die toezegging neemt de bezwaren van de VVD-fractie niet weg. Vooral tegen het opleggen van een taakstraf of het ontzeggen van de rijbevoegdheid door parketsecretarissen blijft de VVD-fractie haar bezwaren houden. Een taakstraf is weliswaar geen vrijheidsstraf -- die is voorbehouden aan de rechter -- maar is toch dermate zwaar dat mandatering ervan aan parketsecretarissen naar het oordeel van de VVD-fractie niet gewenst is. Ook niet mandatering tot de grens van 120 uur, zoals op pagina 10 van de nadere memorie van antwoord wordt gesteld. Voor onder meer het opleggen van een taakstraf is er een hoorplicht van verdachte. Betekent dit dan dat de verdachte gehoord wordt door de parketsecretaris of is dit altijd de officier van justitie, omdat wellicht nog niet duidelijk is of de taakstraf onder de grens van 120 uur uitkomt? Kortom mevrouw de voorzitter, de VVD-fractie zou graag van de minister vernemen of hij bereid is om het opleggen van taakstraffen

en het ontzeggen van de rijbevoegdheid uit te sluiten van mandatering aan parketsecretarissen.

Ik wil hier nog het volgende aan toevoegen. In de nadere memorie van antwoord wijst de minister erop dat thans de transactie gemandateerd is aan parketsecretarissen. De wettelijke constructie van de transactie impliceert dat het feit niet "bestraft" wordt. De strafbeschikking echter komt meer overeen met een rechterlijke veroordeling. Ik verwijs hierbij naar pagina 1 van de memorie van toelichting. Die vergelijking op het punt van mandatering valt dan toch niet te trekken? Mandatering van de strafbeschikking komt overeen met mandatering van een rechterlijke veroordeling. Uiterste zorgvuldigheid op het punt van mandatering is dan ook geboden. Mandatering aan parketsecretarissen zou niet de regel moeten zijn, maar slechts uitzondering.

5. Namens mijn fractie wil ik hierbij tot slot nog het wetsvoorstel Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte aanstippen. Kleine ergernissen geven de burgers een onveilig gevoel, terwijl van gemeentebesturen juist verwacht wordt dat zij werken aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel in hun gemeente. Het kan voor gemeenten een oplossing zijn om voor het optreden tegen overlast in de openbare ruimte te kiezen voor afdoening door oplegging van een strafbeschikking. Kiest een gemeente voor invoering van de bestuurlijke boete, dan ligt het primaat bij het gemeentebestuur. Mijn fractie is voorstander van de mogelijkheid van de bestuurlijke boete overlast openbare ruimte, juist omdat daarmee gemeentebesturen de mogelijkheid geboden wordt om direct en adequaat op te treden tegen allerlei kleine, dagelijkse ergernissen. Wij moeten echter niet vergeten dat het voor de burger van belang is dat hij weet waar hij aan toe is, dat hij nog door de bomen het bos kan zien van wat wel en niet mag, welke regeling daaraan ten grondslag ligt, welk overheidsorgaan met de handhaving belast is en vooral dat er rechtsgelijkheid en rechtseenheid is. De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is in dit perspectief van belang. Is de veronderstelling juist dat de vierde tranche Awb de rechtsgelijkheid en de rechtseenheid in het bestuursrecht bevordert, zoals de OM-afdoening deze bevordert voor het strafrecht? Graag hoor ik hierop een reactie van de minister. Naar het oordeel van de VVD-fractie biedt de OM-afdoening in ieder geval een heldere koers.

Mevrouw de voorzitter, wij wachten met belangstelling de beantwoording door de minister af.

*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Toen ik vanmorgen De Telegraaf opensloeg -- dat is altijd een afdoende manier om snel wakker te worden -- zag ik op pagina 2 een prachtige foto van deze minister met een groot geweer op de een of andere Limburgse kermis. Hij schijnt daar tijd voor te hebben nu hij een keertje geen informateur is. Het heeft in ieder geval een prachtige foto opgeleverd die in deze tijd voorafgaande aan de verkiezingen een mooi beeld neerzet van een vastberaden, doeltreffende minister van Justitie. Het was gelukkig niet alleen pr-werk, want ik las in De Telegraaf dat de minister ook raak schoot. Daarmee wil ik hem sowieso

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

complimenteren, alhoewel ik nog graag van hem hoor hoe groot de afstand tot het doel was en hoe groot het doel was. Dat zou namelijk enige invloed gehad kunnen hebben.

Serieuzere complimenten heeft mijn fractie voor de wijze waarop de minister het wetsvoorstel in de Tweede en de Eerste Kamer duiding heeft gegeven. Ik wil maar zeggen dat hij het wel kan, als je het maar zoekt. Het wetsvoorstel betreft, zoals de minister herhaalde malen heeft gesteld, een wezenlijke verandering van het huidige wettelijke systeem inzake het straffen. Niet de rechter, maar het Openbaar Ministerie zal na aanneming van dit voorstel in een groot aantal gevallen -- naar het zich laat aanzien 65.000 -- een straf opleggen. Kan dat en willen wij dat? Dat zijn de vragen die in de Tweede Kamer en ook in de Eerste Kamer al uitgebreid aan de orde zijn geweest en waar wij vandaag over verder praten.

De minister noemt het wetsvoorstel een elementair onderdeel van het veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving, dat het kabinet heeft vastgesteld. Hij wil het dan ook zo snel mogelijk door de Kamer aangenomen zien. Daar is in het algemeen niet mis mee. Voorafgaand echter aan een inhoudelijke reactie wil ik namens mijn fractie zeggen dat wij vinden dat de behandeling beter niet op dit moment had kunnen plaatsvinden. Het huidige kabinet heeft het ontslag van drie bewindslieden ingediend en de overige functies ter beschikking gesteld. Het is dus demissionair en dus dienen controverse voorstellen voorlopig niet afgehandeld te worden. Volgens ons was dat hier het geval. Dat oordeel wordt echter niet gedeeld door voldoende leden van deze Kamer. Daar hebben wij ons dus naar te voegen, maar dat doen wij wel met enige spijt. Met name het feit dat de PvdA-fractie ons voorstel tot controversieelverklaring niet steunde, bevreemdt ons omdat het die fractie was die eerder in de commissie inbracht dat het voorstel naar haar mening nog niet rijp was voor invoering. Ook vandaag meldt de fractie weer dat zij moeite heeft met de verbrokkelde wetgevingsstrategie van de minister. Ook bij overige fracties bestonden en bestaan -- dat neem ik althans aan -- nog steeds de nodige twijfels over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, onder andere waar het gaat om de verhouding tot de Grondwet. Dat is niet niks, maar goed, wij hebben besloten zoals wij besloten hebben. Wij behandelen dus dit wetsvoorstel dit inhoudelijk in ieder geval uitgebreid voorbereid is.

Ik kom terug op de twee wezenlijke, inhoudelijke vragen: kan het wat het wetsvoorstel wil en willen wij wat deze wetswijziging bewerkstelligt, namelijk het invoeren van een strafbeschikking als nieuw instrument in het kader van het strafrecht. Bij de vraag of het kan, is erover gesproken of een dergelijke wezenlijke -- volgens de fracties van SGP en ChristenUnie zelfs revolutionaire -- verandering zich verdraagt met artikel 113 van de Grondwet, dat zegt dat berechting van strafbare feiten aan de rechter is opgedragen. Bij verschillende fracties in Tweede en Eerste Kamer riep dat artikel de vraag op of nu een ander, te weten het Openbaar Ministerie, mag gaan berechten. Nee, zegt de minister, dat mag niet; dat blijft een zaak van de rechter. Het Openbaar Ministerie mag wel gaan bestraffen. Daartegen verzet de Grondwet zich niet, aldus de minister. Het debat hierover is uitgebreid en diepgaand geweest. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er

voor allebei de interpretaties van artikel 113 wel iets te zeggen valt. De SP -- dat geldt zowel voor mijn fractie aan deze zijde van het Binnenhof als voor onze collega's aan de overzijde -- geeft echter de voorkeur aan de precieze uitleg en niet aan de rekkelijke uitleg van dit belangrijke artikel. De daarvoor aangedragen argumenten wil ik hier niet nog een keer uitgebreid wisselen. Zij staan genoegzaam omschreven in de verslagen van de behandeling in de Tweede Kamer. Zij zijn trouwens ook terug te vinden in de commissoriale inbreng van verschillende andere fracties in deze Kamer. Ik heb nog niet begrepen dat zij er inmiddels werkelijk van overtuigd zijn dat zij ongelijk hadden en dat de minister gelijk had. Ik heb goed naar mevrouw Broekers geluisterd op dit punt. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister.

Voor ons kan deze ingreep dus niet. Wij moeten erg voorzichtig omgaan met het oprekken van wezenlijke bepalingen in onze Grondwet. De minister zal het daar niet mee eens zijn omdat hij het artikel anders leest. Dat kan en dat mag, maar in dit geval heeft deze Kamer het laatste woord. En daar zullen wij ons allen naar moeten voegen.

De tweede vraag die voorligt, is of wij het wel zouden willen als het zou kunnen. Ook daarop is ons antwoord: nee, dat willen wij niet. Wij willen het berechtingsmonopolie in het strafrecht bij de rechter laten. Wij vinden dat concentratie van opsporing, vervolging, berechting en bestraffing bij één instantie, met name het Openbaar Ministerie, niet gewenst is. Wij kennen de opvatting van de minister dat het Openbaar Ministerie bij strafbeschikkingen niet berecht, maar slechts bestraft, maar feitelijk is het volgens ons wel zo. Er wordt gestraft omdat er berecht is, hoe wij dat verder ook precies omschrijven. De VVD-fractie hoorde ik hier hetzelfde over zeggen. Ook de PvdA-fractie heeft erop gewezen dat wij hier materieel te maken hebben met straf na berechting. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

Wij vinden het niet in het voordeel van degene die bestraft wordt, dat het op deze manier wordt geregeld en wij vinden het ook niet in het voordeel van ons stelsel van berechten en bestraffen. Naast het opleggen van sancties zitten daar immers nog andere aspecten aan die met deze wijzigingen op de achtergrond raken. Het verschijnen voor de rechter en het ondergaan van diens onafhankelijk oordeel zijn naast de op te leggen sanctie van groot belang voor het betrokken individu, voor degenen die van diens gedrag nadeel hebben ondervonden, en voor de samenleving als zodanig. Dat is geen bijzaak, maar een hoofdzaak. Natuurlijk hebben wij er begrip voor dat de minister in lijn met de voorstellen die al langere tijd op dit punt de ronde doen, alles op alles zet om de rechterlijke macht te ontlasten van een hoop werk om zodoende dezelfde rechterlijke macht de noodzakelijke ruimte te bieden om zich meer en beter met ernstiger zaken bezig te houden. Als dit voorstel wordt aangenomen, zullen er naar schatting van de minister 21.000 zaken minder bij de rechtbank en 44.000 minder bij het kantongerecht voorkomen. Tot wat voor werkelijke ontlasting dat bij de rechterlijke macht zal leiden, is voor velen, mijn fractie inclusief, nog lang niet duidelijk. Het zou wel eens kunnen dat de minister zich al te gemakkelijk rijk rekent aan de besparingen die het oplevert. Daarnaast blijft het de vraag of er vanwege winst in capaciteit een wezenlijk

fundamentele verandering in het wettig stelsel doorgevoerd mag worden. Mijn fractie vindt van niet. In plaats van meer macht aan het openbaar ministerie te geven, zouden wij ook meer rechters aan het werk kunnen zetten. Dat heeft onze voorkeur. Dan behoeven wij het stelsel niet te wijzigen en kunnen wij ons werk gewoon doen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Hoe beoordeelt u de systematiek van de transacties die er thans zijn? De essentie van een transactie -- daar komt geen rechter aan te pas -- is dat er een strafbaar feit is geconstateerd en dat er zelfs geen strafvervolging plaatsvindt omdat die is afgekocht. Vindt u dat in zichzelf een beter systeem dan het systeem dat wordt voorgesteld en waardoor na een strafbaar feit in ieder geval strafvervolging plaatsvindt in de vorm van een strafbeschikking? Dat is toch een behoorlijke stap vooruit ten opzichte van de huidige praktijk?

De heer **Kox** (SP): Dat ben ik niet met u eens. Of de transactie de meest ideale vorm is, weet ik nog niet. Ik denk dat wij daarover zouden moeten nadenken. Dat is ook de kritiek van collega Witteveen. Hij had het over de verbroekeling van het systeem. Ik denk dat de transactie beter past in het stelsel waarin de rechter berecht en waarin van te voren de aanbidding kan worden gedaan dat er bij een transactie niet tot vervolging behoeft te worden overgegaan. Dat spreekt mij meer aan dan de feitelijke bevoegdheid om te berechten, bij het Openbaar Ministerie te leggen. Het is natuurlijk de vraag of het ideaal is. Bovendien moeten wij goed in de gaten hebben -- mevrouw De Wolff heeft dat ook al gezegd -- dat er voor de burgers op het eerste oog niet zo veel verandert. Bij sommige zaken moeten wij echter goed bekijken wat de implicatie is van verandering, want van het een kan het ander komen. Dat is vandaag in het debat al gebleken. De heer Wagemakers heeft zelf al aangegeven dat wij met dit wetsvoorstel een heleboel mogelijk maken. Als je echter een heleboel mogelijk maakt, moet je daar erg voorzichtig mee zijn. Ik hecht op dit moment dan ook iets meer aan de transactie dan aan deze stap.

Mevrouw de voorzitter. Ik heb gezegd dat ik niet weet of er wel capaciteitswinst gehaald zal worden. De minister geeft echter keer op keer aan dat het een bijkomend voordeel is en dat het hem gaat om de principiële wijziging. Toch vraag ik mij af of dit wetsvoorstel er gelegen had, als die capaciteitsproblemen er niet waren geweest, of dat wij dan een meer samenhangend voorstel hadden gekregen van de minister.

Er zijn nog meer opmerkingen te maken over dit wetsvoorstel, met name over de positie van degene die via een strafbeschikking gestraft wordt. Wij vinden dat de rechtsbescherming van de burger er niet op vooruitgaat met deze vernieuwing van het strafrecht. De regeling van het verzet, de mandatering en de in de wet gestelde termijn vinden wij allemaal niet zo passend, evenmin als de nogal gebrekkige openbaarheid. Wij vinden het alles bijeen geen vooruitgang. Achteruitgang met een beroep op efficiencywinst vinden wij in ieder geval niet aanvaardbaar. De minister heeft diverse malen aangegeven dat het niet alleen gaat om efficiency en doelmatigheid,

maar ook om rechtseenheid en rechtsgelijkheid. Daar valt ook het nodige voor te zeggen. Het is dan ook niet zo gemakkelijk om te zeggen dat de minister de plank helemaal mislaat met het wetsvoorstel. Het overtuigt ons echter niet.

Alles afwegende blijft de SP-fractie van mening dat dit wetsvoorstel, hoewel goed behandeld, goed onderbouwd, goed voorbereid en diepgaand besproken, niet aangenomen zou moeten worden. Dat is een politieke keuze van mijn fractie. Die keuze is deze keer niet ingegeven door het feit dat zaken onvoldoende voorbereid zijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Langdurigheidstoeslag!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met openstellen van het recht op een langdurigheidstoeslag in de situatie waarin enige inkomsten zijn ontvangen (30484).

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris op deze laatste vergaderdag van harte welkom in de Eerste Kamer.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Van Driel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Mijn partij heeft er bij de behandeling van de WWB in deze Kamer al voor gepleit om minder rigide om te gaan met de langdurigheidstoeslag, waarbij het gaat om mensen die in vijf jaar enig inkomen hebben ontvangen. Tot onze spijt wilde het kabinet daar niet aan, maar nu is het op instigatie van gemeenten, heb ik begrepen, toch tot het inzicht gekomen dat enige souplesse wenselijk is.

Wij juichen het toe dat er een regeling komt, maar er zijn nog twee punten waar wij minder gelukkig mee zijn. Wij vinden het onacceptabel en principieel onjuist dat dit kleine extraatje voor beslag vatbaar is. Het kabinet heeft onder grote druk van de Tweede Kamer 25 mln. extra beschikbaar gesteld voor schuldsanering. Dat bewijst ons inziens dat het kabinet met enige hulp inziet dat er steeds meer mensen met schulden in de bijstand zitten. Deze mensen hebben het financieel gewoon niet volgehouden zonder dat extraatje. Het kabinet erkent daarmee dat mensen die langdurig op het bijstandsniveau leven, tekort komen, vandaar die toeslag.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is geregeld dat beslag zich niet uitstrekt tot zaken die door de wetgever expliciet zijn uitgezonderd van beslag. Er zijn dus mogelijkheden om dit extraatje te vrijwaren van beslag. De staatssecretaris had dat kunnen regelen, maar hij doet dat niet, omdat het gaat om inkomen dat vrij besteedbaar is. Vrij besteedbaar is wel een zeer relatief begrip, als je van het minimum moet leven; de AOW

bijvoorbeeld is hoger. De staatssecretaris erkent zelf dat dit bedrag nodig is voor de algemene kosten van het bestaan en hij ziet ook dat er steeds meer schuldsanering voorkomt bij mensen op minimumniveau.

Ons inziens is het principieel onjuist om beslag mogelijk te maken. Laat die toeslag die mensen ten goede komen en niet aan de schuldeisers. De schuldeisers werken wellicht ook minder makkelijk mee aan sanering, als zij weten dat er nog een extraatje komt waarop zij beslag kunnen laten leggen, dus voor de schuldsanering hoeft het niet te werken of goed te zijn. Wij pleiten ervoor dat mensen die voor hun dagelijkse behoeften afhankelijk zijn van het minimum, de toeslag daarvoor mogen gebruiken en dat schuldeisers er niet over mogen beschikken. Het idee erachter is dat de toeslag er is voor algemene kosten en die zijn er vandaag de dag genoeg.

Daarnaast willen wij toch nog eens uitleg van de staatssecretaris waarom dat extraatje niet na drie jaar gegeven mag worden. Het gaat om een relatief klein bedrag waar mensen vijf jaar op moeten wachten. Na drie jaar is het volgens ons toch wel duidelijk of iemand voor werk in aanmerking komt of niet. In dit verband wijs ik erop dat het om mensen gaat die financieel aan de onderkant zitten en geen veer hebben om weg te blazen.

Bij het ingaan van de WWB was er wellicht nog iets te zeggen voor een lange termijn, omdat deze nieuwe aanpak inzichtelijk moest maken wat de arbeidsmarktkansen zijn. Nu de WWB goed op gang is gekomen en al een tijd loopt, mag toch worden verwacht dat de gemeenten zo'n beetje inzicht hebben wie er kansen op de arbeidsmarkt hebben, zodat een termijn van drie jaar onzes inziens meer voor de hand ligt dan een heel lange termijn van vijf jaar. Bovendien geeft dat de mensen iets meer lucht en daar hebben zij wel behoefte aan in verband met de smog van vandaag.

*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Het spreekt haast vanzelf dat ook onze fractie een voorstander is van de invoering van deze wet. Wij hebben het er al eerder over gehad dat mensen die langdurig op een minimum leven, niet op grond van het feit dat zij hebben geprobeerd om tussentijds nog werk te krijgen en dat een tijd hebben gehad, uitgesloten moeten worden van de langdurigheidstoeslag. Wij weten dat de categorie mensen die zelfs met werk, of met af en toe werk, op het minimum blijft hangen, inmiddels aanzienlijk is. Het is in ieder geval een groep mensen waar wij rekening mee moeten houden. Deze wet voldoet nog niet aan wat wij graag willen. Nu de staatssecretaris nog een paar maanden heeft om nog wat zoets uit te delen na alle jaren zuur, vragen wij ons af waarom hij niet een klein beetje minder krenterig is bij deze wet.

Het eerste punt heeft de vorige spreker van de PvdA-fractie al genoemd. Waarom niet drie jaar in plaats van vijf? Wij hebben behoorlijk wat inzicht in de mensen om wie het gaat. Wij weten dat het net te doen is met de bijstand, als mensen impeccabel budgetteren, altijd voorzichtig zijn en nooit zwichten voor de vraag van kinderen op school die vriendjes hebben die wel allerlei spullen kunnen krijgen die zij niet krijgen. In mijn

huishouden pleegt de apparatuur in een keer tegelijk in te storten en dan is het niet meer te doen. Welke goederen die bij een gewoon huishouden horen, zoals een ijskast of tv, gaan er nog vijf jaar mee? Om die reden vragen wij waarom de staatssecretaris niet iets genereuzer is en niet kiest voor drie in plaats van vijf jaar.

Het tweede punt waar de heer Van Driel ook over sprak, is de beslaglegging bij mensen die in de moeilijkheden komen, nadat zij al jaren op het minimum hebben gezeten. Wanneer zij in aanmerking komen voor een extraatje, moet dat extraatje ook nog vallen onder de mogelijkheid van beslagneming, waarbij het in feite wordt doorgeschoven naar de deurwaarder of andere schuldeisers. Wij vinden het buitengewoon jammer dat de regeling niet zo is getroffen dat dit extraatje echt door de mensen zelf gebruikt kan worden voor de zaken die zij op dat moment nodig hebben.

Wij zijn ook niet erg gelukkig met het feit dat de gemeenten hiervoor de normen kunnen aanleggen. Wij zijn natuurlijk wel voor verdergaande autonomie voor de gemeenten, maar in dit geval vinden wij het lastig dat een persoon die in de ene gemeente op het minimum zit, op meer generositeit kan rekenen dan in een andere gemeente. Als wij ons even indenken hoe mensen die op het minimum zitten, aankijken tegen de overheden, dan is het duidelijk dat zij dat vaak al ervaren als een ondoorzichtige bende. Je weet nooit welke regels er nu weer aan de orde zijn. Je hebt een halve baan aan het uitzoeken van hoe de regels werken, bij welk loket je moet zijn, hoe je de formulieren moet invullen en hoe je de aanvragen moet doen. Het hoeft niet zo te zijn, maar dat wordt vaak ervaren als willekeur en als behoorlijk ondoorzichtig. Als daar nog bovenop komt dat elke gemeente zelf kan bepalen welke mensen hiervoor in aanmerking komen en als je kunt zien dat iets in Haarlem wel kan wat in Alkmaar niet kan, dan denk ik dat dit heel weinig bijdraagt aan het toch al niet grote gevoel van zekerheid en veiligheid bij de mensen voor wie wij deze wet aannemen.

*N

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie dankt de staatssecretaris voor de beantwoording van haar vragen in het voorlopig verslag en in het nader voorlopig verslag. De VVD-fractie kan zich vinden in de antwoorden van de staatssecretaris op het nader voorlopig verslag. De fractie stemt in met het wetsvoorstel.

De staatssecretaris heeft naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer de toezegging gedaan om te bezien of de langdurigheidstoeslag wellicht toch op een andere wijze kan worden vormgegeven dan voor de uitvoering van dit wetsvoorstel was voorzien. De VVD-fractie merkt hierbij op dat er in ieder geval geen sprake mag zijn van een regeling van categoriale bijzondere bijstand. De VVD-fractie heeft vertrouwen in het creatieve vermogen van de staatssecretaris in dezen.

*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Enkele wensen blijven nog bij ons over na aanvaarding

van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel maakt een einde aan enkele geconstateerde knelpunten en kan derhalve op onze instemming rekenen. Niettemin achten wij een nadere discussie over de nog bij ons levende wensen van belang. Vandaar dat de CDA-fractie, die wel heeft meegewerkt aan het verslag van de commissie dat op een onderdeel na unaniem is, nu zelf het woord wil voeren over drie onderdelen, te weten het beslag dat op de langdurigheidstoelage kan worden gelegd, de invulling van het amendement-Noorman-den Uyl op stuk nr. 17 en de verkorting tot 36 maanden om voor de langdurigheidstoelage in aanmerking te komen.

Allereerst het eventueel te leggen beslag. De langdurigheidstoelage zal bij het inkomen worden opgeteld in tegenstelling tot de huurtoelage, de zorgtoelage en de kinderopvangbijslag. Dit wordt verdedigd met de redenering dat het bij deze toelagen om bepaalde noodzakelijke kosten en derhalve om een specifieke uitkering gaat. Met de langdurigheidstoelage wordt echter aangegeven dat door het langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering tekorten ontstaan, vooral in de sfeer van noodzakelijke vervangingen. Met een andere aanduiding in de geest van een specifieke uitkering zou dan kunnen worden volstaan. Voor de categoriale bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten alsmede ouderen is toch ook geen bestemming vastgelegd, ook al wordt deze als bijzondere bijstand bestempeld? Hierover heb ik twee vragen. Welk bedrag is er gemoeid met de afschaffing van de mogelijkheid tot beslag op de langdurigheidstoelage? Wil de staatssecretaris hierop bij de afweging met andere prioriteiten bij de begroting voor 2007 terugkomen? Onze voorkeur gaat ernaar uit dat hij dit nu al in positieve zin kan toezeggen.

De staatssecretaris is het in feite eens met de inhoud van de laatste versie van het amendement-Noorman-den Uyl, waarvan hij de aanneming heeft ontraden. Dit had bij voorkeur in de wet moeten worden opgenomen. Alleen omdat er geen afstemming met de uitvoerders heeft plaatsgevonden, zodat eventuele risico's niet konden worden onderkend, is de aanneming van dit amendement ontraden. Wij beschouwen dit als een zwakgebod. Aanvaarding met een afspraak over de invoeringsdatum had meer voor de hand gelegen. De doelgroep van gedeeltelijk arbeidsgeschikten die volledig arbeidsongeschikt worden, ligt de CDA-fractie na aan het hart. Op welke termijn wordt duidelijk welke invulling er wordt gegeven aan de belangen van de onderhavige doelgroep?

Ten slotte de termijn om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoelage. Wij erkennen dat indertijd is gekozen voor het criterium inkomen in combinatie met het arbeidsmarktperspectief. Om de druk op de ketel te houden lag het in 2004 meer voor de hand om voor vijf jaar te kiezen dan nu bij een aantrekkelijke arbeidsmarkt. Wanneer dit arbeidsmarktperspectief de komende tijd niet binnen drie jaar is ingevuld, is er toch sprake van een blijvende situatie? Kan de staatssecretaris dit met ons invoelen? Zou deze eventuele verkorting bij de begroting voor 2007 niet kunnen en moeten worden afgewogen tegen andere beleidsvoornemens? Wanneer mensen in de toekomst nog in het vierde en vijfde jaar uitstromen uit de

bijstand, lijkt het ons een gezamenlijke opdracht om te bereiken dat het omslagpunt bij drie jaar komt te liggen, ook wat de terugkeerbanen betreft. Wil de staatssecretaris zich hier in het overleg met alle betrokkenen voor inzetten?

*N

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. De aanleiding voor dit wetsvoorstel is dat de wijze waarop de langdurigheidstoelage is georganiseerd, leidt tot problemen, omdat je het recht op de langdurigheidstoelage niet anders dan in heel generieke, algemeen geformuleerde normen kunt omschrijven. Om die reden ontstonden er in de praktijk problemen. Iemand die zijn best had gedaan om aan de slag te komen en een week aan de slag was geweest, verloor direct zijn langdurigheidstoelage, omdat dat werd geïnterpreteerd als het arbeidsmarktperspectief. Dat element is vooral een probleem in de formulering van de wet.

Als je dat moeilijk kunt weergeven in algemene, generieke bewoordingen, kan het niet anders dan dat je zoekt naar alternatieven. Ik heb een paar alternatieven besproken met de Kamer. Een daarvan is de langdurigheidstoelage die ooit door de Kamer in de wet is geamendeerd. Mijn voorganger die de Wet werk en bijstand heeft behandeld, was daar niet erg enthousiast over. Een alternatief is om de langdurigheidstoelage onder te brengen in de uitkering via het Gemeentefonds aan de gemeenten en dan aan de gemeenten over te laten hoe om te gaan met het geven van iets extra's aan mensen die langdurig in de bijstand zitten.

Een andere mogelijkheid, waar de Kamer meer voor voelde, is om meer ruimte te geven aan de gemeenten om dat arbeidsmarktperspectief te wegen. Dat is de doelstelling van dit wetsvoorstel. Ik zeg dit zo uitgebreid, omdat ik daarmee antwoord geef op de suggestie van mevrouw Meulenbelt om het allemaal centraal te doen. Dat was nu net het probleem en daarom hebben wij bedacht dat het beter is om wat discretionaire bevoegdheid bij de gemeenten te leggen. Zij kennen hun mensen en weten beter hoe zij dat moeten wegen.

Daarmee heb ik direct ook gezegd dat de doelstelling van dit wetsvoorstel niets meer of minder is dan om deze tekortkoming op te lossen. Net als in de Tweede Kamer zijn vandaag ook een paar andere elementen aan de orde die wat mij betreft niet ter discussie stonden, omdat zij onderdeel van de wet waren. Er is op dit moment geen aanleiding om deze te veranderen.

Alle sprekers hebben opmerkingen gemaakt over het beslag. De uitgangspunten die het kabinet toepast bij het beslag, zijn neergelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Uit artikel 475c volgt dat in principe alle inkomsten vatbaar zijn voor beslag. Dat beslag wordt begrensd door de zogenaamde beslagvrije voet, die terug te vinden is in artikel 475d. Dat heeft te maken met het niet in gedrang laten komen van de bestaanszekerheid van de schuldenaar. De basishoogte van de beslagvrije voet is rechtstreeks gekoppeld aan de normen die zijn terug te vinden in de artikelen 20 tot en met 24 van de Wet werk en bijstand. Die beslagvrije voet bedraagt minimaal 90% van de relevante bijstandsnorm. Om het huiselijk te zeggen,

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

mensen met schulden mogen een bedrag tot minimaal 90% van de bijstandsnorm houden om van te kunnen leven. Van het overige wordt op basis van deze wetgeving de schuld afgelost.

Zoals gezegd, in principe zijn alle inkomsten vatbaar voor beslag, met de uitzonderingen zoals die verwoord zijn. Dan gaat het in de regel om uitkeringen voor specifieke kosten, zoals daar zijn: de specifieke bestemming van de zorgtoeslag, de specifieke bestemming gerelateerd aan de huurtoeslag en de specifieke bestemming van de bijzondere bijstand. Dan heb ik het over de noodzakelijke vervangingen. En dan heb ik het over apparatuur zoals de koelkast. Maar de koelkast die het erbij laat zitten, is een apparaat waarvoor betrokkene aanspraak kan maken op bijzondere bijstand die door de gemeente wordt verstrekt. Daar is de langdurigheidstoeslag niet voor in het leven geroepen. De langdurigheidstoeslag heeft geen specifiek karakter. Die is niet gerelateerd aan welke kosten dan ook, aan welke bestemming dan ook. Het is een inkomensbestanddeel dat vrij besteedbaar is en in zijn oorsprong ook geen relatie met een bestemming kent. Mensen mogen het besteden zoals zij dat willen. Dat is de reden dat de langdurigheidstoeslag binnen het beslag valt. Ik zie dan ook geen noodzaak om daar op dit moment wijziging in aan te brengen, ook tegen de achtergrond van het karakter van dit wetsvoorstel, maar ook tegen de achtergrond van de regelgeving in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en in de Wet werk en bijstand.

Ik ben ook niet beducht voor het effect dat deze toeslagen straks in ruime mate zullen toevallen aan deurwaarders. In het geval er beslag wordt gelegd op een langdurigheidstoeslag, zal dat immers altijd leiden tot een verlaging van de af te lossen schuldenlast. Zo kan de verstrekking van die langdurigheidstoeslag alleen maar een positieve bijdrage leveren aan de schuldsanering. Ik begrijp ook niet zo goed waarom wij dat niet meer bevorderen. Mensen komen dan immers sneller en beter uit hun schuld.

De heer **Van Driel** (PvdA): Het is allemaal toch een kwestie van terminologie en een kwestie van willen. Dat geldt is immers bedoeld om gewoon een beetje fatsoenlijk te kunnen leven. Het is niet bedoeld om schulden te saneren. Het is bedoeld om je kinderen een beetje normaal te kunnen kleden, om normaal voedsel te kunnen kopen. Wat mij betreft, maak je de doelbestemming "leven". Dat is een kwestie van terminologie, dat is een kwestie van zoeken en dat is ook een kwestie van willen. Ik betreur het dat het kabinet dat niet wil. Het kost geen cent extra. Ik vind het niet goed als het voor schuldsanering wordt aangewend. Iemand die in de schuldsanering zit, is het dan gewoon extra kwijt. Daar is dan geen enkel perspectief. Het is ook nergens voor nodig, omdat schuldsaneerders al aan een andere regeling hebben meegewerkt. Ik zie dus ook niet wat het bijdraagt. Ik zie ook niet dat die uitzondering niet gemaakt kan worden, zoals het voor de huur en de zorg wel kan worden gedaan. Noem het dan een toeslag "leven".

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik wil hierover twee opmerkingen maken. Ten eerste, mensen zou er dan beter van kunnen leven. Mijn tweede opmerking gaat over het

perspectief. Het aflossen van schuld betekent alleen maar dat het perspectief mooier en beter wordt, dat men eerder zonder schulden zit en dus beter kan leven. Ik begrijp niet waarom u mensen in een schuldsituatie wilt houden.

De heer **Van Driel** (PvdA): Er is al een regeling voor die schuldsituatie getroffen. Het gaat vaak om een driejarige schuldperiode. Er is dan met schuldeisers al een jaar tevoren een regeling getroffen. Dat loopt dan allemaal al. Dat geld is daar dan dus helemaal niet voor nodig. Die schuldeisers waren al akkoord gegaan. Die hebben alleen een soort extraatje. En dat extraatje gun ik elke schuldeiser, maar ik gun het vooral de mensen die op het minimum leven.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Wat mij betreft, gaat het niet om de schuldeiser maar om de schuldenaar, die langs deze weg eerder van zijn schuld af komt en dus eerder de ruimte heeft om weer normaal te kunnen leven.

De heer **Van Driel** (PvdA): Dat is feitelijk gewoon onjuist. Als je naar de praktijk kijkt, dan zie je dat er een regel is getroffen tussen schuldenaar en schuldeisers. Dat is soms de Postbank, dat is de woningbouwvereniging, dat zijn de Otto, de Wehkamp en dat soort clubs. Die hebben ingestemd met een bepaalde regeling, los van het feit of die €400 komt of niet. Als je die regeling gewoon laat lopen, dan loopt het. Er is op dat moment dus geen voordeel van de schuldenaar.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik wil het even los zien van de schulden. Het gaat juist ook om vele mensen, ook met een bijstandsuitkering, die het uiterste doen om schuldenvrij te leven, maar die onder de armoedegrens komen. Om hen gaat het. De staatssecretaris zegt dat de langdurigheidstoeslag iets volstrekt anders is dan de zorgtoeslag en de huurtoeslag. Hij noemt in dat verband echter ook de categoriale bijstand. En dat wil er nu bij mij niet in. Ik begrijp de uiteenzetting van de staatssecretaris, ik begrijp ook dat, ook op grond van aanvaarde moties in de Tweede Kamer, toch weer over de langdurigheidstoeslag als zodanig wordt gesproken. Wil hij deze problematiek dan niet meenemen? In het rechtsbewustzijn van de burgers -- en daar gaat het toch om -- maak ik aan een ouder iemand of aan een alleenstaande moeder niet duidelijk dat dit onderscheid er is. Dat is gebaseerd op niets.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Met alle respect, het is wel gebaseerd op het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dat heb ik net uiteengezet. Dat wil niet zeggen dat het makkelijk uit te leggen is aan betrokkenen. Dat begrijp ik wel.

Ik wil naar aanleiding van de opmerking van de heer Van Driel nog het volgende zeggen. Wij blijven van mening verschillen. Naarmate je op enig moment de schuld eerder aflost, kan het niet anders zijn dan dat je ook op een eerder moment van de aflossing van de rest van de schuld af bent. Dat betekent dat je eerder in de situatie zit die de heer Van Driel perspectief noemt. Ik vind dus dat je langs deze weg het perspectief voor mensen vervroegt.

Naar aanleiding van de interruptie van mevrouw Van Leeuwen wil ik het volgende opmerken. Naar aanleiding van de discussie in de tweede Kamer ligt inderdaad de vraag voor om te bezien of de langdurigheidstoelage in deze vorm moet blijven of dat het op een andere manier georganiseerd kan worden. Mevrouw Van Leeuwen vraagt of daarbij ook kan worden gekeken naar de vraag of je tegen de achtergrond van dat Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan de ene kant en het gevoel aan de andere kant misschien toch iets moet doen met dat beslag. Ik zeg mevrouw Van Leeuwen graag toe om dat mee te nemen op het moment dat wij daarnaar kijken. Wij zullen rapporteren over de uitkomst, ook in de richting van de Tweede Kamer.

De heer **Van Driel** (PvdA): U neemt het mee. Dat kan alles inhouden, maar dat kan ook niets inhouden. Kunt u iets zeggen over de intentie waarmee u het meeneemt?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Het zal u niet verbazen dat ik rekening wens te houden met datgene wat wij wettelijk hebben vastgelegd. Dat mag u mij ook niet kwalijk nemen in deze omgeving. Alles wat daarover uiteengezet is, spreekt voor zichzelf. Maar tegelijkertijd neem ik heel goed kennis van wat u zegt. Ik vind dat je daar vervolgens op een objectieve manier de afweging zult moeten maken.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik krijg een toezegging van de staatssecretaris. Dan ga ik ervan uit dat zowel de positieve als de negatieve kanten worden bekeken. Toen wij hier met elkaar een motie over de no claim aannamen, hebben wij ook niet bij voorbaat aan de minister gevraagd, kennende zijn standpunt daarover, of hij de motie wel zou uitvoeren. De staatssecretaris heeft een toezegging gedaan. Die moet worden gezien tegen de achtergrond van de gehele discussie over de langdurigheidstoelage. Ik zeg tegen de heer Van Driel: de uitkomst zou ook wel eens kunnen zijn dat wordt geconstateerd dat de bijstandsuitkeringen omhoog moeten.

De heer **Van Driel** (PvdA): Als dat eruit zou mogen komen! Graag zelfs! Ik wilde alleen even vaststellen of het een loze toezegging is -- dat de staatssecretaris in feite zegt: ik zie er niets in, maar ik wil van het gezeur af zijn -- of dat het een toezegging is met enige inhoud en met enige warmte. Ik hoop een beetje op het laatste. Dat hoor ik ook een beetje.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik weet niet precies wat de heer Van Driel van mij wil horen. Ik heb de toezegging gedaan. Ik heb aangegeven vanuit welke positie ik ernaar kijk. Ik heb ook aangegeven waar, wat mij betreft, de context te vinden is. Ik vind ook dat je vanuit dat oogpunt de voor- en nadelen op een rij moet zetten. Dat moet je dan ook serieus doen. Dat is inherent aan de toezegging die ik doe.

Voorzitter. Ik wil nog een enkele opmerking maken over de referentieperiode. Ik moet zeggen dat ik toch wel wat schrik van de opmerking dat wanneer gemeenten zicht op hun bestanden hebben, het na drie jaar toch zo ongeveer wel afgelopen is met de kansen van mensen op de arbeidsmarkt. Dat is nu precies het essentiële punt

waartegen ik mij, als het gaat om de Wet werk en bijstand, met kracht verzet. Ik weiger om na drie jaar mensen af te schrijven en daaraan toe te voegen dat men niet meer in aanmerking komt voor een positie op de arbeidsmarkt. Ik vind het sociaal niet verantwoord om mensen af te schrijven en een uitkering te geven. Bovendien weerspreken de feiten dit. Bij de vormgeving van de langdurigheidstoelage is indertijd gekeken hoeveel mensen die drie jaar in de bijstand zaten na vijf jaar waren uitgestroomd. Toen bleek dat 43% te zijn, terwijl 28% in het vierde jaar was uitgestroomd. Het omslagpunt ligt dus later. Wat mij betreft, betekent dit dat er geen enkele aanleiding is om er wijziging in te brengen. Bovendien kan ik het helaas niet met de heer Van Driel eens zijn als hij veronderstelt dat alle gemeenten zicht hebben op de samenstelling van de bestanden van uitkeringsgerechtigden. Dus ook vanuit die optiek is er nog alle ruimte dat daar het een en ander verandert.

De heer **Van Driel** (PvdA): Ik ben het met de staatssecretaris eens, mevrouw de voorzitter, dat men ook na drie jaar in de bijstand nog kans op een baan heeft. Ik bestrijd dat iemand na vijf of zes jaar in de bijstand nog perspectief op een baan kan hebben, zeker als de arbeidsmarkt aantrekt. Wij zijn het dus eens dat men niet te snel moet opgeven. Alleen, wij zeggen dat iemand na drie jaar in de bijstand zo lang op het minimum heeft geleefd dat er gelegenheid moet zijn voor een extraatje.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik keer het om. Ik begrijp wat de staatssecretaris zegt, maar ik zeg dat wij dat in essentie zo niet hebben bedoeld met de Wet werk en bijstand. Ons doel was dat mensen zo snel mogelijk weer arbeidsmarktperspectief krijgen. Mijn redenering is dat dit in een tijd van economische recessie wat langer kan duren en dat er misschien voor sommige mensen helemaal geen oplossing te vinden is, maar dat wij als samenleving bij een aantrekkende economie ervoor hebben te zorgen dat de mensen binnen die drie jaar weer aan het werk komen. Ik heb dat ook gezegd bij de behandeling van het wetsvoorstel WIA. Ik vraag de staatssecretaris met de VNG nog eens te spreken over wat men op de aantrekkende arbeidsmarkt kan doen, en dat is veel meer dan er nu gebeurt. De uitdaging moet liggen bij ons streven om iedereen aan werk te helpen.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Als ik mevrouw Van Leeuwen verkeerd heb begrepen, dan spijt mij dat, want ik ben het meer dan eens met wat zij nu zegt. Nogmaals, ook ik vind dat wij mensen die nu in een uitkeringssituatie zitten daar zo snel mogelijk uit moeten zien te krijgen. Daarvoor is zeer veel nodig. Ik kan er een betoog van een halfuur over houden, maar zal dat niet doen. Punt een, gemeenten moeten weten welke mensen in de bakken zitten en wat er nodig is om die in de richting van werk te krijgen. Punt twee, ik weiger ervoor te kiezen om, zoals enkele directeuren van sociale diensten hebben gezegd, van een groot aantal mensen maar aan te nemen dat zij geen kans meer hebben op werk. Punt drie, volgens mij heeft mevrouw Van Leeuwen gelijk dat de economische groei veel meer mogelijkheden biedt. Mijns inziens moeten wij heel snel proberen mensen weer te

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Dat vergt heel veel inspanning. Wat mij betreft, moet dat sneller gebeuren dan binnen drie jaar. Maar vraagt men mij of dit betekent dat de referentieperiode naar vijf jaar kan, dan is mijn antwoord nee. Want als het goed gaat en mensen uit de uitkering komen, speelt die drie jaar geen rol en in de andere situatie is het van groot belang dat die incentive erin blijft. Ik ben dan ook op voorhand geen voorstander van aanpassing van die termijn.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd waarom het amendement van mevrouw Noorman-Den Uyl op stuk nr. 17 geen tijdselement bevat. Ik verwacht dat de Tweede Kamer in september zal worden geïnformeerd. Tegelijkertijd zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over het resultaat van het onderzoek naar de positie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat destijds ook in de Tweede Kamer aan de orde is geweest.

Voorzitter. Ik meen hiermee in algemene zin alle onderwerpen aan de orde te hebben gesteld die zijn ingebracht. Ik ben uiteraard verheugd over de instemming van mevrouw Kalsbeek. Ik heb kennisgenomen van haar opmerking dat bij de studie naar de vraag of de langdurigheidstoelage in het Gemeentefonds moet komen, niet de deur naar categorale bijstand moet worden opgezet. Ik deel die opvatting. Wij zullen er heel goed naar kijken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 12.21 uur tot 13.15 uur geschorst.

*B
!Vacature griffier!

Aan de orde is de benoeming van een griffier (EK XLIV-A).

De voorzitter: Hiervoor zal de in artikel 113 van het Reglement van Orde bedoelde procedure van schriftelijke stemming worden gevolgd.

Ik benoem tot stemopnemers de leden Werner, voorzitter, Noten, Rosenthal en Kox.

Ik verzoek de leden het stembriefje in te vullen. U wordt geacht een naam op dit briefje te schrijven dan wel het blanco te laten; dus geen "ja" of "neen" in te vullen.
**

De heer Werner (voorzitter stembureau): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden van het stembureau zeer hartelijk voor de bereidheid om daar zitting in te nemen en voor de voortreffelijke wijze waarop zij de staffel hebben bijgehouden. Als voorzitter van het stembureau heb ik kunnen vaststellen dat de drie door de leden van het stembureau gemaakte staffels, geheel onafhankelijk van elkaar en transparant voor iedereen, gelijkkluidend zijn. Dat is prettig, omdat wij anders opnieuw hadden moeten tellen.

Bij de stemming, waaraan 68 leden hebben deelgenomen, terwijl 71 leden de presentielijst hebben

getekend, verkrijgt de heer Hamilton 68 stemmen en zijn 2 stemmen blanco uitgebracht.

De voorzitter: Namens de Kamer dank ik de voorzitter en de leden/stemopnemers van het stembureau voor de door hen verrichte werkzaamheden. Ik sluit mij aan bij de woorden van de voorzitter van het stembureau over het geboekte succes.

Aangezien de heer Hamilton de volstreekte meerderheid van de stemmen op zich heeft verenigd, is hij verkozen tot griffier van de Eerste Kamer. Namens de Kamer feliciteer ik de heer Hamilton, die hier op de tribune zit, van harte. Ik wens hem evenveel werkplezier als wijsheid en werkkraft toe. Het ligt in het voornemen dat de heer Hamilton op 1 september aanstaande in dienst treedt. Zijn beëdiging vindt plaats op 5 september aanstaande.

**

*B
!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen** over moties, ingediend bij het debat over **mkb/Economische Zaken**, te weten:
- de motie-Terpstra c.s. inzake experiment van tijdelijke afschaffing van het vergunningensysteem voor een aantal wetten voor het mkb met evaluatie na één jaar (30300-XIII, B);
- de motie-Sylvester c.s. inzake verlichting van administratieve lasten voor bedrijven met minder dan tien werknemers (30300-XIII, C).

(Zie vergadering van 27 juni 2006.)

De heer Terpstra (CDA): Mevrouw de voorzitter. Aan het eind van onze diepgaande beschouwingen heeft de staatssecretaris van EZ toegezegd dat zij de motie zal verwerken in een brief. Hangende dit verwerkingsproces houd ik de motie aan.

De voorzitter: Op verzoek van de heer Terpstra stel ik voor, zijn motie (30300-XIII, B) van de agenda af te voeren.

**

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter: Ik ben geheel vergeten om de minister van Justitie wederom welkom te heten. Hij woont namens de regering de stemming bij.

**

Minister Donner: Ik behoor toch tot het meubilair?

In stemming komt de motie-Sylvester c.s. (30300-XIII, C).

De voorzitter: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

**

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

*B

!Stemmingen!

Aan de orde is de **stemming** over 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).**

(Zie vergadering van 3 juli 2006.)

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

**

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie heeft gevraagd om stemming over het voorliggende wetsvoorstel, omdat zij prijs stelt op een uitdrukkelijke uitspraak van de Kamer, wat onze fractie betreft overigens in instemmende zin. Waarom stellen wij daar prijs op? De Kamer heeft in het debat over het Lockerbiehof in 1999 en over het Internationaal Strafhof in 2002 uitvoerig beraadslaagd over de juridische grondslag voor het vestigen van hoven in Nederland en over de constitutioneel juiste wijze om daarover als Kamer te besluiten. De Kamer heeft zich daar in een debat uitdrukkelijk over uitgesproken. Ook in het kader van de zittingsplaats van het Speciaal Hof voor Sierra Leone inzake Charles Taylor heeft de Kamer gisteravond onder meer over de juridische grondslag beraadslaagd. Daarbij bleken verschillen van inzicht te bestaan over de motivering van die grondslag, maar de conclusie van mijn fractie is dat de juridische grondslag in dit geval deugt. Zij zal dan ook met overtuiging voor dit wetsvoorstel stemmen. Wel wil mijn fractie voorkomen dat wij deze discussie telkens opnieuw moeten voeren als er een VN-hof komt. Zij stelt daarom voor om na de zomer met de minister voor Grondwetszaken en de minister van Justitie te debatteren over de wijze waarop wij in de Grondwet dat soort besluiten mogelijk moeten maken, zulks met meer helderheid dan thans uit de artikelen 91 tot en met 94 van de Grondwet blijkt. Wij horen dan wel of de ministers "missionair" zijn of "demissionair".

De **voorzitter**: Ik verzoek de woordvoerders om het te houden bij het karakter van een stemverklaring en om daar geen punten van orde in onder te brengen.

**

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dat laatste brengt mij tot heroverweging van het tweede deel van mijn stemverklaring.

De CDA-fractie heeft aan de grondige en af en toe zelfs "vehemente" discussie met de minister van Justitie over het voorliggende wetsvoorstel de overtuiging overgehouden dat voor het wetsvoorstel een deugdelijke

juridische grondslag is te vinden. Het wetsvoorstel kunnen wij dus om die reden en om de gisteravond genoemde redenen uit volle overtuiging steunen, evenals het laatste deel van de stemverklaring van de heer Jurgens.

*N

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie is voor dit wetsvoorstel. Ik steun graag de laatste syllaben van de heren Jurgens en Van de Beeten.

In stemming komt het wetsvoorstel.

*N

De **voorzitter**: Ik constateer dat het wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen.

**

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Marktordening gezondheidszorg!

Aan de orde is voortzetting van de behandeling van:

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

(Zie vergadering van 3 juli 2006.)

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Hoogervorst**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng in eerste termijn. De heer Schouw memoreerde dat het ongeveer een jaar is na de aanname van de Zorgverzekeringswet. Ik kan hem verzekeren blij te zijn hier nog te staan. De fractie van GroenLinks was zo eerlijk om te memoreren dat de Titanic dit keer niet gezonken is. Dat is de reden waarom ik deze belangrijke wet nog met de Kamer mag doornemen.

Ik ben de Kamer dankbaar dat zij het wetsvoorstel Marktordening gezondheidszorg in behandeling heeft willen nemen. Het is een belangrijk wetsvoorstel. Ondanks de huidige demissionaire status van het kabinet heeft de Kamer gemeend dit te kunnen behandelen. Ik stel dat zeer op prijs. Ik hoop dat daarbij het feit een rol speelt dat de Tweede Kamer deze wet met algemene stemmen heeft aangenomen. Iedereen ziet dat de zorgautoriteit er moet komen. Ik heb uit de inbreng van de woordvoerders van de verschillende fracties begrepen dat er een breed draagvlak is voor de essentie van dit wetsvoorstel.

De heer Van den Berg memoreerde het boek van de heer Van der Reijden, getiteld Onze kostelijke gezondheidszorg. Ik heb het nog niet gelezen, maar dat zal ik absoluut doen. Wellicht ga ik nog voor een vervolg zorgen, waarin natuurlijk een hoofdrol is weggelegd voor

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

mevrouw Van Leeuwen. De titel weet ik al: In de leeuwenkuil. Zo heb ik het overigens af en toe wel ervaren. Ik denk dat toekomstige parlementariërs daar nog veel van kunnen opsteken.

Het wetsvoorstel voegt in feite de bestaande taken van de WTG samen: reguleren van de tarieven en toezicht houden op de uitvoering van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Daar worden additionele toezichtstaken aan toegevoegd voor de Zorgautoriteit. Een van die taken is het versterken van de positie van de consument. De Tweede Kamer heeft een tweetal amenderingen ingebracht met als doel om het consumentenbelang voorop te stellen en om de Zorgautoriteit een taak te geven bij het beoordelen van formulieren. Daarnaast heeft de Zorgautoriteit een belangrijke taak in het bevorderen van de transparantie en in het bevorderen van de keuzemogelijkheden van de patiënt. Ook is er een rechtstreekse toegang tot de rechter gecreëerd voor landelijke consumentenorganisaties. Daarnaast heeft de NZa een belangrijke taak als marktmeester voor het maken en bewaken van markten. Er ontstaat ook meer samenhang in het toezicht. Het is glashelder: de twee bestaande toezichthouders worden samengevoegd. CTG en CTZ worden één organisatie met een logisch pakket van taken: de NZa. Straks zijn er voor de zorg nog maar twee toezichthouders. De NZa is er primair voor de economische regulering en het toezicht op de verzekeringswetten. De IGZ bewaakt de kwaliteit van de zorg.

Ik heb de belangrijkste vragen in vier blokken opgedeeld. Allereerst zijn het vragen over het takenpakket van de NZa. Enerzijds maakt men zich bezorgd over een te grote stapeling van bevoegdheden. Anderzijds vraagt men zich af of de NZa wel voldoende bevoegdheden heeft. Kan de NZa doeltreffend optreden als er grote kostenexplosies optreden? Zijn er voldoende waarborgen voor het bewaken van de belangen van de consument? De tweede hoofdvraag is of er als gevolg van de creatie van de NZa een te hoge mate aan toezichtdichtheid ontstaat. Is er een goede taakafbakening tussen de verschillende toezichthouders? De derde hoofdvraag is of de positie van de patiënt, de consument, in het nieuwe stelsel voldoende is gewaarborgd. De vierde hoofdvraag is of de kwaliteit voldoende is gewaarborgd. Wat is de rol van de NZa daarin?

Ik begin met de vraag naar de stapeling van functies binnen NZa. De Zorgautoriteit kent een bundeling van regulerende en toezichthoudende functies. De NZa houdt toezicht over het gehele terrein van opereren. De regulerende taak is toegespitst op het deel van de zorgmarkt dat gereguleerd blijft. De vraag is of deze combinatie van taken een probleem is. Naar mijn mening is het logisch dat wij voor deze oplossing hebben gekozen. Iedereen die de zorgmarkt goed kent, weet dat er een nauwe samenhang bestaat tussen het beperkte, geliberaliseerde deel van de markt en het overgrote deel dat nog wel gereguleerd is. Neem bijvoorbeeld het A- en het B-segment in de ziekenhuiszorg; het B-segment beslaat maar 10% van de markt en het gereguleerde deel dus 90%.

Om die markten te kunnen beoordelen, heeft de toezichthouder natuurlijk dezelfde typen kennis en vaardigheid nodig. Je zou er toch niet aan moeten denken dat een orgaan zich bezighoudt met het A-segment en een

ander met het B-segment, dat een orgaan zich bezighoudt met de huisartsen en een ander met de fysiotherapeuten. Dit zou zeer ondoelmatig zijn. Er bestaat nu eenmaal een gemengd stelsel en ik ben het eens met de opmerking van de heer Putters dat dit waarschijnlijk ook tot in lengte van jaren zo zal blijven. Het zou dan niet doelmatig zijn om het toezicht op te splitsen.

Overigens zien wij in de praktijk bij een organisatie als de Opta dat het feit dat toezicht en regulering in een hand zijn in de meeste gevallen geen problemen oplevert. Verder mogen wij niet vergeten dat over wezenlijke zaken die misschien als te zware beslissingen voor een zelfstandig bestuursorgaan worden beschouwd, een politieke besluit zal worden genomen. Ik spreek dan met name over de beslissing welk deel van de markt wordt geliberaliseerd en welk deel niet en voor welk deel van de markt tarieven worden vastgesteld. Ik beslis dan welk deel van de markt wordt geliberaliseerd en als er tarieven worden vastgesteld, kan er ook een zware politieke inbreng nodig zijn, bijvoorbeeld bij een dusdanig gevoelige materie als het tarief voor medisch specialisten waarbij ook elementen van maatschappelijke aanvaardbaarheid een rol spelen. Daarom heb ik een commissie in het leven geroepen die mij daarover zal adviseren.

Hiermee wil ik het beeld bestrijden dat met name door de zorgverzekeraars wordt opgeroepen, namelijk dat hier een monster wordt gecreëerd dat het CTG nog in zijn almacht naar de kroon zal steken. Overigens had ik in het verleden vaak het gevoel dat het CGT als zondebok werd gebruikt voor beslissingen die uiteindelijk door de politiek werden genomen.

Ik zie dus geen reden voor de vrees dat de zorgautoriteit een stapeling van bevoegdheden zal krijgen waardoor er een oncontroleerbaar zelfstandig bestuursorgaan zal ontstaan. Dit is verre van het geval.

De heer Putters heeft gevraagd om zowel de mogelijkheid van machtsbundeling van de NZa als de stapeling van toezichtregels in een evaluatie te volgen en daarvan separaat verslag te doen. Ik zeg dit graag toe.

Mevrouw Dupuis vraagt of de NZa wel in staat zal zijn om de kosten te beheersen. Zij wijst er terecht op dat iedereen gefixeerd lijkt op de nominale ziektekostenpremie en geen aandacht schenkt aan de inkomensafhankelijke bijdrage en de AWBZ-premie. Toen ik afgelopen zondag in Buitenhof uitspraken deed over de gewenste premieontwikkeling, sprak ik over die drie elementen gezamenlijk want daar wordt de burger mee geconfronteerd. Het is plausibel dat de nominale premie iets sterker zal stijgen dan 3%, hoewel we dat natuurlijk nooit van tevoren weten. Ik denk dat we de AWBZ-premie gematigd kunnen houden en dat hetzelfde zal gelden voor de inkomensafhankelijke premie. Zo kan het totaal beperkt blijven.

Mevrouw Dupuis vroeg specifiek wat we kunnen doen om de kostenbeheersing te stimuleren. Enerzijds is er natuurlijk de concurrentie in het stelsel, waarvan we hopen en waarvan in het afgelopen jaar ook is gebleken dat die kostenbeperkend kan zijn. De NZa heeft hierin uiteraard een belangrijke functie. Ten eerste kan zij, na de besluitvorming, de tarieven vaststellen en daarmee de kosten matigen. Dat is geen kwestie van willekeur, daarbij

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

moet heel zorgvuldig te werk worden gegaan. Een tweede hoofdtaak van de NZa is de bevordering van de marktwerking en haar doelmatigheid: ervoor zorgen dat economische machtsposities niet worden benut om onredelijke prijzen te kunnen vragen. Daarnaast heeft de minister ook nog een groot aantal taken. Ik kan besluiten over het pakket, uiteraard in samenspraak met de Staten-Generaal. Ik kan ingrijpen in het stelsel, beschik over het instrument van eigen bijdragen en van budgettering, dat we zeker niet hebben losgelaten. De politiek heeft dus nog steeds een groot aantal instrumenten. De wezenlijke vragen rond toegankelijkheid -- wat is collectief te dragen, wat moet privaat worden gedragen? -- blijven uiteindelijk politieke besluiten. Dat zijn de grote besluiten die de kosten bepalen, maar de NZa heeft daarbinnen ook een belangrijke en nuttige rol.

Wat een redelijke winst is voor zorgverzekeraars, kan niemand natuurlijk zomaar zeggen. We kennen de werking van de markt van het afgelopen jaar; het volgend jaar zal die niet anders zijn. Straks kom ik te spreken over de dreiging van fusies, maar zolang er voldoende concurrentie is, zal de markt afdwingen dat er geen onredelijke winsten worden gemaakt. Men moet hoe dan ook de cliënt binnen zien te krijgen. Deze heeft nu ontdekt hoe gemakkelijk het is om te switchen en ik ben er zeker van dat die dat nooit meer zal afleren.

Nu het vraagstuk van de toezichtdichtheid en de samenwerking met andere toezichtorganen. Op zichzelf moeten we vaststellen dat het aantal toezichthouders als gevolg van deze operatie in ieder geval met één exemplaar wordt verminderd. Dan blijven er nog genoeg over, dat ben ik met eenieder eens, en het is bekend dat beide Kamers van de Staten-Generaal erop staan dat degenen die onder toezicht staan, niet worden bedolven onder overlappend toezicht. Daarom is de Zorgautoriteit met alle betrokkenen druk bezig om de samenwerkingsprotocollen te maken. Ik heb in de afgelopen uren nog contact gehad met de Zorgautoriteit en ik kan garanderen dat de samenwerkingsprotocollen met de Nederlandsche Bank, met de IGZ, met de NMa en met de AFM allemaal vóór 1 augustus klaar zullen zijn. Er blijft dan nog één organisatie over: het CBP. Daarmee heeft de Zorgautoriteit nu reeds een afspraak op hoofdlijnen, die nu wordt uitgewerkt. Het is ingewikkelde materie die een zorgvuldige uitwerking vereist. In de zomermaanden zal die geschieden. Nu heeft de NZa eigenlijk geen taken waarvoor medische patiëntgegevens nodig zijn. Daarom is die regeling niet per se nodig bij inwerkingtreding en zal de NZa in ieder geval zonder regeling geen bevoegdheid hebben om medische patiëntgegevens op te vragen. Maar dat is dus geen probleem, omdat het in de dagelijkse praktijk niet of nauwelijks zal voorkomen. De privacy van verzekeren is overigens in de afgelopen maanden goed geregeld in het addendum dat is afgesloten tussen de KNMG, de NPCF, ZN en VWS en is goedgekeurd door het CBP.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik ben blij dat er een addendum is afgesproken. Waarom zouden wij er echter niet naar streven dat de ministeriële regeling gereed is voor de inwerkingtreding van de wet? Als u dat nu toezegt, komt er wat meer druk op de ketel. Dat geldt overigens ook voor de andere samenwerkingsprotocollen. Kunt u mij

verder garanderen dat de tekst van de protocollen klaar is voor de wet in werking treedt?

Minister **Hoogervorst**: Voor 1 augustus, en dus voordat de wet in werking treedt. Voorwaarde is dan natuurlijk wel dat de wet vanavond wordt goedgekeurd.

De heer **Putters** (PvdA): Stelt u de inwerkingtreding van de wet uit als de samenwerkingsprotocollen niet op 1 augustus gereed zijn? Zullen de protocollen met andere woorden tegelijk met de wet van kracht worden?

Minister **Hoogervorst**: Dat kan ik u wel garanderen voor de protocollen die in feite al klaar zijn, te weten de protocollen met de DNB, de IGZ, de NMa en de AFM. Met het protocol met het CBP zal echt wat meer tijd gemoeid zijn, want het is praktisch onmogelijk om het gereed te hebben voor 1 oktober. Gezien het marginale belang van dit samenwerkingsprotocol voor het functioneren van de NZa, zou ik het betreuren als alleen voor dit protocol de hele zaak zou moeten gaan schuiven.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben het niet met u eens dat het van marginaal belang is. In eerste termijn heb ik gezegd dat het voor mijn fractie erg belangrijk is om te weten hoe het hele toezichtsveld uiteindelijk gaat functioneren en hoe de NZa en de Inspectie zullen gaan samenwerken. Ik ben dus blij met de toezegging dat de samenwerkingsprotocollen gereed zullen zijn op het moment dat de wet in werking treedt. Maar tegelijkertijd zou ik wel wat meer inzicht willen hebben in de inhoud ervan. De verhouding tussen kwaliteit en eerlijke marktverhouding is voor ons namelijk een belangrijke toetssteen voor deze wet.

Minister **Hoogervorst**: Ik zeg niet dat de samenwerkingsprotocollen op zichzelf marginaal zijn, integendeel: het is heel belangrijk dat ze er komen. Omdat de NZa nauwelijks met privacygevoelige gegevens zal werken, is het volgens mij geen al te groot probleem als het protocol met het CBP nog niet gereed is op het moment dat de wet in werking treedt.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik sluit mij van harte aan bij de heer Putters. Het is inderdaad van groot belang dat de Kamer inzicht heeft in de samenwerkingsprotocollen voordat de wet in werking treedt. Het is een zeer belangrijke aangelegenheid. Een heleboel organisaties hebben moeite met de stapeling van toezichthouders. Ik wil dan ook de toezegging van de minister dat wij over de inhoud van de samenwerkingsprotocollen kunnen praten, voordat de wet in werking treedt.

Minister **Hoogervorst**: Met het CBP gaat het wat langer duren. Als wij daarop wachten, dreigen wij met de NZa weer drie maanden op te schuiven. Ik zou dat voor de NZa heel onredelijk vinden.

Ik kan toezeggen dat ik voor 1 augustus de overige protocollen naar de Kamer stuur. Wellicht kunnen wij verder afspreken dat de wet gewoon op 1 augustus in werking treedt als ik van de Kamer vervolgens niets meer hoor over deze protocollen. Krijg ik een ander signaal, dan

kunnen wij hieraan eventueel nog een bespreking wijden. Ik meen wel dat de Eerste Kamer zich moet afvragen of zij met mij een overleg, eventueel schriftelijk, wil over samenwerkingsprotocollen.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben het met de minister eens dat de Eerste Kamer gaat over wetgeving en niet zozeer over protocollen. De regering dient dit wetsvoorstel echter in en reorganiseert het toezichtsveld. Het gehele toezichtsveld, van de kwaliteit en de marktverhoudingen tot aan de activiteiten van het CBP, bepaalt hoe het nieuwe zorgstelsel uiteindelijk werkt. Dit punt is dus heel belangrijk voor de ontwikkeling van ons zorgstelsel. Het onderwerp is in dat opzicht niet marginaal en vragen naar die protocollen moet daarom mogelijk zijn. Ik hoor graag de toezegging van de minister dat over de protocollen gesproken kan worden als wij daartoe de noodzaak zien.

Minister **Hoogervorst**: Ik heb al aangegeven dat die protocollen voor 1 augustus klaar zijn. Ik zend die naar uw Kamer en dan wacht ik op een signaal van de Kamer dat zij al dan niet met mij wil praten.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): De minister spreekt over onredelijkheid ten aanzien van het NZa. Weet u wat ik onredelijk vind? Dat ter gelegenheid van de inspraak bij de Tweede Kamer door de toezichthouders is gezegd dat de convenanten klaar lagen en ik tot twee keer toe tevergeefs heb gevraagd om inzicht daarin.

Minister **Hoogervorst**: De Zorgautoriteit heeft deze nog niet kunnen tekenen omdat zij formeel nog niet is opgericht. Wij gaan van een situatie met één toezichthouder meer, naar een situatie met één toezichthouder minder toe. Wij gaan van een situatie zonder samenwerkingsprotocollen naar een situatie met samenwerkingsprotocollen toe. Het veld wordt overzichtelijker en er komen samenwerkingsprotocollen. De situatie kan er dus alleen maar beter op worden. Mijn voorstel is dan ook redelijk: ik zorg er gewoon voor dat de samenwerkingsprotocollen van die vier organisaties, zij het in conceptvorm omdat de Zorgautoriteit ze nog niet heeft kunnen ondertekenen, naar de Kamer worden gestuurd. Als ik geen tegenbericht ontvang van de Kamer, dan kan een en ander op 1 augustus doorgang vinden en anders niet.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Mijn fractie vindt het niet nodig om op deze manier met de zaak om te gaan. Ik wijs mijn collega's erop dat wij bijna al deze vragen in het voorlopig verslag hebben gesteld. In de nota naar aanleiding van het voorlopig verslag staat een buitengewoon uitvoerig schema waarin de minister uitlegt hoe de zaken zich tot elkaar verhouden. Voor mijn fractie is het voldoende om de stukken toegestuurd te krijgen. Dat hoeft niet snel; laten wij dat afwachten. Als daar aanleiding toe is, kunnen wij met de minister praten. Het lijkt mij wat voorbarig om daarover te praten terwijl zij nog niet in werking zijn getreden.

De heer **Schouw** (D66): Allereerst maak ik de opmerking dat ik wat verbaasd ben dat de protocollen opeens bijna

gereed zijn terwijl twee weken geleden op allerlei punten het overleg nog moest worden gestart. De Kamer is eigenlijk op het verkeerde been gezet. Kennelijk is er heel snel gewerkt. Proficiat. Toch vraag ik om een korte verklaring hiervoor. Verder maak ik de opmerking dat het niet helpt om in augustus protocollen te beoordelen. Ik zeg tegen de minister: ga uw gang met uw Zorgautoriteit, maar doe wel de toezegging dat wij in september nog eens met u kunnen overleggen over die protocollen. Ik hoop wel dat de minister dan op basis van de bevindingen van de Kamer, als die steekhoudend zijn, bereid is om een en ander nader te bezien.

Minister **Hoogervorst**: Die afspraak lijkt mij ook goed. Ik zorg er in ieder geval voor dat de Kamer nog in juli de conceptprotocollen ontvangt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De ministeriële regeling met het CBP kan niet eerder dan in oktober tot stand komen. De minister kwalificeerde deze regeling als "marginaal" van belang voor de NZa. In het veld, onder andere bij de KNMG, wordt daar een beetje anders over gedacht. Ik zou het heel erg op prijs stellen als de minister zijn opvatting nog eens duidelijk overbracht aan de KNMG, het CBP en de NZa. Er moet namelijk wel een gevoel van urgentie ontstaan zodat deze regeling zo spoedig mogelijk wordt geformuleerd. Tot die tijd kan de NZa niet handelen alsof er wel een ministeriële regeling is.

Minister **Hoogervorst**: Dat laatste kan ik bevestigen. In de brief die ik in juli aan de Kamer stuur, zal ik daarop nog eens ingaan.

De heer **Putters** (PvdA): Zegt de minister toe dat de WMG niet in werking treedt als de samenwerkingsprotocollen er nog niet liggen?

Minister **Hoogervorst**: De heer Putters formuleert het nu anders dan de heer Schouw. Het gaat sowieso langer duren om tot een regeling met het CBP te komen. Indien daarop moet worden gewacht, wordt het 1 oktober of misschien zelfs later. Dat is onredelijk, mede omdat de NZa niet of nauwelijks met privacygevoelige gegevens werkt. De andere regelingen zal ik de Kamer voor 1 augustus toezenden, zodat wij op 1 augustus van start kunnen gaan met deze wet.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): In tweede termijn moeten wij nog maar eens verder op deze zaak ingaan. Er liggen namelijk allerlei beloften aan de patiëntenorganisaties die ook niet zijn waargemaakt.

Minister **Hoogervorst**: Ik weet niet waar dat "ook niet" op slaat; ik ben mij er niet van bewust dat ik beloftes verbreek.

De GroenLinksfractie heeft gevraagd of de NZa geen sterk bureaucratisch karakter krijgt. De NZa zal in overeenstemming met mij een jaarplan maken over de beperking van administratieve lasten. Zij legt ex artikel 13 verantwoording af over welke administratieve lasten zij veroorzaakt en ex artikel 14 over de op basis van het reductieplan bereikte resultaten. Onderdeel daarvan is dat

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

de NZa haar eigen regels zal onderzoeken op administratieve lasten en deze waar mogelijk zal terugdringen. Het hoort dus bij de missie van de NZa om de administratieve lastendruk stevig terug te dringen.

Voordat de NZa is opgericht, wordt al van verschillende zijden gespeculeerd over hoe wij er weer van af kunnen komen, of wellicht juist niet. Daarbij gaat het om het in de toekomst invaren in de NMa. Wanneer dat zal gebeuren, weten wij nu nog niet. De liberalisering van de markt moet dan in ieder geval een heel stuk verder zijn dan nu, wat niet zomaar zal gebeuren. Het zal altijd een gemengde markt blijven, dus er blijft een residu aan tariefvaststelling. Dit kan worden ingevaren in de NMa, maar het kan ook achterblijven in een separate organisatie. Het is echter voorbarig om daar nu al over te speculeren. De NZa moet zich de komende jaren eerst maar eens bewijzen.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben het met de minister eens dat die vraag voorlopig niet aan de orde is. Sterker nog, ik vind zelfs hij niet aan de orde moet komen. Kan de minister nog eens toelichten waarom hij kiest voor invaren bij de NMa en bijvoorbeeld niet bij de inspectie?

Minister **Hoogervorst**: De inspectie is een wezenlijk andere organisatie. Zij houdt zich bezig met kwaliteit en niet met tarieven.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben het voor een groot deel met de minister eens. Wij zitten nu in een transitiefase naar meer marktwerking en vraagsturing, wat om integrale afwegingen vraagt tussen kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en betaalbaarheid. Dit moet je voor de langere termijn borgen. Nu doet zich de vraag voor of dit bij invaring in de NMa zo optimaal mogelijk aan de orde kan zijn.

Minister **Hoogervorst**: Ik zal straks ingaan op de wijze waarop ik denk de kwaliteit te borgen. Het eventueel invaren in de NMa ligt niet als automatisme in deze wet besloten. Te zijner tijd zal dit een separate politieke afweging vergen. De hele Kamer is daarbij betrokken; dit kan niet slinks via deze wet volgens een verborgen tijdschema worden afgedwongen.

De heer **Putters** (PvdA): ik heb niet willen suggereren dat het slinks gebeurt, want wij zijn er allemaal met open ogen bij. Wel wil ik graag een antwoord op de vraag hoe een en ander zich verhoudt tot het toezicht op de kwaliteit. Dat zou voor mijn fractie preferent moeten zijn; vandaar mijn vraag over het invaren in de Inspectie.

Minister **Hoogervorst**: Aan dat punt kom ik nu toe. Vele afgevaardigden hebben gesproken over de noodzaak van handhaving van kwaliteit en de rol van de NZa daarin. Daarbij is erop gewezen dat de Zorgautoriteit in het monitoringrapport over de Zorgverzekeringswet vaststelt dat de zorgverzekeraars nog zo weinig kunnen rapporteren over de kwaliteit. Welnu, dat klopt, en dat komt omdat zij er nog zo weinig over weten. Wij weten er trouwens allemaal nog weinig over. Toen ik drie jaar geleden aan mijn taak begon, was het gebied van de kwaliteit in de zorg nog "terra incognita", en dat is nog steeds zo.

Jarenlang is de kwaliteit min of meer geborgd door de zware opleidingseisen die aan medici en verpleegkundigen werden gesteld, door de registratie in het BIG-register en door de Kwaliteitswet, waar in feite niet veel meer in staat dan dat een geneeskundige gehouden is te doen wat gebruikelijk is in zijn beroepsgroep. Dat heeft wel kracht, maar is toch redelijk vaag. Verder was er de IGZ, die meestal achteraf op incidenten afging om te bezien of er laakbaar was gehandeld. Zo is de situatie lange tijd geweest. Daarbij hadden wij een redelijk goed gevoel over het algemene niveau van de kwaliteit, maar kwaliteitsverschillen tussen instellingen of tussen medici konden wij eigenlijk nauwelijks opsporen. Nog steeds is dat een heel moeilijke zaak.

Marktwerking blijft in mijn ogen een vrij ledige zaak als het uitsluitend om de prijs zou gaan, zonder dat er een relatie is met de kwaliteit. Sterker nog, ik denk dat kwaliteit de motor van concurrentie in de toekomst moet zijn. Een verzekeraar zal echt niet bij machte zijn om zijn patiënten naar een ander ziekenhuis of naar een andere dokter te geleiden als het niet primair om kwaliteit gaat, maar alleen om de centen. Als de patiënt het gevoel heeft dat hij weliswaar naar een goedkoper ziekenhuis gaat, maar dat dit ten koste gaat van de kwaliteit, gaat hij gewoon niet. Kwaliteit is dus van groot belang. De belangrijkste scheidsrechter zal uiteindelijk niet de IGZ zijn, noch de NZa, maar de patiënt en zijn organisaties. Wij moeten echter nog heel veel doen om de kwaliteit transparant te maken.

Wij hebben op dit terrein de afgelopen jaren zonder overdrijving een "quantum leap" gemaakt. Er is heel veel gebeurd, en daarmee is al begonnen voordat ik aantrad. In de eerste plaats heeft de IGZ indicatoren ontwikkeld om de kwaliteit te meten, de zogenaamde prestatie-indicatoren. Wij lopen daarmee internationaal gezien voorop. Dat heeft tot ontzettend veel discussies en publiciteit geleid en daardoor is het kwaliteitsbewustzijn heel sterk gegroeid. Het is nu ook gewoon geaccepteerd dat metingen openbaar worden gemaakt. Ik heb in februari de brief "Kwaliteit in de zorg: hoog op de agenda" naar de Kamer gestuurd. Dat is een zeer ambitieus programma. In alle sectoren moeten kwaliteitsprogramma's tot stand komen. In alle sectoren zullen kwaliteitsnormen expliciet worden benoemd en ook meetbaar worden gemaakt.

Wij vorderen inmiddels flink met afspraken over transparantie in de cure en care. Wij hebben www.kiesbeter.nl opgezet. De heer Putters heeft daar zijn waardering voor uitgesproken. Hij merkte ook op dat het niet alleen om meetbare resultaten gaat, maar ook om het gevoel dat mensen hebben in hun vertrouwensrelatie met een arts. Ja, daar gaat het ook om, maar zelfs dat kun je meten. Wij hebben nu de CQ-index ontwikkeld. Deze is afkomstig uit Amerika en is geadapteerd aan de Nederlandse situatie. Daarmee gaan wij de ervaringen van de patiënten met hun medici en met hun ziekenhuizen meetbaar maken. Nederland wordt het eerste land dat dit instrument breed gaat toepassen. Programma's zoals "Sneller beter" en "Zorg voor beter" verbeteren de kwaliteit eveneens. Ten slotte wil ik toch ook noemen dat wij binnenkort een nieuwe inspecteur-generaal krijgen. Een van zijn meest aantrekkelijke pluspunten vind ik dat hij gespecialiseerd is in kwaliteitsindicatoren.

De heer **Schouw** (D66): De minister houdt een heel mooi en beschouwend verhaal rondom kwaliteit, maar volgens mij gaat het vooral om de vraag wat de per 1 augustus op te richten nieuwe NZa gaat doen op het punt van kwaliteit. Wat heeft de Zorgautoriteit voor bevoegdheden buiten het transparant maken en het adviseren? Wat is de juridische doorzettingmacht? Het lijkt er een beetje op dat de minister het antwoord op die duidelijke en concrete vragen probeert te ontwijken. Ik zet hem even op scherp, omdat ik weet dat hij onder druk het beste kan presteren.

Minister **Hoogervorst**: Ik wilde die vraag net gaan beantwoorden. Ik zal het u heel helder zeggen. Voor de kwaliteit heb ik een hoofdorganisatie en die doet alles van de eerste tot de negende plaats. Dat is de IGZ. Daar is men opgeleid om kwaliteit te bestuderen, te meten en te beoordelen. Daar heb ik de IGZ voor. Daarnaast ben ik bezig om kwaliteit ook voor de consumenten inzichtelijk te maken met allerlei instrumenten. De NZa heeft daarin de taak, de markt transparant te maken. Zij mag normen stellen. Stel dat de IGZ prestatienormen heeft gemaakt -- dat is dus gewoon gebeurd -- en alle ziekenhuizen zijn verplicht om de relevante informatie openbaar te maken. Als er ziekenhuizen zijn die zich niet aan de regels houden, dan moet de NZa ingrijpen. Zij kan zeggen: jullie zijn verplicht om dit soort kwaliteitsindicatoren openbaar te maken. Hetzelfde kunnen zij doen voor verzekeraars, overigens de enige partij die met kwaliteitsindicatoren naar buiten komt. De NZa kan transparantie-eisen stellen en kan daar nadere regelgeving over doen uitgaan. De NZa is er dus niet om de kwaliteit in de zorg in zijn algemeenheid te bestuderen. Dat is de IGZ. De NZa gaat niet het werk van de IGZ nog eens overdoen. Zij grijpt in wanneer zij op verdachte situaties stuit. Stel dat een bepaald ziekenhuis een heupoperatie de helft goedkoper doet dan de rest van het land -- wat trouwens best mogelijk is, is mijn inschatting -- of stel dat een ziekenhuis die heupoperatie zelfs doet voor een derde van wat men er elders in het land voor betaalt. Dan wordt het toch wel echt verdacht. Als men dan ook nog gehoord heeft dat het daar sowieso allemaal niet pluis is, dan kan men aan de IGZ een oordeel vragen over de kwaliteit van de heupoperaties in dat bepaalde ziekenhuis. Dat wordt dan als aanleiding gebruikt om tot een totaaloordeel te komen.

De heer **Schouw** (D66): Mijn vraag is bedoeld om meer inzicht te krijgen in wat de NZa zelfstandig en juridisch afdwingbaar kan krijgen van de verleners van zorg op het punt van kwaliteit. Het antwoord is op dat punt nog niet helemaal helder. Wat kan de NZa zelfstandig doen? Of moet men alvorens zaken te kunnen afdwingen eerst aan de minister vragen wat hij ervan vindt?

Minister **Hoogervorst**: De NZa wordt niet opgericht om de kwaliteit aan te jagen, daarvoor heb ik de IGZ. De NZa kan wel eisen stellen aan transparantie, ook op het gebied van kwaliteit. Dat heb ik daarnet gezegd. De NZa kan dus ook de kwaliteit betrekken in haar oordeel of er adequate dienstverlening wordt geboden. De NZa gaat echter niet concurreren met de IGZ om ook een soort kwaliteitsinstituut te worden. Dat zou toch bizar zijn?

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Wij kunnen constateren dat het heel jammer is dat het samenwerkingsprotocol er nog niet ligt, dat de zaak inzichtelijker zou maken. De NZa kan kennelijk de IGZ vragen, maar als de IGZ zegt geen tijd te hebben, wat gebeurt er dan? De IGZ krijgt er nieuwe taken bij. Is men daartegen opgewassen? Kan de minister inzicht geven in de taakuitbreiding en in de benodigde formatie? Ik verwacht dat de IGZ dit niet aan zal kunnen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik vind dat de minister het zich uitzonderlijk moeilijk maakt door op goed bedoelde vragen van ons geen antwoord te geven. Hij heeft in zijn memorie van antwoord aan de CDA-fractie doen weten dat drie protocollen al gereed zijn. Dat zijn nu juist drie protocollen waarom alles scharniert. Waarom kan de minister tussen de eerste en de tweede termijn het protocol met de IGZ, met de NMa en met De Nederlandsche Bank niet aan ons voorleggen? Het gerucht in het veld, dat al een hele tijd de ronde doet, is dat het eigenlijk niets voorstelt wat in de samenwerkingsprotocollen is neergelegd. Bij mij rijst dan het vermoeden dat -- al weet ik dat de minister het zo niet bedoelt -- wij van leeuw tot lam zijn gemaakt, zoals wijlen de heer Vondeling al eens heeft gezegd. Op dit essentiële punt van de verhouding tussen prijs en kwaliteit moeten wij wel inzicht kunnen krijgen in wat er nu precies aan de hand is.

Minister **Hoogervorst**: Ik meen toch dat ik in de schriftelijke voorbereiding van deze plenaire behandeling echt wel ben ingegaan op de vraag hoe die samenwerking er ongeveer zal uitzien. Het is heel simpel. Als de NZa zegt behoefte te hebben aan een indicatie van de IGZ over de kwaliteit, zal de IGZ die gewoon geven, in plaats van te zeggen dat men daarvoor geen tijd heeft. Zo gaan wij niet met elkaar om. Ik weet niet of ik uw Kamer nu allerlei teksten moet geven die u in de komende twee uur nog moet doorploegen. Dat lijkt mij niet zinvol.

De heer **Putters** (PvdA): Het gaat er wel om dat de formele positie van en de afspraken tussen deze organen helder zijn. De discussie van daarnet over datgene wat de NZa kan afdwingen op het gebied van kwaliteit keer ik om. Wat kan de IGZ bij de NZa afdwingen? Een van mijn vragen was of de rol van de IGZ jegens de NZa vooral adviserend is, dan wel meer bindend. Zit ik er ver naast dat de NZa vooral een adviesorgaan voor de NMa is, terwijl de IGZ vooral een adviesorgaan van de NZa is?

Minister **Hoogervorst**: Nee, de NZa heeft een zelfstandige bevoegdheid om eisen aan de transparantie te stellen. Dat is niet misselijk. Dat betekent dus dat men van beroepsgroepen bepaalde indicatoren kan verlangen op het gebied van kwaliteit. Dan zal men zich in het algemeen aansluiten bij datgene wat de IGZ ontwikkelt. De NZa gaat natuurlijk niet een eigen kwaliteitsafdeling beginnen om te kopiëren wat de IGZ al doet. Men moet gewoon goed met elkaar samenwerken.

De heer **Schouw** (D66): Het is helemaal het punt niet van deze Kamer dat de NZa dit zou willen kopiëren. Het punt is dat wij er meer zicht op willen hebben wat er juridisch

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

afdwingbaar is door de NZa. Daar cirkelt de minister omheen, waardoor bij ons de indruk ontstaat dat de NZa vooral een adviesorgaan is, in plaats van een zelfstandige autoriteit.

Minister **Hoogervorst**: Ik geef nu al voor de derde keer hetzelfde antwoord. De NZa kan transparantie-eisen afdwingen. Dat is een heel verre gaande bevoegdheid. Nogmaals het voorbeeld: de IGZ heeft dertig kwaliteitsindicatoren en intussen misschien wel zestig. De NZa kan de ziekenhuizen dwingen om die te publiceren, elke maand, elke week en elke dag. Ik hoop echter niet elke dag. Het is een eenvoudige bevoegdheid die de NZa heeft. Concreter kan ik het echt niet maken. Het is heel erg belangrijk.

De **voorzitter**: Ik stel voor om dit punt te bewaren voor de tweede termijn.

**

Minister **Hoogervorst**: De heer Putters heeft ook gevraagd welke rol de NZa kan spelen bij innovatie. Dat is geen directe rol in de zin dat de NZa zelf een innoverende partij is, maar dat zal de heer Putters ook niet bedoelen. Als echter nieuwe geneeswijzen zijn ontwikkeld die om een nieuwe financiering vragen, is het aan de NZa om daarbij een passend tarief te ontwikkelen. Men moet dat dus wel op tijd faciliteren. Ik denk dat de heer Putters daarop doelde.

De heer **Putters** (PvdA): Ik heb een aantal keren het voorbeeld van de kankerzorg genoemd. In dit licht is dat wel interessant. Hoe verhoudt zowel kwaliteit als innovatie in de kankerzorg zich tot die marktverhoudingen?

Minister **Hoogervorst**: De kwaliteitsafspraken kunnen zodanig zijn dat iets aan de markt wordt onttrokken, dat het wordt opgelegd of dat men spontaan zegt dat men wil samenwerken om de kwaliteit te handhaven. Dan kan de NZa daarmee al rekening houden en zeggen dat het van een zo groot algemeen belang is dat men het een prima zaak vindt. Sterker nog, ik kan vanuit de Wet bijzondere medische verrichtingen de instellingen dwingen om samen te werken en bepaalde medische verrichtingen, bijvoorbeeld harttransplantaties, alleen op bepaalde plekken te doen. Er is ook nog een tussenweg, bijvoorbeeld de kankerzorg, waarbij ik zodanige voorwaarden kan stellen dat niet op twintig verschillende plekken in Nederland bijzondere vormen van kankerzorg worden geleverd. Er verandert dus niets wezenlijks in de speciale vormen van samenwerking waarbij evident is dat schaalgroottes en specialiseren van groot belang zijn voor de kwaliteit van de zorg. Het kan allemaal en de NZa kan de instellingen niet dwingen om met elkaar te concurreren.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): De NZa is toch bedoeld om op te treden wanneer de zaak derailleert? Wij hopen toch allemaal dat de NZa zo min mogelijk hoeft in te grijpen. Er is zelfs over gesproken dat de NZa op den duur kan verdwijnen als het gehele veld goed functioneert in het nieuwe stelsel. Dat betekent toch dat wij geen maximale inzet van de NZa wensen, maar juist een toezichthoudende

inzet en alleen de NZa aan het werk willen zien waar een zaak uit de hand loopt, niet goed gaat of derailleert? Je kunt dan twisten over de vraag wat de normen ervoor zijn, maar dat is nu juist iets wat een zbo zelf kan bekijken. Ik begrijp ook dat de minister de NZa kan vragen om iets te doen als hij ziet dat het misgaat.

Minister **Hoogervorst**: Ja, ik kan ook aanwijzingen geven.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Is de minister het met mij eens dat de NZa daar optreedt waar dingen niet goed gaan?

Minister **Hoogervorst**: Ik ben het daar helemaal mee eens. Alle uitlatingen die ik van de toekomstige voorzitter van de NZa heb gelezen, gaan ook in de richting van een zo terughoudend mogelijk optreden.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik mis nog een antwoord op mijn vraag over de inspectie. Misschien kan de minister ook iets zeggen over de definitie van kwaliteit. Ik heb zelf gevraagd of het dan gaat over de bodemkwaliteit. Naar mijn gevoel is bodemkwaliteit iets in uitgekledede vorm. Of gaat het ook over de kwaliteit zoals die door de beroepsgenoten wordt gedefinieerd? De minister begon zijn verhaal met de opmerking dat tot voor kort kwaliteit alleen was wat de beroepsgroepen zelf hadden gedefinieerd. Ik zou het jammer vinden, en de minister naar ik aanneem ook, als kwaliteit alleen is wat gedefinieerd wordt door toezichthoudende organen. Naast mijn vraag over bodemkwaliteit is mijn vraag ook op welke manier wordt gewaarborgd dat beroepsgroepen zelf hun inbreng hebben, al is het alleen maar om te beoordelen of nieuwe therapieën of andere innovaties moeten worden geïmplementeerd.

Minister **Hoogervorst**: Er moet sowieso een bodemkwaliteit zijn waaronder je niet mag zakken. Dat gebeurt nog vaak genoeg, maar het mag eigenlijk niet. Als u mijn kwaliteitsbrief goed hebt gelezen, hebt u gezien dat ik die kwaliteitsexercitie niet top-down, maar bottom-up wil doen. Dat kan ook niet anders, want mijn departement en de IGZ kunnen het veld niet voorschrijven wat kwaliteit is. Dat moet toch in essentie door de beroepsgroep zelf worden ontwikkeld. Het punt is wel dat de beroepsgroepen dat niet allemaal even goed doen. Zij expliciteren hun normen niet en volgen de richtlijnen vaak niet. Er zijn heel duidelijke verschillen tussen richtlijnen, wat voor mij altijd een openbaring is als ik dergelijke artikelen lees. Er is een Canadese richtlijn, een Deense richtlijn en noem maar op. Je zou zeggen dat het een internationaal beroep is, maar overal in de wereld zijn er richtlijnen, waarvan sommige duidelijk beter zijn dan andere.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Dat heeft ermee te maken dat de mens geen robot is.

Minister **Hoogervorst**: Maar het is wel een vak waarin men elkaar over de hele wereld tegenkomt op congressen en dergelijke. Het verbaast mij dat er nog heel grote

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

kwalitatieve verschillen tussen richtlijnen zijn in behandelingen die al tientallen jaren bestaan. Dat vind ik toch verwonderlijk. Het doel van deze exercitie is de beroepsgroepen ertoe te bewegen dat zij de normen expliciteren.

De heer **Putters** (PvdA): De minister geeft in de memorie van antwoord aan dat de NZa zal ingrijpen, wanneer de markt niet komt tot een optimaal aanbod van zorg doordat er machtsposities zijn. Begrijp ik het goed dat de minister aan de NZa de definitie van "optimaal aanbod" meegeeft, ook in het licht van kwaliteit en dat de NZa daarnaar handelt? Hij verwijst naar al zijn bevoegdheden, ook in andere wetten. Is dit zijn definitie van "optimaal aanbod" en krijgt die definitie ook een plek in de samenwerkingsprotocollen?

Minister **Hoogervorst**: De NZa hoort ervan te kunnen uitgaan dat de kwaliteit in de zorg over het algemeen goed is geregeld en dat die kwaliteit in alle ziekenhuizen in principe op orde is. Als zij het aanbod van een ziekenhuis beoordeelt, doet zij geen uitgebreid kwalitatief onderzoek. Als je dat zou willen, heb je een heel ander orgaan nodig. Dan zou je een gigantische organisatie in het leven moeten roepen. Men zal primair kijken naar de economische omstandigheden waaronder dat gebeurt: is er sprake van aanmerkelijke marktmacht, is er een redelijk aanbod dat optimaal is? Als men indicaties krijgt dat er misschien wel een heel mooi aanbod wordt gedaan op de prijs, maar dat er met de kwaliteit mogelijk iets niet in orde is, dan is dat duidelijk geen optimaal aanbod en zal men zich tot de IGZ vervoegen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik neem aan dat mijn vraag over de IGZ schriftelijk wordt beantwoord.

Minister **Hoogervorst**: Wat was uw vraag?

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik heb gevraagd hoe de IGZ wordt toegerust om deze taken te doen en of daarbij ook formatie-uitbreiding hoort.

Mijn tweede vraag is op welke manier de minister de patiënten- en consumentenorganisaties een plaats geeft bij het bepalen van de kwaliteit.

Minister **Hoogervorst**: Als u mijn kwaliteitsbrief hebt gelezen -- dat is klaarblijkelijk nog niet helemaal het geval -- dan hebt u gezien dat de patiëntenorganisaties heel hard meedoen aan het ontwikkelen van de nieuwe kwaliteitsnormen. Het is mijn voornemen om de capaciteit van de IGZ in 2007 uit te breiden.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voor mij is het essentieel hoe kwaliteit en prijsconcurrentie samenkomen. Die bevoegdheid ligt zowel bij de NZa als bij de IGZ. Stelt dat protocol eigenlijk niks voor, zoals in het veld wordt gesuggereerd? Of is het als het ware visionair ingevuld, zodat je op die niveaus een beleid en een strategie krijgt waardoor die twee begrippen, die potentieel met elkaar in strijd zijn, in de praktijk van het toezicht naar elkaar toe groeien? Wat zegt de minister op het verwijt uit het veld

dat het protocol minimaal is en niks voorstelt? Waarom kan hij met name dit protocol niet aan ons laten zien?

Minister **Hoogervorst**: De samenwerkingsprotocollen zullen gewoon logisch zijn; grote visies hoeft u daar niet van te verwachten. Ze geven gewoon heel scherp de taakverdeling aan.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik heb gewezen op artikel 8 van de Kwaliteitswet, waarin het gaat over de bodemkwaliteit, verantwoorde zorg. Dat is iets totaal anders dan evidence based zorg.

Minister **Hoogervorst**: De IGZ bewaakt alles en dus ook of men niet door de bodem zakt. Daarnaast is zij bezig om met de prestatie-indicatoren de verschillen tussen de verschillende instanties naar boven te krijgen. Dat moet een kwaliteitsopdrijvend effect hebben. Wij gaan dat verder invullen door de normstelling die ik in het kader van de kwaliteitsbrief voor ogen heb. De NZa gaat dat natuurlijk niet overdoen, zij kan dat ook helemaal niet. Als ik dat gewild had, zou ik de organisaties hebben moeten samenvoegen. Daar zouden wij echt niet beter van geworden zijn. Als de NZa er lucht van krijgt dat men het niet nauw neemt met de kwaliteit, moet zij zich tot de IGZ wenden met het verzoek om daar eens naar te kijken. Eventueel kan zij dan een uitspraak doen over het al of niet adequaat zijn van het aanbod.

Ik kom op de positie van de consument. In eerdere termijnen heb ik reeds aangegeven dat ik op zichzelf positief sta tegenover het idee van een zorgconsumentenwet. Ik wil daarbij echter niet over één nacht ijs gaan. Onlangs is een internationaal onderzoek verricht naar 26 Europese landen, waaruit Nederland met vlag en wimpel als winnaar uit de bus kwam op het punt van de patiëntenrechten. In Europa is dat in geen land beter geregeld. Eigenlijk is alles geregeld wat geregeld moet zijn. Wij hebben geen fundamentele rechtstekorten. Dat neemt niet weg dat ook ik het gevoel heb dat het beter kan. Ik sluit mij wat dat betreft aan bij de analyse van de NPCF. Veel patiëntenrechten zijn opgeschreven als een plicht voor de dokter en niet als een recht voor de patiënt. Dat is niet geheel inzichtelijk voor de patiënt. Er zijn ook onduidelijkheden bij ketenzorg met meerdere aanbieders. Ook dat erken ik. Wat ik verder erken, is dat de rechten over een groot aantal wetten zijn verspreid. Ook dat komt de toegankelijkheid voor de patiënt niet ten goede.

Hoe moeten wij tot verbetering komen? Maken wij één wet waarin alles staat, waarvoor wij alles -- ik zeg het oneerbiedig -- uit de andere wetten moeten slopen? Dat is een hele klus. Wij kunnen ook de afzonderlijke wetten waar nodig aanvullen om de rechten van patiënten te verhelderen. Ik heb die keuze nog niet kunnen maken. Het creëren van een nieuwe wet gaat ongelooflijk veel tijd en werk kosten, maar misschien moet daar toch voor worden gekozen. Wij kunnen er wat langer op wachten, wetende dat alles op dit moment vrij fatsoenlijk is geregeld. Voor het maken van deze keuze is gedegen en afgewogen informatie nodig. Het is voor mij helder: het wordt het één of het ander, een nieuwe wet of aangevulde bestaande wetten. Onnodig tijdverlies wil ik voorkomen. Ik krijg nog dit najaar een spontaan advies van de IGZ, en ik krijg nog

een apart advies van de RVZ, waarom ik wel heb gevraagd. Zij gaan adviseren over de voors en tegens van een zorgconsumentenwet, in welk advies ook de voorstellen van de NPCF kunnen worden betrokken. Verder vraag ik de RVZ ook advies over de coördinatie en de diversiteit van de klachtenregelingen. Zoals bekend, zullen waarschijnlijk op 22 november nieuwe verkiezingen worden gehouden. Ik zal alles op alles zetten om dit voor het nieuwe kabinet mooi op een rijtje te zetten, zodat men nog in het regeerakkoord hierover knopen kan doorhakken. Ik ben ervan overtuigd dat dit een plaats zal krijgen in het regeerakkoord.

De NZa heeft uitdrukkelijk opdracht gekregen, bij de uitoefening van haar taken het algemeen consumentenbelang voorop te stellen. Dan gaat het niet om het belang van één individuele consument, maar om collectieve consumentenbelangen. De NZa zal consumenten- en patiëntenorganisaties betrekken bij haar consultatiedocumenten. Daarnaast kunnen deze organisaties zelf het initiatief nemen om het consumentenbelang onder de aandacht te brengen van de NZa. Ik ga ervan dat zij dat zullen doen. Vanzelfsprekend zal ik in de evaluatie van de NZa meenemen, hoe men met dit algemene consumentenbelang omgaat.

De heer **Schouw** (D66): Ik stel vast dat de minister tot 22 november geen inzet meer zal plegen om te komen tot één patiënten- en consumentenwet. Zou het dan toch niet wijs zijn om het klachtenmeldpunt bij de NZa wat meer body te geven? Aangezien de minister nu constateert om niet te komen tot een patiënten- en consumentenwet, zou het logisch zijn om dat klachtenpunt een beetje op te tuigen.

Minister **Hoogervorst**: Dat is in ieder geval wettelijk niet geregeld, aangezien de Tweede Kamer iets anders heeft geregeld. Wij hebben te maken met de voorliggende wet. Individuele aanbieders en verzekeraars zijn primair verantwoordelijk voor een goede afhandeling van klachten. Om daar een schakel tussen te creëren in de vorm van een organisatie die daarvoor geen directe verantwoordelijkheid draagt, gaat mij te ver, ik denk niet dat de patiënten daarmee veel opschieten. In verschillende wetten zijn hiervoor regels opgenomen, zoals de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, en de ZVW voor zorgverzekeraars. In de ZVW staat dat zorgverzekeraars zich moeten aansluiten bij een onafhankelijke klachteninstantie, die inmiddels is opgericht. De NZa ziet toe op de verplichting van de zorgverzekeraar om aangesloten te zijn bij een onafhankelijke klachteninstantie. Zij kan zo nodig een boete opleggen. De NZa is geen instantie die klachten van individuele consumenten afhandelt, met uitzondering van de in artikel 23 neergelegde klachtenbehandeling over de door zorgverzekeraars en zorgaanbieders gebruikte formulieren.

De heer **Schouw** (D66): Maar kan de minister zich voorstellen dat, wanneer hij de NZa met veel bombarie lanceert, patiënten en consumenten denken: eindelijk wordt er iets voor ons gedaan? En kan hij zich dan ook voorstellen dat zij teleurgesteld zijn als dit een soort draaischijf voor klachten blijkt te zijn, aangezien de NZa

die klachten niet zelfstandig gaat behandelen? Dat is toch een heel mallotige situatie?

Minister **Hoogervorst**: Dat ben ik niet met u eens. Als een patiënt een klacht heeft, moet hij in eerste instantie terecht bij de instelling waarover hij een klacht indient. Zoals ik al zei, staan wij op dit punt op de eerste plaats in Europa. Een patiënt is er helemaal niet bij geholpen als er ook nog eens een klachtenbureau komt bij een instantie die de klachten niet heeft veroorzaakt.

De heer **Schouw** (D66): Zou de NZa niet een taak hebben om in elk geval de klachtenprocedures wat meer te stroomlijnen? De consument ziet immers door de bomen het bos niet meer.

Minister **Hoogervorst**: Ik heb zojuist gezegd dat ik de RVZ heb gevraagd om in het advies mij verslag te doen over de coördinatie en diversiteit van klachtenregelingen. Ik wil aan die vraag wel toevoegen of de raad ook wil bezien welke rol een instituut als de NZa daarbij zou kunnen spelen. Ik zeg daarmee niet dat dit voor de hand zou liggen, maar als dit een vraag is die leeft, dan wil ik die graag overbrengen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister noemde zojuist de NZa en de zorgverzekeraars al. Ook in de memorie van antwoord wordt erop gewezen dat nog steeds niet alle zorgverzekeraars de positie van patiënten en consumenten in hun statuten geregeld hebben. Daarop is geantwoord dat de Zorgautoriteit dit met een jaartje wel eens zou bezien. Ik heb daarop gevraagd hoe tandeloos de minister eigenlijk is. Ik zou willen weten of hij wat dit betreft zijn tanden wil laten zien, want wij vinden eigenlijk dat dit punt geregeld moet worden.

Minister **Hoogervorst**: Ik kom hiermee meteen te spreken over de kwestie van de invloed van verzekeren op zorgverzekeraars. De NZa heeft aangegeven dat dit nog niet bij alle verzekeraars op orde is. Zij rondt de beoordeling binnenkort af en neemt vervolgens contact op met onder meer de zorgverzekeraars die nog geen regeling in de statuten hebben staan. Zo nodig zet de NZa daarna handhavingsinstrumenten in om dit af te dwingen. Mochten er niettemin per 1 november nog zorgverzekeraars zonder regeling zijn, dan zal dit worden gepubliceerd. Ik ga er echter van uit dat de NZa daarvoor maatregelen neemt, inclusief de mogelijkheid van het opleggen van boetes. In ieder geval moet de stand van zaken voor de verzekerden vóór de volgende overstapronde zonneklaar zijn.

Daarmee zijn wij echter nog niet tevreden. Er moet immers niet alleen een formele regeling bij de zorgverzekeraars liggen; wat vooral telt is de materiële invulling van deze invloed van verzekerden. Ik vermoed dat dit mevrouw Van Leeuwen ook vooral beweegt, gezien de voorgaande debatten. Naar de feitelijke invloed in de praktijk van verzekerden zal de NZa dit najaar uitgebreid onderzoek verrichten. In het onderzoek wordt dus veel meer bezien dan alleen de statuten. Er zijn immers ook andere manieren waarop consumenten invloed kunnen uitoefenen, zoals door consumentenpanels,

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

consumentenonderzoek naar de kwaliteit van de zorgverzekeraars en samenwerking met consumentenorganisaties. Dit wordt in het onderzoek allemaal op een rijtje gezet, inclusief de invloed van verzekeren op de contracteringsinspanningen van de verzekeraar. Dit onderzoek wordt in het voorjaar van 2007 afgerond; daarna weten wij of er leemtes zijn.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Dit betekent dat de minister zijn verantwoordelijkheid -- daarover hebben wij vanaf november 2004 gediscussieerd -- nu verschuift naar de NZa. Mijns inziens hadden wij afgesproken dat de minister een AMvB zou maken als de zorgverzekeraars in dit opzicht niet aan hun verplichtingen voldeden. Daar ging het de Kamer om. Nu gaat ook de laatste wet in, zonder dat dit goed geregeld is. Wij hebben allemaal geconstateerd dat de zorgverzekeraars dit jaar volstrekt tekortgeschoten zijn bij het aanpakken van de zorginkoopmarkt, wat ook wordt geconstateerd door de zorgmonitor. Daarvoor hebben wij juist verzekeren nodig in de ledenraden; die moeten daarop invloed kunnen uitoefenen. Wij blijven de zaak maar op z'n kop zetten.

Minister **Hoogervorst**: Nee, dat zal niet gebeuren. Het is immers al geregeld dat de verzekeren lid moeten zijn van de ledenraden. Alleen zijn in dit overgangsjaar klaarblijkelijk nog niet alle zorgverzekeraars daaraan toegekomen. Wij accepteren niet dat dit volgend jaar weer gebeurt. Straks hebben wij eindelijk een club die daartegen kan optreden; dat is ook de uitdrukkelijke bedoeling van de NZa. Om te beginnen wordt er dit najaar opgetreden tegen verzekeraars die zich niet aan de regels houden. Ik schat in dat per 1 november, vóór de volgende overstapronde, alle verzekeraars zich aan de regels houden.

Daar ben ik echter nog niet tevreden mee, want aan de regels voldoen is één, maar of die regels ook nog wat voorstellen is twee. Wordt er voldoende invulling gegeven aan de invloed van de leden? Daarvoor heb ik toch eerst een onderzoek nodig dat door de NZa zal worden gedaan. In het voorjaar van 2007 hebben wij daarvan de resultaten. Dan doe ik nog steeds mijn belofte gestand dat wanneer er sprake is van onvolkomenheden en er derhalve behoefte is aan een AMvB, ik die ook zal maken.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): In de eerste zorgmonitor wordt geconstateerd dat de zorgverzekeraars het niet hebben waargemaakt. Wat let de minister dan om in te grijpen? Het was een harde toezegging. Nu constateren wij in de zorgmonitor dat de zorgverzekeraars die het betreft tekortgeschoten zijn, en dan is er toch weer een heel onderzoek nodig.

Minister **Hoogervorst**: Dat onderzoek geldt stap twee. Stap één is dat wordt voldaan aan de formele verplichtingen. Wij weten nu hoe die stand van zaken is en er wordt opgetreden.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Er zou worden opgetreden met een AMvB.

Minister **Hoogervorst**: Die AMvB geldt de materiële inhoud. Daarvan moet ik weten hoe dat nu in de praktijk wordt gedaan. Op mijn instigatie gaat de NZa dat onderzoeken. Als wij de resultaten daarvan hebben, volgt stap twee en komt er zo nodig een AMvB. Alles op z'n tijd!

Ik weet dat ik bekend sta om mijn traagheid, maar soms lukt het gewoon niet allemaal.

De heer **Putters** (PvdA): De verzekeraars en aanbieders kunnen naar de NZa toestappen als zij menen verkeerde marktontwikkelingen te zien en daarover een klacht willen indienen. Is het juist dat de cliënt die mogelijkheid niet heeft?

Doet de NZa publiek verslag van de manier waarop zij het consumentenbelang heeft betrokken bij haar afwegingen over de marktontwikkelingen? Doet zij dat ook bij situaties waarin het consumentenbelang niet de prioriteit heeft gekregen? De minister schetst immers ook situaties waarin het kan voorkomen dat andere belangen zwaarder wegen.

Minister **Hoogervorst**: De NMa heeft de opdracht om het consumentenbelang een doorslaggevende rol te geven.

De heer **Putters** (PvdA): In de memorie van antwoord schetst de minister dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn.

Minister **Hoogervorst**: In meen dat de NZa verslag zal moeten doen over de manier waarop zij het consumentenbelang verdedigt.

De heer **Putters** (PvdA): Ik wil graag een toezegging horen, want het is een heel wezenlijk punt.

Minister **Hoogervorst**: Eerlijk gezegd, lijkt mij dat erg voor de hand liggend.

De heer **Putters** (PvdA): Dat versta ik als een "ja".

Minister **Hoogervorst**: Dat kunt u zo verstaan.

Voorzitter. De fracties van het CDA en de VVD hebben hun zorgen uitgesproken over fusiebewegingen bij de zorgverzekeraars. Die gaan op dit moment snel. Het was wel te verwachten dat een consolidatie zou optreden. De NMa zal er erg scherp op moeten letten dat geen ongewenste concentraties ontstaan. De NZa kan aan de NMa een zienswijze afgeven over een voorgenomen concentratie. In die zienswijze adviseert de NZa de NMa over de gevolgen die de voorgenomen fusie heeft voor de publieke belangen in de zorg. Als blijkt dat de concurrentie kan worden belemmerd als gevolg van de fusie, verbiedt de NMa om de concentratie tot stand te brengen en moet de concentratie worden afgeblazen. Daarnaast kan de NMa beperkingen en voorschriften verbinden aan fusies. Het komt regelmatig voor dat op deze manier mededingingsproblemen worden voorkomen. Ik heb de Tweede Kamer een brief toegezegd waarin ik het kader van de NMa en haar optreden bij fusies nader zal expliciteren. Deze brief zal ik ook aan de Eerste Kamer doen toekomen.

Op de zorgverzekeringsmarkt is een extra onderzoek naar de marktafbakening overigens niet nodig omdat het een tamelijk transparante markt is. De prijzen zijn bekend, evenals de consumentenvoorkeuren. De NMa en de NZa kunnen zo nodig de markt afbakenen.

De fracties van D66 en de PvdA hebben gevraagd of voor het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht in de zorg niet erg lange studies nodig zijn. Het is gewoon een ingewikkelde zaak. Het opleggen van aanmerkelijke marktmacht is echt een heel zware maatregel die diep ingrijpt in individuele ondernemingen. Een zorgvuldige procedure is daarom echt noodzakelijk. Voor de vaststelling van AMM moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb worden gevolgd. In uitzonderlijke en spoedeisende gevallen is een zekere flexibiliteit noodzakelijk. Dan kan een voorlopige voorziening worden getroffen. Het is echt een ingrijpend middel en het is daarom een goede zaak dat de NMa en de NZa onderzoek verrichten naar manieren waarop marktafbakening op de zorginkoopmarkt voor ziekenhuiszorg en AWBZ nog beter kan.

De heer **Schouw** (D66): Het is inderdaad heel ingewikkeld, maar het is ook cruciaal voor de effectiviteit van de NZa dat zij de formule goed in de klauwen krijgt. Wanneer denkt de minister die formule te hebben? Waar streeft hij naar?

Minister **Hoogervorst**: Naar een jaar.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd hoe de NZa toetredingsdrempels niet alleen kan identificeren, maar ook slechten. De NZa kan aan partijen met aanmerkelijke marktmacht specifieke verplichtingen opleggen, bijvoorbeeld de verplichting om bij de zorginkoop geen onredelijk hoge capaciteit overeen te komen, waardoor nieuwe toetreders helemaal geen kans krijgen. Aan dat type afspraken zou men moeten denken.

De fractie van GroenLinks heeft gevraagd of de NZa hoofdzakelijk reactief is of een meer proactieve rol te vervullen heeft. Ten opzichte van de NMa heeft zij natuurlijk meer een proactieve rol te vervullen, omdat zij via de procedure in het kader van de algemene marktmacht al in een markt kan ingrijpen voordat achteraf economisch machtsmisbruik is vastgesteld. De NMa werkt meer achteraf. De NZa kan in deze ontwikkelende markt meer vooraf werken. Dat is dus wel goed getroffen.

De fracties van de SP, de ChristenUnie en de SGP hebben gevraagd naar de rol van de beroepsorganisaties bij het vaststellen van tarieven door de NZa. Is dat een wezenlijk andere rol dan onder het oude systeem van het CTG? Ik denk eerlijk gezegd dat het materieel niet verschrikkelijk veel zal uitmaken, want je kunt je niet goed voorstellen dat bijvoorbeeld het CTG een tandartstarief vaststelt zonder dat het de tandartsenorganisaties heeft geconsulteerd. Het gebeurt allemaal volgens minder strakke en minder formele procedures, maar als de NZa later bij de rechter een redelijke kans wil hebben, lijkt het mij zinnig dat zij ook belanghebbenden gewoon naar hun mening vraagt.

Houdt de NZa een wakend oog op de commerciële avonturen van zorgaanbieders? De vraag of de zorgaanbieders winst mogen maken, is geen taak van de

NZa, maar van de politiek. Het is aan ons om die beslissing te nemen. De NZa mag natuurlijk wel bekijken of een verbod op winstuitkering wordt omzeild, maar de meer principiële beslissingen moeten door de politiek worden genomen.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd of de NZa voldoende bevoegdheden heeft om bijvoorbeeld aan de lijst van gecontracteerden bepaalde eisen te verbinden voor verzekeraars en aanbieders. Daar kan de NZa duidelijke regels aan verbinden. Dat is een van haar taken. Mijn antwoord is dus een volmondig "ja".

De SP-fractie heeft gerefereerd aan onderzoek van de NZa naar de verpleeghuiszorg. Als er zo'n rapport komt, leggen wij dat niet meteen in de la. Sterker nog: dit onderzoek is op ons verzoek verricht. Wij zullen het dus zeker niet in de la leggen. Het toont ook weer aan hoe nuttig zo'n onderzoek van de NZa kan zijn.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Mijn vraag was meer wat de minister in het algemeen met aanbevelingen van de NZa doet. Met betrekking tot het rapport over de verpleeghuiszorg was mijn beleving toch dat er meer werd gesteggeld over de vraag of het overeenkwam met de werkelijkheid dan dat er iets mee werd gedaan. Checkt de minister zelf of het wel klopt, waardoor het alleen maar vertraagt? Dat vond ik zelf teleurstellend.

Minister **Hoogervorst**: Ik herken deze reactie op dat NZa-rapport helemaal niet. Ik geloof dat wij dat rapport zeer serieus nemen. Wij houden natuurlijk onze eigen oordeelsbevoegdheid, want anders kon de NZa de politiek overnemen. Dat is natuurlijk de bedoeling van niemand, maar je moet natuurlijk serieus omgaan met de opinie van een serieus te nemen club zoals de NZa.

De heer Putters vroeg of de juridische status, bijvoorbeeld van maatschappelijke onderneming, betekenis heeft voor de beoordeling van marktgedrag door de NZa. Nee, die status heeft op zich geen gevolgen. De status van een onderneming speelt geen rol bij de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht. Het kan evenzeer gaan om een non-profitorganisatie als om een commerciële organisatie. Het gaat om het gedrag van de betreffende instelling.

Op de vragen over de omvang van de NZa en de IGZ ben ik eigenlijk al ingegaan. Wij weten natuurlijk niet hoe het in de toekomst uitpakt. Ik heb in mijn begroting voor het volgende jaar, waarover ik niets mag zeggen, geprobeerd om ruimte te creëren voor IGZ en NZa. Door samenstelling van de twee delen kan er de nodige synergie worden gecreëerd. Ik denk dat beide organisaties van gemiddelde omvang, 234 fte versus 360 fte, goed werk kunnen doen.

Waarom geen raad van toezicht bij de NZa, zo vroeg de heer Van den Berg. De NZa is een publiekrechtelijke zbo. In een van de staatjes in de schriftelijke beantwoording is de positie van de Zorgautoriteit vergeleken met andere zbo's en toezichthouders. Daaruit blijkt dat de bevoegdheden van de minister over de NZa veel groter zijn dan die over andere toezichthouders. Een raad van toezicht voegt weinig toe aan het toezicht van de minister op een publiekrechtelijke zbo. Dat zou een krachteloze raad van toezicht worden. Ik heb alle sanctionerende bevoegdheden

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

al in handen. Als ik de inbreng van de Kamer hoor, vindt men dat ook terecht. Dan zou de raad van toezicht tandeloos worden. Vandaar dat wij het zo hebben aangepakt.

Wat vind ik ervan dat de tandartsen massaal weigeren om contracten met zorgverzekeraars af te sluiten? Omdat die zorg bijna geheel in het aanvullend pakket zit, heb ik daar geen problemen mee. Dat is contracteervrijheid.

Men zal zich herinneren dat ik bij de behandeling van de Zorgverzekeringswet in de Kamer de nodige scepsis had over het amendement van de Tweede Kamer over de collectiviteiten. Wij zijn een jaar verder en kijken terug op de ontwikkelingen in de markt tot de maanden januari-februari. Het is mij reuze meegevallen. Ik was bang voor concurrentiebelemmering. Vastgesteld kan worden dat het eerder als een motor van de concurrentie heeft gefunctioneerd. Mede daardoor zijn de prijzen veel lager geworden. Mijn grote zorg was dat het exclusief voor de beter betaalde werknemers zou zijn. Ook dat is niet het geval. Ouderen hebben er ruim gebruik van kunnen maken. Ook uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld die lid zijn van de FNV, hebben gebruik kunnen maken van collectiviteiten. Ik was ook bang dat de korting standaard 10% zou worden. Er is echter sprake van een behoorlijke variëteit, rond een gemiddeld van ongeveer 6,6%. Ik kan geen precieze prijsstelling per collectief contract geven. Men zal begrijpen dat dit bedrijfsgevoelige informatie is. Dat een zorgverzekeraar een contract heeft gesloten met een bepaald bedrijf is tussen hen. Ik kan wel nader inzicht verschaffen in de onderverdeling per verzekeraar tussen collectief en individueel. De contracten zijn voor 40% individueel en voor 60% collectief afgesloten. Wij kunnen dat waarschijnlijk openbaar maken. Ik kom daarop straks terug.

Ik ben overigens van mening dat dit redelijk irrelevant is voor de individueel verzekerde. Alles wat die moet doen, is kijken hoe de prijs van zijn verzekeraar zich verhoudt tot die van andere verzekeraars. Die informatie is ruim toegankelijk.

Per 1 juli 2007 komt er informatie over het verslagjaar 2006. In principe neemt de NZa dit mee in onderzoek naar de collectieve contracten. Dat onderzoek wordt in de tweede helft van 2006 uitgevoerd. Ik zou de NZa kunnen vragen om dan ook informatie te verschaffen over de bandbreedte tussen collectief en individueel.

Mevrouw Dupuis heeft een individueel geval van wanhoop geschetst: een huisarts met verkeerde declaraties. Ik ga ook nog wel eens naar de huisartsen, dus ik ken dat verhaal uit eerste hand. Ik erken het probleem dus zeker. ZN en LHV hebben daar onder leiding van Ella Vogelaar en in aanwezigheid van mijn ambtenaren op 29 juni over vergaderd. Zij hebben vastgesteld dat er veel vooruitgang is geboekt in het declaratieverkeer, zelfs zoveel dat er niet langer hoeft te worden bevoorschot. Ik hoop dat de grootste obstakels nu zijn overwonnen. Overigens leidt dit ertoe dat het declaratieverkeer tussen zorgverzekeraars en huisartsen nu helemaal wordt gedigitaliseerd. Ik denk dat men na deze overgangsproblematiek volgend jaar vooral blij zal zijn.

Verleden week heb ik met de Tweede Kamer uitvoerig van gedachten gewisseld over de dbc's. Er is

inderdaad sprake van invoeringsperikelen, maar ik ben nog steeds van mening dat er geen onverantwoorde risico's zijn genomen. Het is overigens nog maar de vraag of er veel onregelmatigheden zijn geweest. Fraude was überhaupt al niet waarschijnlijk. Door de budgetteringssystematiek moet alles wat te veel is gedeclareerd weer worden teruggestort. Er moet nog wel veel verbeterd worden. Mevrouw Van Leeuwen stelde vast dat er af en toe sprake lijkt te zijn van afschuifgedrag. Men lijkt elkaar de schuld te geven. Ik moet toch vaststellen dat alle betrokkenen er uiteindelijk voor kiezen om door te gaan, maar dan moet het wel beter worden. In het gemeenschappelijke verbeterplan "dbc's: eenvoudig beter", zit veel muziek. Daarmee kunnen wij de complexiteit die er helaas sinds het begin in heeft gezeten een stuk terugdringen.

Op de korte termijn gaan wij de declaraties met een taskforce te lijf. De spooknota's hebben wij uit de wereld geholpen. Per 1 januari 2007 zal het werk voor de specialist nog gemakkelijker worden. Wij gaan er dus veel aan doen. Dat moet ook, want er is veel geïnvesteerd. De bedragen zijn genoemd. Willen wij een vorm van prestatiebekostiging introduceren, dan moeten wij af van de FB-systematiek. Wij moesten productomschrijvingen hebben gekoppeld aan prijzen. Het was allemaal erg gecompliceerd, maar iedereen is er nu van overtuigd dat wij de problemen moeten en kunnen oplossen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!OM-afdoening!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- 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).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer voor hun bijdrage aan het debat. Ik proefde uit die bijdragen dat dit debat vooral belangrijk wordt geacht vanwege de overwegingen met betrekking tot het wetsvoorstel, meer nog dan vanwege het antwoord op de specifieke vragen. Ik neem ook gaarne namens degenen die eraan gewerkt hebben, de complimenten in ontvangst voor de stukkenwisseling en de beantwoording van de Kamer. Er is goed gewerkt.

Bijna alle woordvoerders hebben erop gewezen dat dit wetsvoorstel mede moet worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren met betrekking tot de punitieve handhaving van wetten en regels door middel van bestuurlijke boeten. Die ontwikkeling is voor een belangrijk deel te verklaren uit

het feit dat het strafrecht zich uit doelmatigheidsoogpunt niet geheel met de bestuurlijke boete kon meten vanwege de beperkingen en concepten die daaraan ten grondslag lagen.

De bestuurlijke boete kan buiten de rechter om door een bestuursorgaan worden opgelegd. Indien er geen bezwaar wordt gemaakt tegen de bestuurlijke boete, kan deze meteen ten uitvoer worden gelegd. In het strafrecht kon echter buiten de Mulderzaken slechts worden gewerkt met een transactievoorstel. Als de justitiabele daar niet op ingaat, resteert alleen dagvaarding voor de strafrechter.

Het wetsvoorstel kan dan ook worden gezien als het zoeken naar een mogelijkheid om binnen het strafrecht de mogelijkheden van de bestuurlijke boete te introduceren, zij het op een terrein waar tot dus ver de bestuurlijke boete niet opereerde, namelijk bij de handhaving van regels in de publieke ruimte jegens eenieder. Dit lag wel ten grondslag aan de handhaving van de Mulderfeiten. Dit is ook een element van de voorstellen die nu bij de Tweede Kamer liggen met betrekking tot bestuurlijke boete in geval van kleine ergernissen. Bestuurlijke handhaving vindt in het algemeen natuurlijk primair plaats daar waar er ook bestuurlijke verhoudingen bestaan tussen de burger en de justitiabelen die op deze wijze worden gehandhaafd.

Door het voorstel verandert de transactie in een strafbeschikking die voor ten uitvoerlegging vatbaar wordt als de verdachte geen verzet doet. Op die wijze ontstaat in het systeem van het strafrecht dan een vorm die zich op hoofdlijnen kan meten met de bestuurlijke boete.

Het wetsvoorstel bevat ook de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan bestuursorganen de bevoegdheid te geven om een strafbeschikking uit te vaardigen voor de in die algemene maatregel van bestuur aangewezen feiten. Die kunnen dan binnen de grenzen die in de algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd, van die bevoegdheid gebruikmaken. Dit is onderdeel geweest van de beraadslaging in de Tweede Kamer. Hiermee wordt dit wetsvoorstel naast een middel om op vergelijkbare wijze binnen het strafrecht bestuurlijk te kunnen handhaven, ook de bedding waardoor op den duur geleidelijk aan ook andere vormen van bestuurlijke handhaving-niet-door-de-officier-van-justitie kunnen gaan stromen. Dit is geen proces dat een-twee-drie gerealiseerd kan worden. Ook mag niet worden verwacht dat er geen voorstellen meer bij de Kamer zullen worden ingediend waarin bestuurlijke boeten zijn opgenomen. Dit is in wezen een geleidelijke omvorming. Maar hiermee wordt in ieder geval de basis gelegd.

Het wetsvoorstel is onontbeerlijk als we een grotere kanalisatie willen bereiken van de verschillende stromen van handhaving. Uit de stukken wordt duidelijk dat het mijn bedoeling is om in het licht van de evaluatie -- het lijkt mij namelijk zeer van belang om de werking in de praktijk te evalueren -- de huidige Mulderfeiten om te vormen en onder te brengen in dit systeem. Idem dito kunnen andere lijnen van bestuurlijke handhaving hierin worden ondergebracht. De heer Wagemakers zag die stap graag eerder gezet. Als het mogelijk is, zal ik dat zeker overwegen, maar gelet op het fundamentele karakter moeten we wel enig beeld hebben van wat we doen. Eén ding is echter zeker: de systematiek van de Mulderfeiten

werkt op dit moment uitstekend. Je moet dus niet over één nacht ijs gaan bij de omvorming van dat systeem.

De nieuwe mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, vragen om beleid. De kaders van dat beleid -- wat doen via strafrechtelijke handhaving, wat eventueel via bestuurlijke handhaving -- en de hoofdlijnen heb ik vastgelegd in de notitie van 8 november 2005, inzake de keuze tussen de verschillende sanctiestelsels en welke indicatoren daarbij een rol kunnen spelen. Impliciet in die notitie is de vraag, wat de ene kant op moet en wat de andere kant. Op dit moment wordt in een interdepartementale werkgroep bezien hoe de indicatoren kunnen worden geoperationaliseerd met het oog op de verdere ontwikkelingen. Het is de bedoeling dat bij nieuwe wetsvoorstellen aan de hand van die indicatoren wordt beargumenteerd waarom voor het ene dan wel voor het andere systeem van handhaving is gekozen.

Tot zover de algemene inleiding tot het wetsontwerp. Ik zal verder ingaan op de volgende onderwerpen: de verwevenheid tussen bestuursrecht en strafrecht, de verhouding met artikel 113 Grondwet, de mandatering van de strafbeschikkingsbevoegdheid binnen het OM, de omvang van de werklastvermindering en de verhoging van de strafeis bij het aantekenen van verzet. Aan het eind zal ik ingaan op de overige gestelde vragen.

De heren Wagemakers en Witteveen vroegen meer in het algemeen wat naast dit wetsvoorstel de maatregelen zijn om een grotere coherentie te bereiken binnen de sanctiestelsels. Ik zal niet beweren dat wij nu een incoherent geheel hebben, maar het is wel mijn ambitie om de coherentie te vergroten. Na het succes van de Mulderhandhaving zijn we in de jaren negentig immers in een systematiek geschoten waarbij iedereen zich bestuurlijke boetes laat aanmeten. Nog onlangs werden in de Tweede Kamer amendementen ingediend die het mogelijk zouden maken om privaatrechtelijke normen bestuurlijk te handhaven. Van de zijde van de regering zijn die omgevormd tot voorstellen die een scheiding aanbrengen, maar er is inderdaad, na een zekere terughoudendheid, sprake van een steeds snellere ontwikkeling in die richting. Daar zit de behoefte achter van een aantal bestuurlijke instanties om ook zwaardere middelen te kunnen hanteren. De Tweede Kamer heeft een brief van de minister van Economische Zaken ontvangen over de Wet economische mededinging, waarin wordt beschreven op welke wijze de behoefte aan zwaardere opsporingsmiddelen en zwaardere sancties voor de handhaving van de mededingingswetgeving verenigbaar gemaakt kan worden met het strafrechtstelsel. Dit alles ligt nog in de toekomst. Ik heb de ontwikkeling in deze richting in gang gezet met het voorliggende wetsvoorstel. Door dit wetsvoorstel worden de verschillen kleiner. Verder heb ik hierover een notitie over de keuze tussen sanctiestelsels het licht doen zien, die ik al eerder noemde. Ten slotte is er het voornemen om de wet-Mulder te integreren in de afdoening van het Openbaar Ministerie en zijn wij in afwachting van de vierde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht. Daarin wordt getracht om de bepalingen voor bestuurlijke boetes en, daar waar nodig, de procesrechtelijke bepalingen te harmoniseren. Het wetsvoorstel is dus onderdeel van een aantal andere

maatregelen en een bredere ontwikkeling en heeft tot doel een aantal ontwikkelingen naar elkaar toe te buigen.

De heer Witteveen wees mij op het preadvies van mevrouw Jurgens, waarin zij de bestuurlijke afdoening, de bestuurlijke boete en de OM-afdoening met elkaar vergeleek. Zij signaleert inderdaad dat er verschillen zijn. Ik heb overigens niet de pretentie dat deze verschillen door dit wetsvoorstel worden weggenomen. Tegelijkertijd is het wel het doel van dit wetsvoorstel dat het de scherpe scheiding tussen strafrecht en bestuursrecht wegneemt. Ik denk dat deze stap van wezenlijk belang is.

Specifiek is mij gevraagd of afschriften van strafbeschikkingen in beginsel aan derden kunnen worden verstrekt. Dat is inderdaad mogelijk. Bij specifieke categorieën strafbeschikkingen kan ook openbaarmaking worden voorgeschreven.

In het verlengde van de constatering dat het wetsvoorstel een stap in de richting van een betere kanalisatie is, zijn door verschillende leden vragen gesteld over het wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete. Deze wetsvoorstellen zijn op dit moment nog aanhangig in de Tweede Kamer. Zo heeft mevrouw Broekers aangegeven een voorkeur te hebben voor het wetsvoorstel kleine ergernissen. In het debat over de begroting en de bruikbare rechtsorde heb ik al gezegd dat de oorspronkelijke voorstellen bedoeld waren voor specifieke aspecten en dan met name het onderscheid tussen fout parkeren en onbetaald parkeren. Deze overtredingen vallen in twee verschillende rechtssystemen en dat is natuurlijk ongewenst, aangezien één dienst verantwoordelijk is voor de handhaving van deze overtredingen.

Het wetsvoorstel kleine ergernissen legt de verantwoordelijkheid hiervoor geheel bij gemeenten en daarmee verschilt het in belangrijke mate van het voorliggende wetsvoorstel. Ik zeg nadrukkelijk "geheel", want gemeenten kunnen niet besluiten om slechts een aantal regelingen te handhaven en de handhaving van de resterende regels over te laten aan Justitie en politie. Het wetsontwerp regelt namelijk dat gemeenten ervoor moeten kiezen om alle overtredingen die in de wet worden genoemd, zelf te handhaven. De wetsontwerpen zijn in de Tweede Kamer opgesierd met een aantal amendementen, die bij de regering de vraag oproepen of het niet te ingewikkeld en te verwarrend wordt. Het is namelijk mogelijk dat men binnen het kader van de bestuurlijke boete het Muldersysteem wil invoeren. Dat wil zeggen dat men geen griffierechten hoeft te betalen, maar wel vooraf de boete als men in verzet komt. Vervolgens kan die boete teruggegeven worden. Niet de bestuursrechter maar de kantonrechter treedt op. Overigens opereert de kantonrechter dan nog wel binnen het kader van het bestuurlijk procesrecht. Het kabinet heeft beide wetsvoorstellen opnieuw voorgelegd aan de Raad van State met de vraag hoe hier verder mee omgegaan kan worden. Als het advies gereed is, zal in de ministerraad de betekenis daarvan besproken worden, zeker als het onderhavige wetsvoorstel op dat moment aanvaard is. Die punten moeten meegewogen worden. Rond de wetsvoorstellen zijn wel politieke verwachtingen geschapen bij gemeenten; er wordt veel verwacht van de handhaving. Ik onderschrijf hetgeen in deze Kamer gezegd is, namelijk dat handhaving bij de toename van de

regelgeving nodig is, maar niet alleen een kwestie is van sancties opleggen volgens het motto: Bist du nicht willig, dann brauch ich Gewalt. In die zin zal er altijd een sanctiebeleid gevoerd moeten worden.

In de stukken is al veel geschreven over de verwevenheid van bestuursrecht en strafrecht. Ik heb de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel geschetst. Als wij de proliferatie willen ombuigen, dan moet daar met dit wetsvoorstel een bedding voor worden gerealiseerd. Ik kom hiermee op een van de meest zwaarwegende punten van degenen die opmerkingen hebben gemaakt over het wetsvoorstel. Gevraagd is of met het wetsvoorstel niet wordt getreden in de materie van artikel 113 van de Grondwet. Wordt het openbaar ministerie niet belast met de berechting van zaken die volgens artikel 113 zijn voorbehouden aan de rechterlijke macht? Dit onderwerp is in de stukken ruim aan de orde geweest. Mevrouw Broekers heeft aangegeven er geen behoefte meer aan te hebben, nogmaals daarover te argumenteren. Laat ik echter kort nog de argumenten aangeven die eerder zijn genoemd. Berechting en bestraffing zijn verschillende termen en de Grondwet draagt wel de berechting van strafbare feiten op aan de rechterlijke macht, maar niet elke bestraffing. De argumentatie rond de wetsystematiek is zwaarwegender. Met artikel 113, lid 3, wordt verondersteld dat bestraffing geen berechting is. Daarin staat immers dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. Die bepaling is inhouds- en zinloos als moet worden aangenomen dat alle bestraffing gelijk staat aan berechting en per definitie onder artikel 113 valt. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 113 laat zien dat de grondwetgever destijds nadrukkelijk heeft gekozen voor "berechting van strafbare feiten". In de memorie van toelichting is gesteld dat een strafproces ook kan uitmonden in vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgung. Er is dus een koppeling gelegd tussen de berechting en het strafproces. Verder is in de memorie van toelichting duidelijk gesteld dat transigeren ertoe leidt dat geen berechting van het strafbare feit plaatsvindt, wat betekent dat dit niet wordt gezien als een vorm van rechtspreken. Deze argumenten hebben destijds dus al gespeeld in de mondelinge behandeling.

Het belangrijkste argument is toch dat inmiddels de bestuurlijke boete is ingevoerd. Met dit wetsvoorstel maken wij die vorm ook mogelijk binnen het strafrecht. Niemand zal erover twijfelen dat ook de bestuurlijke boete een sanctie is; het is duidelijk geen maatregel. Als het opleggen van een sanctie per definitie berechting inhield, zou de bestuurlijke boete in strijd zijn met artikel 113. Het zou bovendien vreemd zijn om hierbij een onderscheid te maken tussen bestuursrecht en strafrecht. Het hangen van het bordje strafrecht aan een zaak kan niet betekenen dat iets opeens wel in strijd is met artikel 113. Op dat vlak wordt in het artikel juist geen onderscheid gemaakt, behoudens in de toelichting waarin wordt gesproken van "bestrafing" en "berechting". Het is echter gevaarlijk om op basis van deze begrippen een heel strikt onderscheid te maken. Instinctief heb ik wel het gevoel dat daarin een verschil gezocht zou kunnen worden. Het gaat primair om bestraffing als het feit dat er een overtreding is begaan en de bijbehorende strafmaat in beginsel vaststaan. Het gaat in wezen niet om berechting maar om de constatering van

een overtreding of een strafbaar feit en het opleggen van een op voorhand volgens een vast sjabloon vastgestelde straf.

Het verschil moet vooral worden gezocht in de terminologie. De (grond)wetgever erkent dat er buitenrechtelijke afdoening kan zijn en dat rechterlijke afdoening van geschillen met name aan de orde is waar er sprake is van verschil van mening over de vraag of er een strafbaar feit is en of er schuld is. Als a fortiori de aard van de schuld, de persoon en de opzet mede bepalend zijn voor de strafmaat, gaat het om berechting door de strafrechter, inclusief het strafproces met hoor, wederhoor en standpunten die kunnen worden ingenomen. Daarom is in de stukken gesteld dat een berechting mede wordt bepaald door het proces dat wordt gevoerd. Indien wordt gekozen voor deze vorm, kan er geen officier van justitie zitten of iemand die niet volgens de wet behoort tot de rechterlijke macht. Dit punt zal ook aan de orde komen in de discussie over de lekenrechtspraak. Wordt een leek rechter door hem enkel en alleen op basis van de Wet op de rechterlijke organisatie te benoemen, zodat hij voldoet aan artikel 113? Berechting is iets wat door de rechter wordt gedaan. Dat lijkt een tautologie, maar daar gaat het wel om.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik wil evenmin als de minister terecht komen in een semantische verwarring, maar ik hoor de minister zeggen dat er geen sprake is van berechting. Het gaat om de constatering van een strafbaar feit, waarbij er geen sprake is van het ingewikkeld verzamelen van bewijsmiddelen, gevolgd door het opleggen van een sjabloonachtige, vastgestelde straf. Hoe zit het dan bij het opleggen van taakstraffen, waarbij er geen sjabloon is, maar allerlei modaliteiten mogelijk zijn? Ook bij het ontzeggen van de rijbevoegdheid zijn allerlei keuzes mogelijk. Ik verwijs hierbij naar de opmerkingen van mevrouw Broekers.

Minister **Donner**: Ik gaf retorisch aan dat ik instinctief het onderscheid zie zoals ik het aangaf. Ook de wetgever zoekt het onderscheid niet daarin; het is vooral een gradueel onderscheid met betrekking tot de eenvoudige vaststelling van de schuld. In dat kader zouden ook taakstraffen buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan, juist wegens de vooronderstellingen. Absolute voorwaarde daarbij is wel dat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd zodra de constatering wordt aangevochten. Daarin zit de essentie van het verzet, want dan is er strijd over de schuldvaststelling en over de feitenvaststelling. Inderdaad moeten wij uit artikel 113 concluderen dat er in dat geval sprake is van een berechting. Bij de bestuurlijke boete is dat overigens nog steeds niet het geval. Als men die boete bestrijdt, moet er eerst sprake zijn van vaststelling door het bestuur. Pas dan komt men in de sfeer van de rechtsbescherming. In dat opzicht is er een verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Het strafrecht biedt meer waarborgen tegenover het bestuur dat een sanctie oplegt dan het bestuursrecht tegenover het bestuur dat een bestuurlijke boete oplegt. Daarom zou het vreemd zijn als de wetgever zou kunnen constateren dat de bestuurlijke boete geen probleem oplevert in verband met artikel 113, maar dat er bij eenzelfde sanctie in het kader van het strafrecht plotseling een probleem ontstaat met artikel 113.

Terecht is ook hier de vraag gesteld of er dan geen sprake is van bordjes verhangen, waarbij strafbare feiten plotseling niet meer zo worden genoemd en worden overgeheveld. Dat is gebeurd bij de Mulderfeiten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik kan heel ver meegaan met de redenering van de minister, maar ik kom toch weer in verwarring nu hij zegt dat de strafrechtelijke afdoening meer waarborgen biedt dan de bestuursrechtelijke afdoening. Ik heb het advies van mevrouw Jurgens gelezen, waarin staat dat op een aantal punten de bestuursrechtelijke waarborgen juist groter zijn, zoals de motiveringseisen die verbonden zijn aan een vaststelling door het bestuur. In de praktijk is daaromtrent een heel stelsel van normen ontwikkeld.

Minister **Donner**: Ik wilde specifiek op het punt van de rechterlijke inmenging aangeven dat men naar de rechter kan als men in verzet komt.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Is overwogen om in de tekst van artikel 257a op te nemen dat de bevoegdheid tot het afgeven van een strafbeschikking alleen kan worden toegepast als de schuld eenvoudig is vast te stellen en aan de hand van een catalogus de sanctie kan worden bepaald? Wordt dat geregeld in de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de volgende artikelen, te weten 257b en 257ba? Daarin gaat niet over het Openbaar Ministerie, maar over opsporingsambtenaren en andere lichamen met een publieke taak belast.

Minister **Donner**: Dat is wel de teneur van de criteria en van de indicatoren die ik in de notitie van 2005 heb genoemd. Het is dus inderdaad de intentie om de zaak op deze wijze uit te werken in de algemene maatregel van bestuur bij de aanwijzing van de delicten die onder het één of onder het ander vallen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Geldt dit ook voor het OM? De teneur is volgens u om de bevoegdheid te beperken tot de zaken waarin de schuldvaststelling eenvoudig kan plaatsvinden en eenvoudige "sjabloonachtige" straftoemeting mogelijk is. Ik zie deze beperking echter niet in het wetsvoorstel staan.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar ik heb ook aangegeven dat ik bij de termen berechting en bestraffing instinctief deze associatie heb. In antwoord op een vraag van de heer Witteveen heb ik gezegd dat de wetgever in de praktijk veel meer uitgaat van een gradueel verschil. De desbetreffende elementen spelen mee, en daarom heb ik deze in de notitie bewust genoemd als indicatoren. Ik denk niet dat dergelijke criteria zich lenen voor een scherpe normering in de wetgeving, omdat er dan eindeloos discussie zou blijven over de vraag of iets wel of niet kan worden aangewezen. Kijkend naar de wijze waarop wij met artikel 113 omgaan en waarop de wetgever dat heeft gedaan, valt er mijns inziens niet één op één te stellen dat er sprake is van berechting, zodra er sprake is van bestraffing. Dat vloeit ook niet voort uit de tekst van het artikel zelf. Een straf vooronderstelt de constatering dat er sprake is van een overtreding en dat daar straf voor past.

Ik ben het ermee eens dat bestraffing dat element van oordeel inhoudt. Als de Grondwetgever had willen zeggen dat iedere bestraffing altijd uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd, dan was het derde lid nooit opgenomen. Dan zou ook veel duidelijker over bestraffing gesproken zijn en niet van berechting. Dat kan ik aan de hand van de geschiedenis aantonen. Kortom, wij moeten op andere wijze constateren dat zaken waarin er discussie is, waarin er geschil is, door de rechter moeten worden beslecht. Dat laat echter onverlet dat er buitengerechtigde vormen van afdoening kunnen zijn daar waar nu juist die elementen niet in het geding zijn. Dat is ook vastgelegd in de voorliggende regeling. Zodra er verzet is, ligt het bij de rechter.

Dat zeg ik ook in antwoord op de vragen van mevrouw Broekers. Het is niet zo dat de wet eist dat het verzet gemotiveerd wordt. De motieven moeten later uiteraard aangegeven worden, maar dat is geen formele eis. Ik heb uitgelegd waarom er volgens mij geen strijd is met artikel 113. Daarmee wilde ik het punt van dat artikel afronden.

Dan kom ik bij het punt van de heer Kox. Naar mijn gevoel gebruikte hij twee keer hetzelfde argument. Hij zei dat het niet kan, omdat het berechting is en als het geen berechting is, dan wil hij het niet omdat het dan toch berechting is. Het zit dus vast op de term berechting. Ik constateer dat wij dit als wetgever al vele malen gedaan hebben. Dit wetsontwerp is juist bedoeld om de zaak terug te buigen. Anders houd ik het scherpe onderscheid en dat kan niet. Dat onderscheid vindt zijn basis niet in artikel 113. Er is al aangegeven dat het ook kan gaan om een politieke keuze, maar dan zou die keuze terug moeten slaan op alle vormen -- ook van bestuurlijke boetes -- waar zonder de rechter een sanctie opgelegd kan worden.

De heer **Kox** (SP): Vandaar mijn voorstel dat wij ook iets anders hadden kunnen doen, namelijk deze wet nu niet behandelen, het geheel in kaart brengen en dan op basis daarvan pas besluiten. Dan hadden wij kunnen kiezen welke kant wij opgingen. U hebt natuurlijk gelijk: wij zijn "going concern" bezig en kunnen het niet allemaal opnieuw schrijven, maar wij hadden daar breder over kunnen praten en dan een richting kunnen kiezen.

Minister **Donner**: De vraag is of je het wetsvoorstel nu moet behandelen of op een ander moment. Ik constateer dat wij in de bestuurswetgeving al talloos vele malen bestuurlijke boetes hebben opgelegd zonder dat er een bezwaar was uit oogpunt van artikel 113. Het is de bedoeling van het kabinet om die ontwikkeling terug te buigen. Dat blijkt ook uit de toelichting die ik hier gegeven heb.

De heer **Kox** (SP): Dat die opmerking nog nooit gemaakt is, zou erop kunnen duiden dat het parlement steeds wijzer en verstandiger wordt en nu de strijdigheid wel ziet. Volgens mij kun je je daar toch nog op blijven beroepen.

Ten tweede zien wij dat het een rommeltje is geworden rondom de vraag wat nu wel bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk is. Dat zou ertoe kunnen leiden dat je zegt: laten wij over het hele palet praten en daarover besluiten. Ik ben niet overtuigd dat wij daardoor tempo

zouden verliezen of erg in de problemen zouden komen, temeer daar de minister heeft gezegd dat het niet in eerste instantie gaat om doelmatigheid, maar om het principiële van deze richting.

Minister **Donner**: De opportuniteit van behandeling nu is één vraag. Ik noem u een tweede. U noemde een aantal principiële argumenten en het punt van de berechting. Wat het laatste betreft, probeer ik u aan te geven dat wij er niet anders in zitten dan in het kader van de bestuurlijke boeten, waarin dat ook al een punt zou moeten zijn geweest. Bij mijn weten heeft de Kamer dat eerder aan de orde gesteld bij de introductie van de Mulderfeiten, maar daarna niet meer ten principale. In die zin meen ik dat ook dit wetsvoorstel in die lijn ligt.

Ik kom bij de vragen over de mandatering. Ik constateer dat ook op dit moment bij de parketten het leeuwendeel van de officierstransacties in standaardzaken in mandaat wordt aangeboden door bij het parket werkzame functionarissen, die gebruik maken van vastgestelde en gepubliceerde richtlijnen voor strafvordering. Naar mijn mening kan die werkwijze ook onder de OM-afdoening worden voortgezet.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb niet gesproken over mandatering van boetebedragen, maar alleen over de problemen die mijn fractie heeft met mandatering van taakstraffen en ontzegging van de rijbevoegdheid.

Minister **Donner**: Daarvan ben ik mij bewust, maar ik wilde mijn verhaal beginnen bij Adam om bij Eva uit te komen. Ik zal achterwege laten dat artikel 126 van de Wet RO dit mogelijk maakt en dat het mandaat daar slechts is uitgesloten indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Ik zeg de Kamer toe dat bij de implementatie van het wetsvoorstel nader zal worden bezien in hoeverre de strafbeschikkingsbevoegdheid van de officier van justitie, zeker in de middelzware categorie van zaken, al dan niet kan worden gemandateerd aan bij het parket werkzame ambtenaren. Daarbij kan het ook gaan om boetes. Bij het voornemen in het kader van de uitwerking tot nu toe ligt de grens bij 120 uur taakstraf, waarboven in ieder geval niet kan worden gemandateerd. Ik noteer de wens van mevrouw Broekers-Knol dat dit überhaupt niet zou mogen bij een taakstraf. De taakstraffen worden ook volgens richtlijnen bij bepaalde strafbare feiten opgelegd volgens een vooropgezet schema. Daarom valt moeilijk in te zien waarom dit niet zou kunnen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Bij de taakstraf moet toch degene aan wie die taakstraf zal worden opgelegd, worden gehoord? Het lijkt mij daarom vreemd om te zeggen dat dit allemaal vaststaat. Waarom wordt dan eigenlijk nog iemand gehoord?

Minister **Donner**: Dat horen zit vast op de kwaliteit van de persoon die het doet. Ik heb functionarissen die het gros van dit soort zaken behandelen en die ook standaardgevallen bekijken. De officier zal doorgaans minder tijd voor het horen hebben dan de gerechtsfunctionaris, die dit als onderdeel van het beleid

uitvoert. Derhalve zeg ik u gaarne toe -- zoals ik al eerder heb gedaan -- dat ik zal bezien op welke wijze in het besluit meer algemeen kan worden voorzien in een transparant mandateringssysteem, waarbij duidelijk is wat wel en niet kan en bij welke grenzen. Daarbij zal ik ook de rechtspraak van de Hoge Raad betrekken, waarin de mandateringsbevoegdheid binnen de parketten ook al is onderworpen aan criteria.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In tweede termijn zal ik hierop nog terugkomen. Met dit wetsvoorstel komen wij van de rechter bij de officier van justitie met zijn OM-afdoening en vervolgens weer bij de parketsecretaris. Dan moeten wij ons toch afvragen of wij goed bezig zijn.

De heer **Witteveen** (PvdA): In mijn betoog heb ik gesproken over de wenselijkheid om de magistratelijke functie te versterken. Ik kan mij die functie bij een officier van justitie heel goed voorstellen. Een van de onderdelen daarvan is juist dat men in staat is om het horen van een verdachte goed uit te voeren. Welke garanties zijn er dat de parketsecretarissen ook als magistraat zullen opereren? Hebben zij de opleiding, de training en de professionaliteit om voldoende met de omstandigheden van het geval rekening te houden?

Minister **Donner**: U moet het niet zo zien dat parketsecretarissen administratief personeel zijn van de parketten die het erbij doen. Zij hebben mogelijk geen rechtenopleiding gehad in de brede zin. Zij hebben wel degelijk op de specifieke terreinen waarop zij werkzaam zijn, die training wel gehad. Dat is de reden dat wij tot voor kort werkten met verkeersschouten. Dat bood veel betere waarborgen voor een adequate beoordeling van de gevallen van de verkeersovertredingen, omdat die mensen specifiek in die tak van dienst hun ervaring en hun beeldvorming hadden opgedaan. Dus om te zeggen dat een officier magistratelijkheid waarborgt... De magistratelijkheid van het Openbaar Ministerie heeft ook betrekking op de praktijk van de parketsecretarissen. Die houdt in het niet eenzijdig als partij bezig zijn met de vervolging en het opleggen van sancties, maar de beide zijden zien en zien dat men een verlengstuk is van de magistratelijke functie van de rechterlijke macht. Bij de Mulderfeiten zien wij al precies hetzelfde. Ik geef mevrouw Broekers overigens toe dat de taakstraffen nu niet bij de Mulderfeiten horen. Het zit minder in het element van de sanctie die wordt opgelegd, omdat juist op voorhand volgens richtlijnen aangegeven is dat bij bepaalde mechanismen en bepaalde overtredingen die sancties worden opgelegd. Ik zeg u gaarne toe op welke wijze dit inzichtelijk kan worden gemaakt. Ik zal aangeven op welke wijze de jurisprudentie van de Hoge Raad erbij betrokken wordt.

Een tweede element was aan de orde in de vraag van de heer Witteveen naar de interne waarborgen voor correctie en toezicht op de wijze waarop deze taak wordt uitgeoefend binnen de parketten. In de eerste plaats is er automatisch het toezicht door de rechter, omdat men op het moment dat men het niet eens is met de straf, onmiddellijk in verzet kan gaan bij de rechter en daar de beoordeling krijgt en geleidelijk aan de criteria ontstaan op welke wijze

dat vormgegeven kan worden. In de tweede plaats heb ik al toegezegd dat ik na overleg met het Openbaar Ministerie zal komen tot een algemene maatregel van bestuur, waarin op basis van artikel 126 Wet op de rechterlijke organisatie een duidelijke mandateringsregeling is opgenomen voor de interne werkverdeling binnen het OM. Daarbij gaat het inderdaad om de parketsecretarissen en de wijze waarop die onder leiding en supervisie van de officier van justitie functioneren. Die algemene maatregel van bestuur zal bij de Kamers worden bekendgemaakt voordat hij wordt vastgesteld. Hij maakt in wezen onderdeel uit van een veel omvangrijker implementatietraject dat in een project met het Openbaar Ministerie en het CJIB wordt voorbereid. Ten slotte wijs ik op dit terrein op de klachtenregeling op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Die voldoet ook aan de eisen die voor de gedragscode voor het Openbaar Ministerie zijn gesteld en gepubliceerd. Iedereen die klachten heeft over de gedragingen dan wel bejegeningen van een lid van het Openbaar Ministerie, of het nu een officier of een ander is, kan daarover klachten indienen. Ik denk dat de verschillende waarborgen daarin zitten en dat zij minder gezocht moeten worden in de straf die wordt opgelegd.

Ik kom vervolgens bij de vraag van de heren Witteveen en Holdijk en van mevrouw De Wolff wat de werkelijke capaciteitswinst van het wetsvoorstel is. De berekeningen berusten op een berekening die samen met het Openbaar Ministerie is gemaakt. Het OM ziet dit als een belangrijke winst, mede vanuit de filosofie dat een betere regie op de totale handhaving gewenst is. Het wetsvoorstel is doorgerekend met behulp van het simulatiemodel voor de strafrechtketen. Er is gezegd dat er ook andere modellen zijn. Als je iets wilt berekenen, moet je een model hebben; anders kun je er niks zinnigs over zeggen. Uiteraard kun je ieder model weer bijstellen en verbeteren. Het simulatiemodel van de strafrechtketen is evenwel een product van het iedere keer bijstellen aan de hand van de ervaringen, wanneer een model de ene uitkomst voorspelde en de werkelijkheid een andere uitkomst te zien gaf. In die zin is hiermee geleidelijk aan geprobeerd de werkelijkheid zo modelmatig mogelijk weer te geven.

Ik ben het met u eens dat dit alleen maar een voorspelling is van wat het oplevert. Wat het oplevert, zal moeten blijken uit de praktijk. Ik constateer dat dit mede is bedoeld om te komen tot een reductie van het aantal bestuurlijke boeten en dat het meer principiële argument daarbij een rol speelt, zij het dat ik niet ontken dat in de stukken en in de Tweede Kamer is gewezen op de capaciteitsaspecten van de zaak.

De heer Witteveen beval nog aan om ook te kijken naar andere deskundigheden en expertise. Ik zal gaarne van die aanbeveling gebruikmaken. Dat geldt specifiek voor de evaluatie van dit wetsvoorstel en ook voor andere wetsvoorstellen. Ik zal dit punt onder de aandacht brengen van het WODC.

Wat kun je nog meer zeggen over de werklast en de verwachting daarvan? Alles wat ik zeg, kan worden aangevochten met "het moet eerst blijken". In de stukken is aangegeven welke verschillende elementen daaraan ten grondslag liggen. Het Openbaar Ministerie verwacht substantiële capaciteitseffecten, in ieder geval ter

ontlasting van de rechter. Het is ook de bedoeling, zoals nu al blijkt wanneer gebruik wordt gemaakt van de PV-vergoeding, dat een groot aantal gemeenten bij de handhaving substantieel gebruikmaakt van figuren die al mogelijk zijn in de bestuurlijke handhaving. Wat het bredere effect zal zijn in de handhaving, zal ook afhangen van de wijze waarop de inkomsten ten goede kunnen komen van die bestuursorganen die belast zijn met de handhaving. U moet niet vergeten dat het mij niet primair gaat om de capaciteit van de rechter. Het gaat mij primair om de constatering dat er met de ontwikkeling van de regelgeving steeds meer behoefte is aan handhaving, dat wij dat nu zoeken in de bestuurlijke handhaving en dat dit is bedoeld om dat samen te brengen onder de regie van het Openbaar Ministerie. Als dergelijke mechanismen werken, zal deze wet per definitie meer werk opleveren voor het Openbaar Ministerie.

Een specifieke vraag is in hoeverre het aanvaardbaar is dat er bij het verzet een hogere strafeis komt dan de straf die bij de oorspronkelijke strafbeschikking die door het Openbaar Ministerie is opgelegd. Ik ben mij ervan bewust dat er geen sprake meer is van een transactie. Het eerste argument, zoals ook in de stukken is aangegeven, is dat die systematiek op zichzelf niet in strijd is met het EVRM en met de jurisprudentie van het EVRM. De toegang tot de rechter is geen absoluut gegeven, maar is wel degelijk ook een relatief gegeven. Om die reden is het ook niet zo dat iedereen altijd gratis moet kunnen procederen of dat er geen griffierechten kunnen zijn. Een alternatief voor het voorgestelde systeem waarin een hogere sanctie bij de rechter kan worden opgelegd, is de invoering van griffierecht. Dat zou materieel precies hetzelfde effect hebben gehad, omdat men dan per definitie griffierecht moet betalen, behoudens de mogelijke vergoeding door de rechter. Uit een oogpunt van hanteerbaarheid is het voorgestelde systeem het betere, omdat daarmee niet het aparte probleem van de griffierechten ontstaat. Het schept een aanleiding om niet zonder meer automatisch in verzet te gaan vanuit het oogpunt "nee heb je en ja kun je krijgen". De inning is in het voorgestelde systeem ook veel eenvoudiger.

De strafrechter mag aan de opstelling van de verdachte consequenties verbinden, ook in rechte, ook voor de op te leggen straf. Een verdachte die verzet aantekent, maar niets van zich laat horen en ter terechtzitting verstek laat gaan, dan wel verschijnt maar geen verweer van betekenis heeft, kan met het oog op de speciale preventie in beginsel een wat hogere straf krijgen dan de verdachte die ter terechtzitting verschijnt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister heeft meerdere keren niet ten onrechte de strafbeschikking in verband gebracht met de bestuurlijke boete. Bij de bestuurlijke boete geldt de procedure van de Algemene wet bestuursrecht. Als je er bezwaar tegen hebt, ga je de bezwaarprocedure in, enzovoorts. Stel dat je bezwaar maakt tegen de bestuurlijke boete. Loop je dan het risico een hogere boete opgelegd te krijgen?

Minister **Donner**: Bij de bestuurlijke boete niet, maar dan heb je het griffierecht. Dat is automatisch het geval, tenzij je gelijk hebt.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister is voorstander van harmonisatie in dit veld. Is het dan niet handig om ook op dit punt harmonisatie aan te brengen?

Minister **Donner**: Dat zou harmoniseren om het harmoniseren zijn, omdat het uit een oogpunt van praktische beheersbaarheid, zowel voor de betrokkene als voor de gerechten die betrokken zijn, veel eenvoudiger is om het een onderdeel te laten zijn van dezelfde last. Anders krijg je twee vorderingen in plaats van één: enerzijds de sanctie die geïnd wordt door het CJIB, anderzijds het griffierecht, te innen door het gerecht. Dat laatste moet eerst worden betaald en vervolgens moet men het zien terug te krijgen. Ook voor de verdachte is het dus veel eenvoudiger om op een gegeven moment ontslagen te zijn van de boete en daarmee van de verhoging, dan om nog weer apart zijn griffiegeld te moeten terughalen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Is het de bedoeling van de minister dat het OM per definitie rekwireert dat een hogere straf wordt opgelegd dan in de strafbeschikking staat? Dat was mijn praktische vraag. Een meer theoretische vraag is die naar de grondslag van de oplegging van straf als het niet de bestraffing van het verweten feit is, maar van het feit dat de verdachte de euvlele moed heeft om naar de rechter te stappen.

Minister **Donner**: Beauty is in the eye of the beholder. Het is geen kwestie van bestraffing voor het feit dat men in verzet is. Nee, het verzet kan consequenties hebben, maar de grondslag, ook voor de verhoogde boete, blijft de overtreding van het feit. Je kunt hooguit zeggen dat het op gespannen voet met de gelijkheid staat. Als de ene instantie het doet is het lager dan wanneer de andere het doet. Dat is mogelijk, maar het is geen bestraffing voor het feit dat men in verzet komt. Het is een element van berechting. Op het moment dat de rechter het gaat doen, is het niet meer een kwestie van het opleggen van een strafmaat volgens bepaalde tabellen. Door het OM zal in beginsel een hogere straf worden gevraagd dan wat is voorgesteld in de strafbeschikking. Maar de rechter heeft zijn eigen normen. Er is aandacht besteed aan het feit dat geen motivering nodig is wanneer men ergens tegenin gaat. Dat vloeit niet voort uit het wetsvoorstel.

De wet eist niet dat de verdachte er in de strafbeschikking op wordt geattendeerd dat ter zitting een wat hogere straf kan worden gevorderd en opgelegd. Op dit moment bevat het transactievoorstel een dergelijke attendering wel, en het voornemen is dat bij de strafbeschikking te continueren, zodat dit in de strafbeschikking wordt aangebracht, waarmee men op de hoogte is van eventuele processuele risico's.

De heer Wagemakers suggereerde om, wanneer de verdachte ter zitting verschijnt, systematisch af te zien van een verhoging. Het kan heel wel zijn dat men verschijnt, maar verder geen enkel wezenlijk verweer voert. Dit punt zal ik opnemen met het College van procureurs-generaal.

De heer Witteveen vroeg of de drempel niet moet worden gezocht in het griffierecht. Ik heb aangegeven waarom dit uit administratieve overwegingen een

aanzienlijke vereenvoudiging is. Een van de amendementen in de Tweede Kamer over de twee wetsvoorstellen die daar lagen, hield nu juist in om dit systeem daar in te voeren, in plaats van het griffierecht. Ik vraag mij of af dat mogelijk en wenselijk is binnen het bestuurlijk kader. Waar het binnen het strafrechtelijk kader past, moeten wij het zeker zo laten.

De heer Engels vroeg om een nadere uiteenzetting van de verhouding tussen artikel 107, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht enerzijds, en de bestuursrechter anderzijds, tegen de achtergrond van de uitwerking in dit wetsvoorstel. Het is juist dat het codificatieargument in verband met de regeling van het administratief beroep na een bestuurlijke boete, en de verhouding tussen OM en de strafrechter in dit verband nader uitgewerkt hadden kunnen worden. De belangrijkste reden om dat niet te doen, is dat de uitgangspositie van de huidige transactieregeling is dat deze is vervat in het Wetboek van Strafrecht, zonder dat daarin duidelijkheid bestaat over de rechten van de verdachte, de rechtsgevolgen van het niet ingaan op het transactievoorstel en andere processuele gevolgen van het doen van een voorstel. De duidelijkheid die daarover thans is ontstaan, berust in wezen op de regelgeving zoals die in de praktijk is ontwikkeld in het kader van het transactiebesluit, en het beleid dat op basis daarvan is ontwikkeld door het OM.

Over de uiteindelijke status van het transactievoorstel en de verhouding daarvan tot de gewone strafrechtelijke procedure ligt met betrekking tot de transactie op dit moment niets vast. In het wetsvoorstel wordt een duidelijke systematische basis geschapen voor de strafbeschikking als een eigen modaliteit van het Openbaar Ministerie voor de afdoening van strafzaken. Het opleggen van een strafbeschikking wordt geregeld als een daad van vervolging. Als de verdachte daartegen niet tijdig opponeert, wordt de strafbeschikking onherroepelijk en voor tenuitvoerlegging vatbaar. Doet hij dit wel tijdig in de vorm van verzet, dan volgt een inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Het is mijns inziens ook van belang dat de kwestie van de vaststelling van de schuld na het voldoen aan de strafbeschikking, anders dan na het voldoen van het transactievoorstel, niet meer in de lucht blijft hangen.

De verwijzing naar artikel 107 van de Grondwet, het codificatieartikel, had wellicht in de stukken wat nader geadstrueerd kunnen worden. Deze verwijzing had echter voornamelijk tot doel de belangrijke systematische verbetering te benadrukken die dit wetsvoorstel brengt door het opnemen van een uitvoerige regeling in het kader van het Wetboek van Strafvordering. Deze verbetering brengt mijns inziens met zich mee dat dit wetboek weer een toereikend kader gaat vormen voor de normering van punitieve sancties. De conclusie dat de voorgestelde buitengerechtelijke afdoening door het OM met een volledige rechterlijke toetsing na verzet, vergelijkbaar is met de bestuurlijke boete waartegen de burger administratief beroep bij de bestuursrechter kan aantekenen, is mijns inziens dan ook nog steeds juist.

Op een vraag van mevrouw Broekers-Knol kan ik antwoorden dat de rechter niet alleen nog maar wordt ingeschakeld bij vrijheidsstraffen. De rechter zal in de eerste plaats beslissen over het opleggen van straf als er

verzet wordt gedaan; dat kan dan ook een boete zijn. In de tweede plaats zullen langere straffen en rijntzeggingen via de rechter blijven lopen. In de derde plaats is ook op verzoek van het OM juist bij de zwaardere, ook financiële sancties nog steeds de mogelijkheid opgenomen dat het OM beslist, de zaak voor de rechter te brengen. Niet alles op dit punt wordt dus bij de rechter weggehaald. Bijvoorbeeld zal daartoe langs de lijnen die ik zojuist heb aangegeven aanleiding zijn, als het bewijs moeilijker is of als er meer verschil van mening bestaat over de vragen van feiten en schuld.

Mevrouw De Wolff merkte op dat het wetsvoorstel meer een juridische en principiële verandering behelst dan een feitelijke verschuiving. Ik heb de Kamer aangegeven dat dit in eerste instantie volgens mij juist is, omdat het in wezen de huidige transactiepraktijk juridisch van karakter verandert. Tegelijkertijd is met de mogelijkheid dat de strafbeschikking ook door bestuursorganen kan worden opgelegd, een aanzienlijke verruiming van mogelijkheden voor de toekomst geschapen.

Mevrouw De Wolff vroeg ook nog naar de strafbeschikking in relatie tot het slachtoffer. Artikel 257a, tweede lid, bepaalt dat in een strafbeschikking de verplichting tot betaling aan de Staat van een som geld ten behoeve van het slachtoffer kan worden opgelegd. Het gaat hierbij dus om een schadevergoedingsmaatregel die in de strafbeschikking kan worden opgenomen. De strafbeschikking doet geen rechtstreekse verplichting tot betaling aan het slachtoffer ontstaan; daarom is de vorm gekozen van een som geld ten behoeve van het slachtoffer. Omdat de verplichting tot het betalen van schadevergoeding onderdeel is van de strafbeschikking, is de verdachte daarmee bekend. Hetzelfde geldt voor de consequenties van het niet betalen.

Mevrouw De Wolff gaf verder aan dat de oordeelsvorming door de strafrechter de voorkeur verdient en zij noemde het voordeel van de openbare behandeling. Ik heb dit beaamd in de zin dat dit inderdaad elementen van berechting kunnen zijn. Juist in een aantal van dergelijke situaties hoeft er echter geen aanleiding te zijn om dit steeds via het oordeel van de rechter te laten lopen. Ik verwijs daarvoor naar de indicatoren van de notitie van november.

Verder heeft mevrouw De Wolff gerefereerd aan de onschuldpresumptie. Ik meen dat het wetsvoorstel daarmee zeer wel verenigbaar is. Het gaat om het opleggen van een strafbeschikking. Men kan onmiddellijk in verzet gaan. Op dat moment is er voor de rechter geen vooronderstelling van schuld. Het tegendeel is juist waar; men is in verzet gekomen tegen de schuldvaststelling.

Daarnaast stelde mevrouw De Wolff dat de motiveringsverplichting onder de maat is. Ik wijs erop dat het in dezen gaat om de lichtste strafzaken. Als de verdachte het niet eens is met de constatering van de overtreding, gaat de zaak naar de rechter. In die zin is, net als bij de transactie, de belangrijkste motivering dat is vastgesteld dat betrokkene iets heeft gedaan. Als hij het daarmee niet eens is, kan hij in verzet gaan. Als hij niet in verzet gaat, is er nauwelijks meer motivering nodig dan die constatering en het feit dat hij de straf krijgt conform de tabellen die hiervoor bestaan.

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil de minister danken voor zijn antwoorden. De beantwoording was al weer van een hoge kwaliteit, zodat het compliment dat wij aan de ambtenaren hebben gemaakt zeker ook aan de minister moet worden gemaakt. Hij is goed thuis in deze discussie.

Toch blijven er enkele kwesties en punten van verschil over. Een van de dingen waar de minister en ik anders tegenaan kijken, is de kwestie van de coherentie van de sanctiestelsels. Ik begrijp heel goed dat de minister zich geconfronteerd ziet met een situatie waarbij in het verleden al allerlei maatregelen zijn genomen die soms goed en soms minder goed werken. Met eens een aanpassing in deze wet en eens een aanpassing in die wet streeft hij in elk geval naar een grotere coherentie. Ik was blij te horen dat de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht een kans zal bieden om de discussie over de kwaliteitsverbetering voort te zetten. De minister zal waarschijnlijk ook begrijpen dat ik daar van een iets grotere afstand tegenaan kijk en dan zie dat het systeem toch tamelijk verbrokken is. De minister gebruikte daar minder scherpe bewoordingen voor, maar ik denk dat wij toch ongeveer dezelfde feiten constateren. Ik vind dat jammer. Gelet op de belangen van de betrokken burgers, het Openbaar Ministerie en bestuurlijke overheden zoals gemeenten, bestaat in feite recht op een transparant en eenvoudig systeem zodat je, als je ergens een lichtere vorm van criminaliteit begaat zoals aanstoot geven in de openbare ruimte, weet dat je overal op dezelfde manier wordt behandeld en overal dezelfde rechten en verplichtingen hebt. Dat is in feite waar wij naar moeten streven.

Wij moeten elke kans benutten om het recht op dat vlak eenvoudiger te maken en dus ook dichter bij de leefwereld van de burgers te brengen. Dat is niet helemaal gelukt, maar ik waardeer wel dat de minister ernaar streeft om de coherentie te vergroten. Wij hebben nu alleen maar de mogelijkheid om deze wet te beoordelen. Die wet beoordeelt mijn fractie positief, maar wij zullen bij andere wetten hierop terugkomen en de vraag blijven stellen of de coherentie kan worden bevorderd.

Ik spreek ook nog de wens uit dat de minister wat sterker de regie aan zich trekt en niet alles aan het ministerie van Binnenlandse Zaken of andere departementen die zich met bestuurlijke boetes bezighouden, laat. Dit hoort een onderdeel te zijn van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Als de minister zich daarbij niet krachtig opstelt, zal er niet veel van komen.

Over het tweede punt, artikel 113 van de Grondwet, kan ik zeer kort zijn. Bij interruptie heb ik enkele vragen gesteld, maar ik ben het eens met de redenering van de minister.

Het derde punt betreft de mandatering aan de parketsecretarissen. De minister geeft terecht aan dat mandatering plaatsvindt en dat te verwachten is dat de praktijk niet zo heel erg veel zal veranderen. Toch kijken wij daar enigszins verschillend tegen aan, wat ook al bleek uit de interrupties. Er kunnen momenten zijn waarop iemand meer moet kijken naar de belangen van de betrokkene of een meer magistratelijke rol moet

aannemen. Wij zijn er bang voor dat daar in de werkwijze van de organisatie onvoldoende ruimte voor is, onvoldoende prikkels toe zijn en onvoldoende controle op is. Ik ben wel blij met het overzicht van mogelijkheden om een klacht in te dienen enzovoorts. Ook ben ik blij met de toezegging dat bij de implementatie wordt bekeken hoe dit precies moet werken en waar bij de mandatering de grenzen moeten worden gelegd. Dat dit wordt voorgelegd aan de Kamers lijkt mij ook zeer van belang.

Ik wil wel nog een suggestie doen. Het is belangrijk dat bij de implementatie uitdrukkelijk naar voren komt hoe men daar bij het Openbaar Ministerie zelf tegenaan kijkt, hoe men de deskundigheid van de parketsecretarissen denkt te kunnen waarborgen of welke mogelijkheden men ziet om aanvullende opleidingen te verzorgen als deze deskundigheid niet voldoende is opdat ook door hen magistratelijk kan worden geopereerd. Parketsecretarissen hoeven niet per se meester in de rechten te zijn. Ik vind dat belangrijk omdat wij op die manier ook iets kunnen doen aan het verkleinen van de kloof tussen beleid en uitvoering, waarover in dit huis regelmatig wordt gediscussieerd.

Het vierde punt is de capaciteitswinst. Ik ben blij met de opmerking van de minister dat hij weliswaar overtuigd is van de kwaliteit van datgene wat binnen de strafrechtketen allemaal ontwikkeld is. Ik ben daar eigenlijk ook wel van overtuigd. Hij is het met mij eens dat het van belang is om daarbij bredere expertise te betrekken en om eventueel modellen van heel andere herkomst los te laten op de moeilijke capaciteitsvragen die wij in het strafrecht hebben. Ook daar kan ik hopelijk bij gelegenheid op terugkomen.

Het laatste punt dat het meest problematisch blijft, is de hogere straf bij verzet. Ik begrijp de redenering van de minister en ik begrijp dat je een keuze moet maken. Ik vind het jammer dat wij bij de bestuurlijke boete en bij het strafrecht niet overal dezelfde keuze kunnen maken. Ik spreek de hoop uit dat ook die hogere straf bij verzet inzet zal worden van het evaluatieonderzoek. Dat is belangrijk, onder andere omdat bij het eisen van een hogere straf in elk geval op papier de mogelijkheid bestaat dat de officier dat doet om de verdachte af te schrikken en om hem af te houden van het plegen van verzet en dat daaronder de een of andere vorm van bestuurlijke onzorgvuldigheid schuilgaat. Dat soort zaken moet opgespoord kunnen worden en niet worden afgeschrikt door hogere straffen bij verzet. Laat dit inzet zijn van de evaluatie.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ook ik mag namens mijn fractie de minister danken voor zijn beantwoording. In eerste aanleg hebben wij aangegeven dat wij menen dat de weg van dit wetsvoorstel moet worden gegaan, omdat het een stap vooruit is ten opzichte van het huidige transactiebeleid. Dat bedoel ik in de zin van doelmatigheid maar eigenlijk ook principieel. Dit wetsvoorstel biedt een weg die in het bestuursrecht eerder is gegaan en die daar heeft gewerkt en nog werkt. Een bijkomend voordeel van het aanvaarden van dit stramen is dat je kunt komen tot een tegengaan van ongewenste verspreiding van bestuurlijke boetes.

Met name bij dat laatste punt wil ik nader stilstaan, omdat mij net als de heer Witteveen is opgevallen dat de minister zijn bewoordingen nogal omzichtig koos. Hij heeft op zich niet ontkend dat het wetsvoorstel mede tegen die achtergrond moet worden gezien, maar voor het overige sprak hij van een geleidelijke omvorming naar een grotere kanalisatie van handhavingssystemen, waarvoor thans een eerste stap zou zijn gezet. Wellicht is op den duur een grotere coherentie van sanctiesystemen realiseerbaar. Dat zette de minister af tegen een situatie waarin iedereen zich bestuurlijke boetes laat aanmeten omdat bestuursorganen nu eenmaal behoefte hebben aan sanctiesystemen waarmee zij zelf kunnen optreden. Met dat laatste beschrijft hij eigenlijk de werkelijkheid om zich heen. Daaruit blijkt dat de problematiek op dit punt raakt aan de tegenstelling tussen de wenselijkheid van eenheid van regeringsbeleid en de feitelijkheid van afzonderlijke departementen en afzonderlijke wetgevingfamilies. Die moeten weer op één spoor worden gebracht. Dat vergt, zoals de minister al zei, een sanering. Wij verwachten van hem dat hij daarin stappen zet en leiding geeft en dat hij die zaak aanpakt.

Ik weet dat de minister in dat verband heeft opgemerkt dat een interdepartementale werkgroep doende is met een notitie die eerder bij de stukken is gevoegd en waarin criteria staan die verder uitgewerkt zouden kunnen worden. Je kunt echter vaak pas structuur aanbrengen in regels als je daar een hiërarchie in aanbrengt. Je moet jezelf als het ware vragen: welke regel is nu de hoofdregel, welke regel is de uitzondering op de hoofdregel, wanneer gaat die uitzondering op en welke bewijslast is daarvoor nodig? Ik heb er in eerste termijn geen twijfel over laten bestaan dat naar de mening van mijn fractie de hoofdregel is dat handhavingsbeleid, ook ten aanzien van boetes, in beginsel plaatsvindt onder leiding en regie van het OM, zijnde het apparaat waarin de deskundigheid ten aanzien van handhavingsbeleid en de juiste handhavingscultuur als het ware is geconcentreerd. Dat is een apparaat met een traditie ter zake van vele jaren. Daar zit een grote deskundigheid in. Het heeft de juiste afstand tot degene aan wie de boetes worden opgelegd. Er is in een zekere eenheid voorzien. Dat is dan ook de hoofdregel. Dat sluit niet uit dat in bepaalde gevallen tot een uitzondering op de hoofdregel moet worden gekomen. Dat vergt de genoemde extra bewijslast. Dan moet aangetoond worden waarom het in een bepaald geval onverstandig is om de hoofdregel te volgen. In dat verband is het feit relevant dat door amenderingen van het wetsvoorstel in de mogelijkheid is voorzien dat het OM ook dan nog steeds de regie houdt. Zij betreft dan onder haar leiding deskundigheid bij haar handhavingsbeleid.

Ik stel vast dat het denken over deze zaak zich tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft ontwikkeld. Ik houd de minister in dat verband voor dat toen de amenderingen voorlagen die de artikelen 257a en 257ab hebben opgeleverd, er onmiddellijk een brief lag van de minister dat hij geen moeite had met deze amenderingen maar dat er naast deze toegevoegde artikelen ruimte was voor bestuurlijke boetes in de toen voorliggende wetsvoorstellen. Ik zet die brief en die manier van redeneren af tegen een citaat van de minister: alles wat men hier wil aanpakken kan reeds als de OM-

afdoening wordt aanvaard. Het is duidelijk dat het denken bij de minister zich heeft ontwikkeld. Dat is goed. Het is geen schande om al denkende tot iets anders te komen. Wij willen de minister bemoedigen om die weg te gaan en de hoofdregel te volgen die mijn fractie hem al enige malen heeft voorgehouden.

Bij de beantwoording door de minister heeft hij de vraag van mijn fractie overgeslagen over het eventueel voorzien van een voorhangprocedure bij de zo-even bedoelde AMvB's. Wij hebben de behandeling van dit wetsvoorstel niet willen ophouden door te zeggen dat hierin eerst voorzien moet worden. Het zijn echter zaken van groot belang die in de AMvB's aan de orde zijn. Wij menen dus dat hierin op termijn moet worden voorzien. De minister kan daar geen problemen mee hebben.

In eerste termijn zijn wij vandaag niet ingegaan op de strijdigheid met artikel 113 van de Grondwet. Ik meen dat die zaak zeer uitvoerig in de stukken aan de orde is geweest. Het heeft geen zin om dat te herhalen. Ik stel vast dat de Raad van State geen strijdigheid heeft gezien ten aanzien van dit artikel in de Grondwet.

Ik verzet mij tegen de suggestie van de heer Holdijk dat wat hier gebeurt in strijd zou zijn met de scheiding der machten en dat artikel van de Grondwet zinledig zou maken. Dat oordeel is niet juist. De essentie van de scheiding der machten is dat in geval van geschillen de beoordeling aan de onafhankelijke rechter is. Daarin is hier voorzien. Wie geconfronteerd wordt met een straf en die niet accepteert, kan naar de rechter. Daarin is nog steeds voorzien in de Grondwet.

Bij het punt van de hogere straf bij verzet begrijp ik dat het verleidelijk is voor de minister om te kiezen voor een systeem dat mensen ontmoedigt om naar de rechter te stappen. Men kan echter niet staande houden dat daarvoor een grondslag is. Ik vond het interruptiedebat met mevrouw De Wolff zeer nuttig, die vroeg wat de minister nu precies degene verwijt die om die reden met een hogere straf wordt geconfronteerd. Is het feit dat hij naar de rechter gaat de grondslag? Of is het nog steeds dezelfde strafbare handeling? De minister gaf dat laatste toe. Dat betekent dat de grondslag er in feite niet is.

Ik ben bereid om dat te nuanceren als mensen misbruik maken van de mogelijkheid om verzet aan te tekenen. Dat moet gesanctioneerd worden, zonodig met een hogere straf. Het enkele feit dat iemand zich tot een rechter wendt in verband met strafbaar handelen, kan men niet als zodanig als misbruik zien. Ik zou het ook niet juist vinden dat het van een sanctie wordt voorzien als mensen naar de rechter gaan en a prima vista geen overtuigende motivering hebben ten aanzien van hetgeen voorligt. De minister heeft na vragen van mevrouw Broekers-Knol bevestigd dat mensen hun bezwaren niet van tevoren hoeven aan te geven. Die plicht drukt niet op hen. Ik denk dus dat er in alle gevallen waarin mensen de moeite nemen om verzet aan te tekenen en vervolgens ter zitting te verschijnen geen sprake is van misbruik, weshalve er naar mijn mening geen enkele grond is om een hogere straf te vorderen. De minister heeft gezegd dat hij het zou voorleggen aan de PG's. Zij zullen dat ongetwijfeld op dezelfde wijze zien.

*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie heeft bij de behandeling van dit wetsvoorstel in hoofdlijnen vijf punten naar voren gebracht. Ik heb vanmorgen al gezegd dat drie van de vijf punten in de schriftelijke voorbereiding naar ons oordeel al redelijk goed zijn uitgediscussieerd. Het gaat om de betekenis van artikel 113, de betekenis en de grenzen van artikel 6 EVRM en de discussie over de te bereiken doelmatigheid van dit wetsvoorstel. Wel heb ik nog naar twee andere punten gevraagd. Het eerste was het element van de machtscheiding. Komt de machtscheiding niet in gevaar door de andere rolverdeling tussen rechter en OM? Het tweede punt was de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. Het is plezierig te constateren dat de adequate beantwoording van de schriftelijke voorbereiding in dit debat is voortgezet.

De minister heeft in eerste termijn de kwestie van de machtscheiding nader toegelicht. Ik begrijp hem zo dat wij door de verwijzing naar het codificatieartikel en naar de verhouding tussen bestuursrecht en bestuursorgaan kunnen vaststellen dat er met dit wetsvoorstel een belangrijke systematische verbetering komt in de verschillende sanctiestelsels. De rechter wordt niet buiten spel gezet. Daarmee is impliciet aangegeven dat er vanuit het oogpunt van machtscheiding voldoende afstand blijft bestaan tussen het OM als bestuursorgaan en de strafrechter. Dat stelt mijn fractie bij nader inzien redelijk gerust.

Ik heb de minister ook gevraagd naar de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. Ik heb hem gevraagd iets te zeggen over de toekomst en over de mogelijkheid om tot verdere harmonisatie te komen. Op zichzelf heb ik niet veel nieuws gehoord. Hij heeft naar een aantal elementen verwezen, onder andere naar de notitie als bijlage bij de memorie van antwoord. Hij zei dat de Wet OM-afdoening als zodanig een rol heeft gespeeld in de nadere harmonisatie en hij verwees naar de voorgenomen integratie van de wet-Mulder en de voortgang van de vierde tranche in de Awb. Het is niet veel nieuws, maar het bevestigt wel dat de ambitie aanwezig is om te komen tot een grotere rechtseenheid en een grotere coherentie tussen de sanctiestelsels. Dat onderschrijft mijn fractie.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Wij danken de minister voor zijn reactie in eerste termijn. In het begin van die termijn heeft hij terecht naar voren gebracht dat de bedding van de bestuursrechtelijke handhaving door dit wetsvoorstel is verbreed. Daar zijn wij het over eens. In eerste instantie heb ik onze bezwaren verwoord tegen het opleggen van bestraffende sancties door bestuursorganen. Ik heb dat gerelateerd aan het welbekende artikel 113 van de Grondwet. Aan het opleggen van bestraffende sancties door bestuursorganen is uitgebreid aandacht besteed in het advies van de Raad van State, in het nader rapport, in de memorie van toelichting, in de nota naar aanleiding van het verslag, in beide memories in deze Kamer en ook in het antwoord van de minister in eerste termijn.

Ik heb er geen moeite mee om toe te geven dat het mij moeite heeft gekost -- en misschien nog wel kost -- om dit vraagstuk van de verhouding tussen de oplegging van bestraffende sancties door bestuursorganen en de Grondwet te doorgronden. De Grondwet blinkt op dit punt ook niet uit in duidelijkheid, althans naar mijn mening. Mijn conclusie in eerste termijn was dat dit wetsvoorstel -- al weer op dit punt in kwestie -- als buitengrondwettelijk moet worden beschouwd. Ik herhaal nog eens dat dit niet wil zeggen dat ik het wetsvoorstel ongrondwettig, dus in strijd met de Grondwet acht.

Na lezing van de stukken en kennisname van de reactie van de minister neig ik er toch sterk naar om de conclusie te handhaven die ik in eerste termijn heb uitgesproken. Ik probeer voor mijzelf het standpunt van de regering in een zin samen te vatten. Daaraan verbind ik ten slotte een opmerking van de heer Kortmann die ik graag wil onderstrepen.

Samengevat: door de interpretatie door de gewone wetgever van het begrip berechting van strafbare feiten dat niet verstaan moet worden als het opleggen van straffen, maar als kennisneming en beslissing van geschillen, en door de vervaging van het formele onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties -- waarbij ik aanteken dat de grondwetgever van 1983 daar niet van is uitgegaan -- is er ruimte gecreëerd voor het opleggen van strafsancities door bestuursorganen, niet zijnde vrijheidsbenemende straffen, met name strafsancities wegens bestuursrechtelijke feiten die tevens onder de strafrechtelijke delictsbeschrijving van communemisdrijven vallen, mits voorzien is in een toereikende mogelijkheid van beroep op de rechter die of de opgelegde sanctie toetst of een zelfstandige beslissing neemt.

Dit is globaal genomen het beeld dat bij mij blijft bestaan van de interpretatie van artikel 113 in relatie tot de oplegging van bestraffende sancties door bestuursorganen. Ik noemde in dit verband de vervaging van het onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Nu het formele onderscheid tussen strafsancities en bestuurlijk sancties is vervaagd, zal dit onderscheid -- aldus bijvoorbeeld de heer Kortmann -- veeleer moeten berusten op materiële criteria. Ik citeer op pagina 289 van zijn in eerste termijn genoemde werk: "Gezien deze onduidelijkheid bestaat er alle reden, ook het opleggen van administratieve sancties en de mogelijkheden van verweer daartegen met de nodige procedurele waarborgen te omringen, anders bestaat het risico dat als gevolg van de vervanging van strafsancities door administratieve sancties de waarborgen gelegen in het strafproces teloor gaan." De vraag is of die materiële criteria tot uitdrukking komen in de notitie die de minister vanmiddag ook weer herhaalde malen heeft genoemd, de notitie met indicatoren. Zijn dit materiële criteria?

Tegen de heer Wagemakers wil ik nog zeggen dat het principe van de trias per saldo ook in dit wetsvoorstel is gegarandeerd door de mogelijkheid van het beroep op de rechter. Maar over het opleggen van strafrechtelijke sancties wegens bestuursrechtelijke feiten door bestuursorganen heb ik nog steeds mijn twijfels.

Ter afronding. Onze fracties hebben niet zozeer bezwaar tegen het wetsvoorstel als geheel, maar hebben

wel hun bedenkingen met betrekking tot de interpretatie van de Grondwet. Dat is in zekere zin een zelfstandig vraagstuk, dat evenwel in relatie tot dit voorstel staat.

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn beantwoording. Schriftelijk en, vandaag, mondeling hebben we uitvoerig stilgestaan bij de betekenis van artikel 113 Grondwet in relatie tot de bestuurlijke handhaving van het strafrecht. Als ik de minister goed heb begrepen, gaf hij een interpretatie van dat artikel 113 die niet de mijne is. In feite zei hij dat de Grondwet zo zou kunnen worden geïnterpreteerd, dat slechts het opleggen van vrijheidsstraffen door de rechter behoort te geschieden en dat alle andere vormen van bestraffing van strafbare feiten ook bestuursrechtelijk zou kunnen geschieden. Ik wil niet zeggen dat dit wetsvoorstel dat allemaal mogelijk maakt; het wetsvoorstel beperkt de OM-afdoening tot de lichtere categorieën strafbare feiten. De minister zegt dat de Grondwet de ruimte biedt voor bestuursrechtelijke handhaving. De enige beperking zou liggen in het derde lid, dat gaat om de oplegging van vrijheidsstraffen. Je zou echter kunnen verwachten dat na dit wetsvoorstel nog veel verdergaande maatregelen zullen worden voorgesteld, bijvoorbeeld elektronisch huisarrest opgelegd door het openbaar ministerie, of boetes, allerlei maatregelen of aanwijzingen omtrent gedrag bij ernstigere strafbare feiten dan die nu onder dit wetsvoorstel vallen. De interpretatie die nu opeens aan een artikel uit 1983 wordt gegeven, is wel buitengewoon eng; veel enger dan de grondwetgever van 1983 ooit kan hebben bedoeld. Ik sluit mij aan bij hetgeen de heer Holdijk hierover naar voren heeft gebracht.

Als nu wordt gekozen voor een begrenzing van het type strafbare feiten op grond waarvan OM-afdoening kan plaatsvinden, meen ik dat die begrenzing niet moet worden gezocht in een notitie met indicatoren en ook niet in het instinct van de minister zoals hij dat vanmiddag heeft onthuld. Die begrenzing hoort in de wet thuis, nergens anders. Dit wetsvoorstel zet de deur veel verder open dan kennelijk de bedoeling is van de minister. Dat lijkt mij niet goed.

Onze wegen scheiden zich dus. Hoewel ik erken dat de Grondwet het tot op zekere hoogte mogelijk maakt dat, bijvoorbeeld in het economische ordeningsrecht of het fiscale recht, bestuurlijk handhavend wordt opgetreden, en wel op basis van feiten die wij niet langer meer strafbare feiten noemen, die niet tot het commune strafrecht behoren. Onze wegen scheiden zich bij de vraag of artikel 113 de ruimte biedt om te doen wat dit wetsvoorstel beoogt.

Een laatste opmerking in instemmende zin aangaande het betoog van de heer Wagemakers over de verhoging van de strafmaat als een verdachte verzet aantekent tegen de strafbeschikking. Ik denk dat al hetgeen hij hierover, enigszins verontwaardigd zelfs, naar voren bracht, recht uit mijn hart zou kunnen komen. Ik wil mij daar korthedshalve bij aansluiten.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording.

In eerste termijn heb ik gezegd dat ik niet van plan ben om met de minister in discussie te gaan over artikel 113 van de Grondwet. Dat betekent echter niet dat ik de visie van de minister con amore omarm. Ik verschill namelijk nog steeds met hem op enkele punten van mening.

De minister heeft opgemerkt dat er een kwaliteitscontrole mogelijk is op de mandatering aan de parketsecretarissen, aangezien de verdachte naar de rechter kan stappen. Verder heeft hij gewezen op de AMvB die hierover opgesteld zal worden, en de klachtenregeling. Daarmee is het probleem en dan met name bij de taakstraffen nog niet de wereld uit. Met dit wetsvoorstel beperken wij de taak van de rechter, doordat wij het Openbaar Ministerie de mogelijkheid geven van de OM-afdoening. Mijn fractie vindt dat een moeilijk punt, hetgeen overigens onverlet laat dat wij het wetsvoorstel zullen steunen.

Wij creëren dus een mogelijkheid, de OM-afdoening, voor het Openbaar Ministerie die ingaat tegen de verwachting van de burger dat een ten laste gelegd strafbaar feit door de rechter wordt beoordeeld. Oorspronkelijk was de rechter verantwoordelijk voor de afdoening en dat wordt nu het Openbaar Ministerie. Dat blijkt echter niet de officieren van justitie te zijn, maar de parketsecretarissen. In een interruptie is dan ook terecht gevraagd of de opleiding van parketsecretarissen wel voldoende is om verdachten te kunnen horen. De minister merkt hierover geruststellend op dat het allemaal gaat lukken en dat er prachtige mechanismen zijn, analoog aan het huidige transactiesysteem. Ik denk echter dat hierbij wel iets meer komt kijken dan de vraag "Mijnheer, hebt u het nu wel of niet gedaan?" voor het opleggen van een werkstraf van maximaal 120 uur.

In de nadere memorie van antwoord staat dat de parketsecretarissen een taakstraf kunnen opleggen tot 120 uur. Dat zijn vijftien werkdagen van acht uur. Formeel is het misschien geen vrijheidsstraf, maar materieel zeker wel, want iemand moet dan wel vijftien dagen gedwongen werk verrichten voor een ander. Men kan zich ook op geen enkele wijze aan deze straf onttrekken. Vindt de minister werkelijk dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd? Moet de officier van justitie hierbij eigenlijk niet een belangrijker rol spelen.

De minister zegt dat de hogere gerequireerde straf niet bedoeld is als straf, maar als vervanging van het griffierecht. Dat recht zou namelijk gemakkelijker te innen zijn, volgens de minister. Een hogere straf wordt echter wel opgenomen in iemands strafregister en dat is dan toch een beetje vreemd. Het bestuursrecht kent ook geen hogere straf voor mensen die bezwaar maken. Daarvoor ga je namelijk eerst naar de commissie voor bezwaar en vervolgens eventueel naar de rechter. Pas daarna kun je veroordeeld worden tot het betalen van griffierecht. Bij het bestuursrecht wordt dus een andere procedure gevolgd en wordt de straf niet in het strafregister opgenomen. En daarom vind ik het wat gemakkelijk van de minister om te zeggen dat voor strafverhoging in plaats van voor

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

griffiegeld is gekozen omdat de inning dan gemakkelijker loopt. Al met al is het een vreemde gang van zaken.

Wij vinden de evaluatie van de wet verschrikkelijk belangrijk. Overigens zullen anderen die mening delen, want het gaat toch om de vragen: welke straffen zijn opgelegd, hoe vaak zijn bepaalde straffen opgelegd, hoe vaak is verzet aangetekend, wat zijn de uitspraken van de rechter na verzet, worden dan hogere straffen opgelegd, wordt in de gaten gehouden dat het OM veel meer zelf afdoet uit efficiencyoverwegingen, hoe gaat het met de parketsecretarissen en wat is de kwaliteit van hun opleiding? Dat moet allemaal blijken uit die evaluatie. Hoe gaat het horen van de verdachten door de parketsecretarissen? Moeten er nog specifieke eisen daarvoor aan de parketsecretarissen worden gesteld? Heeft deze manier van werken geleid tot een werklastvermindering van de rechterlijke macht? Zo ja, in welk opzicht? Die punten moeten in de evaluatie aan de orde komen. Wij moeten allen bereid zijn om na die evaluatie de wet c.q. de uitvoering van de wet aan te scherpen als blijkt dat sommige zaken minder goed zijn verlopen dan gedacht.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording en collega Broekers voor de vele vragen die zij zojuist nog heeft gesteld. Op dit soort momenten blijkt dat liberalen en socialisten dicht bij elkaar kunnen staan. Dat is een plezierige constatering.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel zijn voornamelijk twee vragen aan de orde: mag het, van de Grondwet en het EVRM, en willen wij het? De minister beantwoordt beide vragen ondubbelzinnig met "ja". Ja, het mag. De minister legt een relatie tussen het eerste lid van artikel 113 van de Grondwet en het derde lid. Hij zegt dat het wetsvoorstel daarmee is toegestaan omdat het derde lid anders elke zin mist. De minister meent verder dat het wetsvoorstel zich verdraagt met het Europese verdrag. Een heel sterk argument daarvoor is dat een en ander al praktijk is. Er is gekozen voor de bestuursrechtelijke sanctie en met het wetsvoorstel wordt daarop voortgebouwd. De minister zegt ook: ja, ik wil het doen, want op deze manier kan ik komen tot stroomlijning en meer inhoud van strafrecht en bestuursrecht. Dat is zijn wens vanwege de ontstane wildgroei.

Het verhaal is heel plausibel en wordt ondersteund door de argumentatie. Desondanks beantwoordt mijn fractie de vragen met nee. In het eerste lid van artikel 113 staat waar het om gaat: geen straf zonder berechting. Dat verschilt van: geen straf zonder het recht op berechting. De minister past die laatste variant toe. Verder wil mijn fractie het ook liever niet. De minister heeft gelijk als hij zegt dat tegenstanders moeten terugredeneren en bepalen of zij de bestuursrechtelijke sancties op deze manier willen invullen. Ik weet inderdaad niet of ik die fundamentele verandering, zoals de minister zijn wetsvoorstel heeft omschreven, wil. In plaats van steeds minder zaken bij de rechter brengen, moeten wij misschien zeggen dat de rechter zich er meer mee moet bemoeien. Recht spreken verschilt van het opleggen van straffen. Daartussen ligt een wezenlijk verschil. Om die

reden zal mijn fractie ondanks de buitengewoon goede argumenten en het plausibele verhaal van de minister tegen het wetsvoorstel stemmen.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik kan de vragen het best beantwoorden in de volgorde waarin zij gesteld zijn. De heer Witteveen is ingegaan op de coherentie van sanctiestelsels. De heer Wagemakers heeft op iets andere wijze precies hetzelfde gezegd. Beiden roepen de minister van Justitie op om een en ander te bevorderen. Het is ook mijn streven, en meer dan dat, om dit samen te brengen. In dit land is het echter niet alleen van de minister van Justitie afhankelijk of iets gebeurt. Er zou veel goed gaan, was dat wel zo; daar laat ik het maar even bij.

Het gaat er niet alleen om of een kabinet op dit punt een samenhangend beleid voert. Er is wellicht coherentie en homogeniteit van visie bij een Kamer in deze samenstelling, maar een kamer met een andere samenstelling met andere deskundigen zou een geheel andere geluid laten horen. Het gaat dus ook om coherentie binnen de Kamer en tussen de Kamers. De heer Wagemakers heeft mij gewezen op de brief die is geschreven in reactie op de amendementen. Die brief was met name ook nodig om zijn geestverwanten in de Tweede Kamer te overtuigen, die een diametraal ander standpunt innamen dan hij hier heeft gedaan. Als het kabinet in een wetsvoorstel regelt dat de consumentenautoriteit geen bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen, brengen de Kamers er onmiddellijk bestuurlijke boetes in, zelfs als het gaat om privaatrechtelijke normen. Tot op zekere hoogte gaat het dus om een verschijnsel dat eigen is aan een democratie. Een democratie is namelijk geen universiteit die gebonden kan worden aan strikt logische en consequente benaderingen. Coherentie is een doel en wordt ook nagestreefd, maar soms is het leven sterker dan de leer, ook in de Kamers. Dat "soms" is vaak vaker dan wij zouden wensen.

Ik kan de oproep van de heer Wagemakers en de heer Witteveen dus slechts ter harte nemen, en dat doe ik graag. Het probleem in dit wetgevingsproces zit dus niet alleen bij de departementen maar ook bij de middelpuntvliedende krachten die een democratie in de beide Kamers oproept; ik neem de vrijheid om het wat verhullend te formuleren.

De heer **Wagemakers** (CDA): In het debat over de amenderingen trof ik de indiener van die amendementen toch naast de minister aan. Kennelijk had hij dezelfde ontwikkeling doorgemaakt als de minister en was hij ervan overtuigd geraakt dat de beide wetsvoorstellen geen belangrijke functie meer hadden naast de OM-afdoening. Zo heb ik het tenminste in de Handelingen gelezen.

Minister **Donner**: Ik zal hier niet ingaan op de petite histoire van de interne verhoudingen binnen sommige fracties in de Tweede Kamer. Zou ik die onthullen, dan kon deze Kamer een heel ander beeld krijgen. Aan de ene kant is er een heel duidelijke stroming in de politiek en bij de verschillende bestuursorganen die sterk pleit voor een instrument als de bestuurlijke boete, zodat zelfstandig kan

worden besloten over het beleid inzake boeteoplegging, zowel over de hoogte als over de gevallen waarin en de wijze waarop dit plaatsvindt. Aan de andere kant is er een stroming die streeft naar coherentie binnen het beleid en regievoering. Zoals altijd in de politiek, wint nu eens de een en dan weer de ander. De brief waarnaar de heer Wagemakers verwees, heb ik dan ook niet gezien als een exercitie in prudentie maar meer in politiek, en dan niet in de kwade zin. Kortom, volgens mij heb ik daarmee ook de vragen van de heer Witteveen over de regie beantwoord.

Dan kom ik nu op de mandatering. Er heeft overleg plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie. De criteria zijn het product van consultatie met de uitvoering, waarin uitdrukkelijk tot uitdrukking is gekomen dat ontzegging van de rijbevoegdheid niet zou moeten worden gemandateerd. Hetzelfde geldt voor gedragsvoorschriften en voor taakstraffen boven de 120 uur. De overwegingen die mevrouw Broekers naar voren heeft gebracht, zal ik nog eens bespreken met het College van procureurs-generaal. Het gaat om vrij forse straffen. Op sommige punten trekt men de lijn de ene kant op en op sommige punten de andere kant. Ik bestrijd overigens het beeld dat er binnen het Openbaar Ministerie een onderscheid wordt gemaakt in de zin dat, als het om een officier van justitie gaat, er plotseling een heel andere kwaliteit aan de orde komt dan als het om een parketsecretaris gaat. Bij rechters wordt ook niet gevraagd wie precies de vonnissen hebben geschreven. Hoe zij tot stand komen is vaak een kwestie van wat het meest doelmatig is. Binnen het OM is het zeker niet zo dat parketsecretarissen met betrekking tot de taken die zij hebben, mindere kwaliteit leveren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik stel het zeer op prijs dat de minister bereid is om de mandatering van de taakstraf nog eens met het College van procureurs-generaal te bespreken. Zou hij zo vriendelijk willen zijn, de resultaten daarvan aan ons te laten weten?

Minister **Donner**: Dat zal ik zeker doen; ik loop nu vooruit op de AMvB die bij de Kamer zal worden bekendgemaakt.

De hogere straf in geval van verzet is geen reactie op het feit dat er verzet wordt aangetekend. In het strafrecht kennen wij nu ook al het systeem waarbij de rechter gevolg kan verbinden aan het gedrag van de verdachte, mede naar aanleiding van het onderzoek ter zitting. De strafbeschikking is een onderdeel van het sanctiebeleid van het Openbaar Ministerie. Het OM kan verzet ontmoedigen, maar er moet geen sprake zijn van generale preventie om helemaal te voorkomen dat mensen in verzet komen. Dat moet worden geëvalueerd. Als men naar de rechter gaat, is het echter de rechter die de straf oplegt en niet meer het Openbaar Ministerie. De grondslag voor het vorderen van de verhoging is de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om een straf te vorderen indien de zaak aan de rechter wordt voorgelegd. De sanctie die wordt opgelegd berust echter op de rechtsgrondslag waarop een rechter oordeelt als een geschil aan hem wordt voorgelegd.

De heer **Wagemakers** (CDA): De minister is toch verantwoordelijk voor het vervolgingsbeleid? Ik vraag u niet een toezegging te doen over datgene wat de rechter

zou moeten doen, maar gewoon wat de officier van justitie gaat vorderen. Daarover kunt u een richtlijn geven, waarin staat dat, als mensen ter zitting verschijnen, er geen enkele aanleiding is om hen dan te confronteren met een hogere eis dan eerder in de strafbeschikking is neergelegd.

Minister **Donner**: Ik heb u al in eerste termijn aangegeven dat ik dat punt met het College van procureurs-generaal zal opnemen. Wij moeten ook niet blanco zeggen: als u verschijnt, vervalt vervolgens de verhoging.

De heer **Wagemakers** (CDA): Dan stel ik u ten slotte daarover een vraag. Bent u bereid, deze Kamer te informeren over wat de procureurs-generaal op die vraag aan u zullen meedelen?

Minister **Donner**: Binnen de grenzen van de vertrouwelijkheid van het overleg met de procureurs-generaal zal ik dat doen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Is dat ja of nee?

Minister **Donner**: Dat is ja, gekwalificeerd.

Ik ben het eens met uw zorg en die van de heer Witteveen en zal de Kamer inlichten op dat punt. Ik hoop de zorg weg te kunnen nemen dat de verhoging zou kunnen werken als een algemene ontmoediging om in verzet te komen. Ik zie dat gevaar en zal dat punt meenemen. Dat is de zorg die ik hier algemeen proef en ik zal proberen om haar weg te nemen door duidelijk te maken wat het beleid in dezen zal zijn. Daarmee heb ik ook de vragen van de heer Wagemakers beantwoord.

De heer Engels is ingegaan op de behoefte aan verdere harmonisatie. Ik ben dat met hem eens. Ik heb al aangegeven dat het in het verlengde van deze stap mijn bedoeling is om, in ieder geval voor zover het nu al onderdeel van het strafrecht is, te bezien of ik Mulderdelicten binnen dezelfde systematiek kan brengen. Ik hoop dat wij in de tussentijd ervaring opdoen met de vierde tranche van het harmoniseren en met het onderbrengen van een aantal bestuurlijke optredens in de AMvB die mogelijk wordt door deze wet.

De laatste vraag was in hoeverre er behoefte is aan verdere normering van het bestuurlijke strafprocesrecht als het gaat om deze sancties. Dat is een onderwerp dat ook aan de orde kan komen bij de behandeling van de vierde tranche van de Awb. Ik geef u wel aan dat dit nu juist een van mijn zorgen is en een reden waarom ik dit wetsontwerp van groot belang acht. Anders voorzie ik dat het bestuurlijke strafrecht en het eigenlijke strafrecht in de loop van de tijd steeds verder uit elkaar groeien. Dat acht ik een ongewenste situatie, mede omdat daar uiteindelijk verschillende rechters over gaan oordelen. Ik zeg de Kamer dan ook toe dat het mijn intentie is om te komen tot verdere harmonisatie, zij het bij een zeker onderscheid tussen wat het een is of het ander. Of wij moeten alles laten samenvloeien op dit terrein.

Rest ons een punt dat ook nog aan de orde zal komen bij de behandeling van andere wetsvoorstellen: ook in bestuurlijke hoek wordt gedacht aan steeds hogere sancties, aan steeds verdergaande bevoegdheden bij de opsporing. Ik zeg dan ook aan het adres van de heer

GE CorrIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Wagemakers: als u zich zorgen maakt over deze ontwikkeling, dan moet u eens volgen hoe de discussie verloopt in verschillende commissies binnen de Tweede Kamer. Dan ziet u waar een belangrijke bron van incoherentie in het regeringsbeleid gelegen is.

De heer Holdijk wees op artikel 113 en de heer Kox deed dat ook. Ik kan mij voorstellen dat men zou kiezen voor een uitleg van artikel 113 die inhoudt dat bestraffing een beoordeling van bepaalde overtredingen vooronderstelt en dus berechting is, en dat derhalve alle gevallen van bestraffing door de rechter dienen te gebeuren. Ik constateer nogmaals dat wij die praktijk allang verlaten hebben. Ik zeg, anders dan mevrouw De Wolff deed, niet dat alles buitengerechtelijk gedaan mag worden, mits het maar geen vrijheidsontneming is. Nee, ik constateer alleen dat de Grondwetgever zelf met het derde lid al heeft vastgesteld dat buitengerechtelijke bestraffing mogelijk is. Ik heb juist aangegeven dat dat meer een kwestie is van gradatie of het gaat om eenvoudige gevallen. Dat zijn de criteria. Natuurlijk kunnen in dit wetsvoorstel de grenzen worden aangelegd. Ik meen dat een aantal daarvan ook is aangelegd. Daarbij is het echter meer de kwestie wat er in andere wetten gebeurt en wat de hoogte van de sancties daarin is dan dit nu primair hier te begrenzen in het kader van dit wetsvoorstel. De AMvB met de aanwijzing van de delicten die hieronder wel of niet worden gebracht, zal ik met de AMvB waarin ook de systematiek van de beoordeling en van de mandatering wordt aangegeven ter kennis van de Kamer brengen. Daarbij is geen sprake van een voorhangprocedure, die veronderstelt dat dit in de wet is geregeld. De wet voorziet geen voorhangprocedure. Ik zal ervoor zorgen dat de AMvB hier komt, maar ik hoop niet dat de Kamer een novelle bepleit om een voorhangprocedure in te voeren.

De heer **Wagemakers** (CDA): U zegt nu naar ik aanneem voor onbepaalde tijd toe dat AMvB's als deze vooraf ter kennis van de Kamer worden gebracht. Onze concrete wens is dat u op enig moment een zodanige wijziging van de wet wanneer die plaatsvindt zult meenemen.

Minister **Donner**: Ik ben in het algemeen ook tegen voorhangprocedures, net als tegen novellen.

De heer **Wagemakers** (CDA): Ja, maar u hebt daarnet een toezegging gedaan die daarop neerkomt.

Minister **Donner**: Ik zal de Kamer inlichten, maar als de Kamer aan de Kroon delegeert, geldt "déléguer et retenir ne vaut", terwijl een voorhangprocedure een dubbelzinnigheid is in het systeem van delegeren. Ook hier zijn wij voorheen over rails heen gegaan, maar het is geen behoorlijke vorm van delegeren.

De heer **Wagemakers** (CDA): Uw toezegging geldt voor onbepaalde tijd.

Minister **Donner**: De toezegging om de Kamer in te lichten over wat ik doe op dit terrein, hebt u bij deze.

De passage van de heer Kortmann die de heer Holdijk noemde is een punt dat is meegewogen in de schriftelijke stukken. Ik wijs er wel op dat de heer

Kortmann ook in die passage de link legt met artikel 6 EVRM. Het stelsel dat wij nu voorstellen, is verenigbaar met dat artikel. Bij de verwijzing naar de criteria waarvan het wenselijk zou zijn om die op te nemen, had ik even de indruk dat de heer Holdijk doelde op de notitie uit november jongstleden. Het gaat niet alleen om dat soort criteria. De criteria op basis waarvan de verschillende sancties worden onderscheiden, is mede voorwerp van een veel uitgewerkter systeem van regels op dat punt, zoals ook uit de praktijk zal blijken. In die zin meen ik dat daaraan wel is voldaan en dat er inderdaad, zoals de heer Kortmann ook stelt, geleidelijk aan materiële criteria zijn ontstaan voor dat onderscheid. Ofwel dit is een aanvaardbaar systeem, ofwel wij moeten constateren dat wij al jaren in strijd handelen met de Grondwet omdat wij de bestuurlijke boete op tal van terreinen hebben toegestaan. Ik zou niet graag de Kamer willen verlokken tot een uitspraak die inhoudt dat de Nederlandse wetgever al jaren in strijd met de eigen Grondwet handelt.

Ik zal gaarne met het WODC opnemen welke andere technieken en methoden mogelijk zijn. Dat is ook altijd onderwerp van de begeleidingscommissies die bij dit soort onderzoek worden ingesteld.

Ik heb mevrouw De Wolff al geantwoord dat ik niet de indruk wil laten bestaan dat ik meen dat met dit wetsvoorstel in wezen artikel 113 verder wordt uitgehold, in de zin dat men met dit wetsvoorstel alles kan behalve vrijheidsontneming. Dat heb ik ook niet gezegd over artikel 113. Ik heb dat alleen maar gebruikt. Het derde lid is een aanwijzing dat de grondwetgever ervan uit is gegaan dat buitengerechtelijke bestraffing mogelijk is. Ik meen dat voor het overige hier zo goed mogelijk is voldaan aan wat op dat punt geëist mag worden.

Mij rest slechts te constateren dat ik het met mevrouw Broekers en anderen eens ben dat juist omdat wij hier een belangrijke stap nemen, vooral juridisch, wezenlijk voor dit systeem zal zijn de evaluatie hoe het werkt en of het daadwerkelijk beantwoordt aan de verwachtingen die erover bestaan. Ook daarvoor geldt echter: niet geschoten is altijd mis. Als wij deze stap nu niet nemen, zullen wij nooit weten of het niet een beter systeem oplevert. Ik hoop daarmee ten langen leste de heer Kox ook te kunnen overtuigen dat het maar beter is om het toch te proberen. Mag ik in elk geval de Kamer hartelijk danken voor de behandeling van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel in welwillende overweging aanbevelen?

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

**

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SP en GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

**

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Marktordening gezondheidszorg!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt hervat.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De PvdA-fractie bedankt de minister voor de beantwoording in eerste termijn, alhoewel wij nog een aantal onbeantwoorde vragen hebben. Ik zal er in tweede termijn op ingaan.

Wij bedanken hem voor een aantal toezeggingen die hij heeft gedaan, in de eerste plaats over de stapeling van functies binnen de NZa. Wij hebben begrepen dat de minister in de evaluatie de gevolgen van die functiestapeling expliciet zal meenemen. Wij gaan ervan uit dat hij in de afweging van de uitkomsten van die evaluatie niet zal accepteren dat de NZa rechter in eigen zaken wordt. Wij zijn blij met de toezegging dat dit in de evaluatie aan de orde komt.

In de tweede plaats zijn wij verheugd over de herbevestiging van de politieke aansturing van beslissingen over de verdere liberalisering van de markt- en premieontwikkeling. Dank dat het hier nog eens helder is aangegeven. Wel moet het ons van het hart dat het voor ons wat onduidelijk blijft welke politieke prioriteitstelling de minister nu aan het toezicht meegeeft. Dan gaat het vooral om de weging van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Ik kom er zo nog op terug, maar wij willen hier graag aangeven dat dit een politieke aangelegenheid moet blijven en niet aan een zbo kan worden overgelaten, hoe ruim de mogelijkheden ook zijn om beleidsregels te stellen.

In de derde plaats heb ik een opmerking over de kwaliteit. Wij zijn ook positief over de acties van de minister om de "terra incognita" van de kwaliteit meer begaanbaar te maken, zoals hij het zelf noemt. Wij steunen dan ook de acties in de richting van kwaliteitsindicatoren, maar vragen hem wel om bijvoorbeeld de bevindingen uit het CEG-rapport over de relativering van de rol die prestatie-indicatoren in de zorg kunnen spelen daarin mee te nemen. Ik heb beluisterd dat hij daartoe bereid is.

Een aantal van onze vragen staat nog open, onder andere over de kwaliteit. Kunnen wij er nu op rekenen dat in het toezicht op de zorgmarkten de kwaliteit ten principale voorgaat? Wij hebben in het debat en de interrupties hierover gesproken met de minister, maar wij krijgen graag nog eens een helder antwoord op deze vraag. Als afwegingen rond de marktordening worden gemaakt, moet kwaliteit dan niet te allen tijde voorgaan? Dat kwam bijvoorbeeld naar voren in de discussie over de vraag wat nu eigenlijk optimaal aanbod is en op welke manier je dat

beoordeelt. Voor ons blijft bijvoorbeeld onduidelijk wanneer ook professionele oordelen doorslaggevend kunnen zijn voor de bepaling wanneer sprake is van optimaal aanbod en voor de beoordeling van marktgedrag. Op dat punt krijgen wij graag nog een toelichting van de minister.

De minister is in eerste termijn niet ingegaan op onze vraag wat hij doet als regels van de NZa, onbedoeld, innovatie belemmeren. Ik heb in eerste termijn aangegeven dat er regels worden gesteld aan bijvoorbeeld de prestatiebeschrijvingen richting zorgaanbieders. Die prestatiebeschrijvingen zijn per definitie statische zaken. Als je in de praktijk innoveert en nieuwe technologische toepassingen gebruikt, kunnen die prestatiebeschrijvingen heel belemmerend zijn, vooral als op basis daarvan financiering wordt verkregen. Innovatie vraagt om ruimte en flexibiliteit. Als regels van de NZa innovatie tegengaan, krijgen wij graag de toezegging van de minister dat hij er iets aan doet. Tevens vragen wij of hij dit punt meeneemt bij de evaluatie.

Wat in de vierde plaats de positie van de cliënt en de patiënt betreft, zijn wij blij met de erkenning dat de samenhang in rechten en plichten van patiënten nodig is, dat die samenhang er op dit moment niet overal is en dat er dan ook goed naar moet worden gekeken. Wij kunnen begrijpen dat de minister hier vandaag geen uitspraak doet voor of tegen een zorgconsumentenwet. De PvdA-fractie neemt vooralsnog een positieve grondhouding in jegens zo'n samenhangende wet van rechten en plichten voor patiënten-consumenten, maar wacht graag het overzicht van de minister af van de voors en tegens van zo'n wet. Wij hopen dat dat overzicht er snel komt, zodat ook daadwerkelijk in november bij de formatiebesprekingen op dit onderwerp goed ingegaan kan worden.

Het is ook prettig dat de minister heeft toegezegd dat de NZa het publiekelijk zal maken wanneer in afwegingen rond marktgedrag het consumentenbelang niet de eerste prioriteit heeft gekregen. Het zou wel moeten, maar in gevallen dat iets anders blijkbaar zwaarder weegt, vinden wij dat dat goed publiek gemaakt moet worden, opdat helder is in welke situaties dit gebeurt.

Wat de aanmerkelijke marktmacht betreft wachten wij in het najaar de nadere methodiek van de minister af. Ook daarbij stellen wij de vraag of hij het oordeel van cliëntenorganisaties en beroepsgroepen wil meenemen.

Ten slotte, in de vijfde plaats, de samenwerking tussen de NZa en de andere toezichthouders. Als samenwerkingsprotocollen in belangrijke mate gaan bepalen hoe kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid zich tot elkaar zullen verhouden, ervaren wij de noodzaak om daarover aan de minister vragen te stellen. Immers, de afstemming tussen de NZa en de andere toezichthouders is cruciaal voor het functioneren van de Zorgautoriteit en voor de duidelijkheid in het veld waarop men beoordeeld zal worden. De minister heeft ons in het debat tot nu toe niet meer inzicht kunnen of willen geven in datgene wat in de protocollen geregeld is of zal worden. Voor het beoordelen van de vraag of de WMG de beoogde doelstellingen kan behalen, is dat inzicht voor ons onmisbaar. Wij stellen op dit punt een motie voor.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Putters, Van Leeuwen, Slagter-Roukema, Van der Lans, Van den Berg en Schouw wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat in het toezicht op zorgmarkten de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van zorg evenwichtig en integraal beoordeeld moeten worden;

overwegende dat nauwe afstemming tussen de verschillende toezichthouders cruciaal is voor het goed kunnen functioneren van de Zorgautoriteit (NZa) en ook noodzakelijk is voor het veld van de zorgverlening en zorgverzekering;

constaterende dat het voor het beoordelen van de vraag of de doelstellingen van de WMG behaald kunnen worden noodzakelijk is om inzicht te hebben in de samenwerkingsprotocollen tussen de NZa en de andere toezichthouders;

verzoekt de regering om deze samenwerkingsprotocollen eerst ter beoordeling aan beide Kamers der Staten-Generaal voor te leggen alvorens de wet in werking te doen treden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt A (30186).

**

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik sluit af met de constatering dat de PvdA vindt dat een sterke toezichthouder in de gezondheidszorg van cruciaal belang is. Duidelijke samenwerking met andere toezichthouders speelt daarbij een belangrijke rol. Het is ons oordeel dat dit met deze WMG kan, mits wij meer inzicht hebben in de samenwerkingsprotocollen.

*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ook de CDA-fractie begint graag met een woord van dank voor de gegeven antwoorden en de gedane positieve toezeggingen. Ik sluit mij korthedshalve aan bij het overzicht dat de heer Putters daarvan heeft gegeven. Het zijn goede zaken.

Maar toch kan ik mij niet aan het gevoel onttrekken dat de minister in de politieke malaise van de laatste dagen is meegezogen. De minister heeft betere dagen gekend in het ingaan op bezwaren vanuit deze Kamer. Ik hoop van harte dat de minister zich in tweede termijn revanचेert en dat hij op positieve wijze op de motie ingaat. Dat zou ons een lief ding waard zijn. Maar dan moet het wel een overtuigend antwoord zijn. Ik ben erg geschrokken van de wijze, waarop een aantal van onze vragen, toch van essentiële aard, niet zijn beantwoord. In

de Staatscourant las ik een verslag van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer, dat alle toezichthouders het eens waren met wat te berde werd gebracht, en stuk voor stuk te kennen gaven dat er inmiddels afspraken zijn gemaakt met de toekomstige zorgautoriteit over een afbakening van taken. Dan begrijp ik niet ondanks herhaalde vragen van mijn fractie dat geen inzicht kon worden verschaft. De minister heeft alle moeilijkheden van vandaag over zich afgeroepen, omdat de geluiden uit het veld niet sporen met wat wij hier inhoudelijk met elkaar beogen. Ik hoop toch dat de minister zich in dit opzicht wil revancheren.

Ik meen dat de CDA-fractie voldoende heeft gezegd over de invoering van het winstmotief. In een latere fase komen wij daar nog op terug. Opvallend was de luchthartigheid waarmee de minister op de dbc-problematiek inging. Hij heeft mij nauwelijks antwoord gegeven op zeer indringende vragen daarover. De CDA-fractie heeft de moeite genomen om alle informatie van de Orde, van de NVZ, het CTG en de NZa grondig door te spitten. Als je dat leest, vliegen de problemen je om de oren. De NVZ eist voor zichzelf de regierol op, terwijl bij de Orde van medisch specialisten de specialisten dat doen, wat een bron van conflicten is. Het feit dat de Orde terug wil naar de oorspronkelijke doelstellingen, loon naar werken, is eveneens een aanwijzing. Daarover heb ik vragen gesteld, waarop ik eveneens geen antwoord heb gekregen. Dat is toch wel heel vervelend. Immers, als er op termijn geen draagvlak komt voor de dbc's, zullen er altijd weer specialisten zijn die eronderuit willen. Daarom is dat zo belangrijk. Ik heb herinnerd aan iets wat ik jaren geleden in KPZ-verband heb gezegd. De minister zal zeggen dat iedereen door wil gaan, maar ik vraag de minister of er voldoende draagvlak is. Het gaat om de vrije prijzen die de minister wil bereiken, en als die er niet zijn, kunnen we wel stoppen met de hele handel. Ik vraag de minister nog eens te kijken naar de vragen die ik heb gesteld, die allemaal in feite niet zijn beantwoord.

Wij hebben ook de moeite genomen het eerste grote werkstuk van de NZa te bestuderen. Als je dat leest, slaat de schrik je om het hart. Dan denk je: wat is er nog ongelooflijk veel te doen. Op grond daarvan heb ik één politieke vraag gesteld: ziet de minister in de analyse een voorzet tot nieuwe maatregelen? De NZa legt dat advies bij de minister op tafel, maar wat doet de minister ermee? Kunnen wij op een aantal onderdelen niet ingrijpen? Ik heb een heel duidelijke vraag gesteld over de collectieve contracten, over de geheimhoudingsplicht. Was dat een onzinnige vraag? In voorgaande debatten hebben wij een hoofdpunt gemaakt van de kruissubsidies. De minister zegt dat daar geen sprake van is, maar de NZa i.o. zegt het net wat anders: vooralsnog is daar geen sprake van, ga verder met onderzoek. Op de grond van gegevens uit het veld die mij bereiken, heb ik ernstige zorgen. Over datgene waarvoor de minister in het verleden samen met mij heeft gepleit, namelijk het koppelen van zorg en sociale zekerheid, zodat in collectieve contracten ook arbo- en verzuimmogelijkheden worden geschapen, is volgens de Zorgmonitor niets terechtgekomen. Van heel veel zaken is niets terechtgekomen. Ik vind daarom dat in de beantwoording de vraag moet worden meegenomen wat de Zorgautoriteit kan. De vraag wordt terecht gesteld of de

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

NZa een tandeloze tijger blijft of dat ze nu alleen nog zwak is omdat ze in oprichting is. Gaat de krachtige toezichhouder echt iets betekenen?

Ook ik maak mij ernstige zorgen over de innovaties. Ik heb gevraagd of er voldoende ruimte is voor innovaties in de zorg. De toelichting heeft de heer Putters al gegeven. Naar onze overtuiging is die ruimte er niet voldoende.

Ik kom op het allerbelangrijkste, namelijk de kwaliteit en de inbreng van de patiënten. De heer De Grave zegt in al zijn interviews dat het hem erom gaat het belang van de consument te behartigen. Ik wil hem dat graag kunnen nazeggen, maar wij hebben almaar het gevoel dat de patiënten-consumenten er in deze wetgeving achteraan hobbelen, omdat aan welbegrepen verlangens vanuit die kring geen recht wordt gedaan. Ik heb, ook in het verleden, over de Zorgconsumentenwet niets meer gevraagd dan dat er een samenhang tussen rechten en plichten moet komen; ik heb niet gezegd dat die wet er moet komen. Over deze samenhang kun je van mening verschillen. Dit roepen wij nu al zo lang en het lijkt alsof de minister met deze klus nog moet beginnen. Juist daarom vragen de patiënten-consumenten waar hun belangen geborgd zijn. Het gaat toch ook om de evenwichtige borging van hun belangen in het nieuwe stelsel?

Ik wil op deze laatste dag niet al te negatief eindigen. Daarom kom ik ten slotte op de invloed van de verzekerden. Mijnheer de minister, het lijkt erop dat de zorgverzekeraars maar hoeven te kijken, de grote jongens met name, waarna ze niet worden aangepakt. Dat is in dit systeem verderfelijk. Er was toch sprake van een gelijk speelveld dat er moest komen? Als je binnen de ene zorgverzekeraar de invloed van de verzekerden niet garandeert en binnen de andere wel, dan gebeuren er ongelukken. Het is niet zomaar dat wij hierover begonnen zijn. De minister heeft mij ook hierover harde toezeggingen gedaan. Mag ik dan eens een beetje uit mijn slof schieten als na zó lang -- ik heb dit met citaten aangetoond -- de grote zorgverzekeraars ongenoemd blijven die de invloed van de verzekerden nog niet hebben geregeld? Ik kan de namen van die verzekeraars precies noemen en dat kan de minister ook.

De minister heeft de termijn van november genoemd. Natuurlijk hebben wij overwogen om een motie in te dienen, want het is nu na twee jaar toch ál te zot dat dit nog steeds niet geregeld is. Ook een AMvB heeft de minister niet vóór november geregeld. Daarom zeg ik de minister met klem dat wij vóór de verkiezingen exact willen weten welke verzekeraars niet hebben voldaan aan datgene wat hij ze bij herhaling, en gedragen door deze hele Kamer, heeft gevraagd.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ook ik dank de minister hartelijk voor zijn pogingen om aan onze verwachtingen te voldoen. Ik constateer daarbij echter direct dat hij daarin nog niet helemaal geslaagd is; ik hoop dat dit in zijn laatste termijn wel lukt. De discussies in deze Kamer zijn toch bedoeld om een stap verder te komen? Ik vind dat dit niet gelukt is, want het voorlezen van al bekende verhalen uit de memorie van antwoord, de

nadere memorie en andere documenten, is het brengen van oud nieuws. Het was de bedoeling van mijn inbreng om wat verdieping in de discussie te vinden. Ik vroeg mij zelfs even af of mijn inbreng wel overgekomen was en ik voelde mij achteraf haast schuldig dat ik gisteren misschien toch wat te snel was weggegaan. Wij hebben bijvoorbeeld geprobeerd met elkaar te spreken over kwaliteit en de elementen die dat bepalen, maar ik vind dat wij erlangs geschoten zijn. Ik noemde bijvoorbeeld het inzicht dat prestatie-indicatoren vaak buitenkant zijn. Zij zijn manipuleerbaar, je kunt er wel ronkend mee voor de dag komen, maar ze sterven vaak in schoonheid.

Dat geldt ook het gewone inzicht dat de mens nu eenmaal geen robot is en dat je alles niet altijd in een plan kan vatten omdat dingen in werkelijkheid vaak toch anders zijn.

Verder is de minister niet ingegaan op het belangrijke punt van de relatie tussen vertrouwen en wantrouwen. Daarbij doel ik vooral op het wantrouwen dat de markt wel degelijk kan oproepen en de vraag of de NZa daarop in haar missie zou moeten toezien. Ofwel, wat doet marktwerking met werkers en consumenten in de gezondheidszorg?

Kortom, in die zin vond ik de inbreng van de minister wat oppervlakkig en raakte het niet aan wat ik bedoelde. Juist waar in deze Kamer reflectie en bezinning cruciaal is, betreur ik dat. De minister is ook zelf geen robot, dus zou ik tegen hem zeggen: laat maar zien.

Wij stemmen van harte in met de motie die de heer Putters heeft ingediend.

Wat betreft het patiënten-consumentenbelang, waarvoor met name mevrouw Van Leeuwen aandacht heeft gevraagd, ben ik verheugd dat de minister iets assertiever wordt. Ik heb zijn woorden zo uitgelegd dat zorgverzekeraars voor 1 november de statuten en de invulling ten aanzien van de invloed van de verzekerden op orde moeten hebben en dat, indien ze daar niet in slagen, publicatie volgt. Daarnaast gaat het om de positie van patiënt en consument. De minister zei dat het toch heel geweldig is dat onze patiënten en consumenten al zoveel rechten hebben, de meeste van de wereld. Ik vind dat toch geen argument. Wij hebben ook een hoge staat van gezondheidszorg. Ik vind dat in ieder geval geen reden om er de vaart niet in te houden en dring daarom nogmaals aan op een visie op de "empowering" van de zorgconsumenten en de zorgconsumentenwet. De NPCF heeft al een voorzet gedaan. Kijk daar eens naar. Neem hen serieus en geef hen de plek die zij verdienen.

Ik vond dat een behoorlijk getrek nodig was om duidelijk te krijgen wat de taken en zeker de uitbreiding van de taken van de inspectie inhouden. De minister zei dat hierover volgend jaar een rapport verschijnt, maar dat vind ik best laat. Het is ook oppervlakkig om dit aspect zo af te doen.

Specifieke vragen zijn niet beantwoord, zoals de vraag over de taak bij de honorering van specialisten, het uurloon en de honorering bestuurders publieke sector. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen van collega Van Leeuwen over de luchthartigheid waarmee met de dbc-problematiek wordt omgegaan.

Ons gezamenlijk doel is het behoud van een kwalitatief hoogstaande, toegankelijke en betaalbare zorg.

Ik ga er althans van uit dat ook de minister dat vindt. Ik hoop dan ook dat hij onze opmerkingen en bedenkingen als een uitdaging ziet en niet als een bedreiging. Als hij dat zo ziet, is het hier geen leeuwenkuil of een verzameling tijgers of blaffende honden, maar een verzameling wijze vrouwen, en mannen, die het beste voor de consument en de patiënt beogen. Dat was toch de bedoeling van ons zijn in deze Kamer.

*N

De heer **Schouw** (D66): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Wij hebben uitgebreid gesproken over het takenpakket, de protocollen, de positie van de patiënten en de kwaliteit. Het debat was niet altijd even diep, to the point en gericht op de vragen die zijn gesteld. Het lijkt op een politiek vluggertje. Ik hoop overigens niet dat ik de minister hiermee oproep om in de tweede termijn alle vragen die zijn blijven liggen concreet te beantwoorden, want dan kunnen wij vanavond later naar huis dan verwacht.

In de eerste termijn heb ik gesteld dat dit wetsvoorstel en de positie van de NZa zich werkende weg moeten ontwikkelen. Volgens mij heeft de eerste termijn van de minister duidelijk gemaakt dat daaraan werkende weg invulling aan gegeven moet worden. De omvang, de groei en de ontwikkeling zijn niet helemaal helder. Ook over de bevoegdheden en de taken is nog een groot aantal vragen. Op zichzelf is dat niet erg, maar het stelt wel eisen aan de voortgangsrapportages en aan de manier waarop deze met de Kamers worden besproken. Zij moeten transparant zijn en daarin moet eerlijk worden gezegd hoe het ermee staat.

Voor ons is niet helder hoe de NZa zal optreden. Twee begrippen zijn blijven hangen: "aanspreken" en "optreden". Volgens mij is "aanspreken" het meest van toepassing. De NZa zal aanspreken, maar of zij ook zal optreden en hoe en wanneer zij dat zal doen en volgens welke scenario's, dat is een grote mistige wolk. Vooralsnog houd ik het maar op aanspreken, terwijl de wens toch uitgaat naar optreden.

Wij hebben weinig zich gekregen op de werking van de toezichtketen. Dat is het punt van de protocollen: wie is waarvoor verantwoordelijk en is de keten ook effectief en efficiënt? Vanuit de behoefte om daar echt zicht en grip op te krijgen, steunen wij de motie van de heer Putters.

Mijn volgende vraag is of de NZa een autoriteit óf een adviseur is. Naar aanleiding van het debat in eerste termijn denk ik dat het zwaartepunt vooralsnog komt te liggen op het adviseurschap ten opzichte van de NMa en de minister. Ik zou het graag anders willen invoelen -- om een modieus begrip in deze Kamer te introduceren -- maar ik kan even niet anders. Misschien kan de tweede termijn van de minister mijn invoelingsvermogen op het punt van het worden van een autoriteit, liefst aan de hand van een aantal concrete feiten, aanpakken en scenario's, bevorderen.

Mijn volgende punt betreft de zorgconsumentenwet. Ik snap de afweging van de minister een klein beetje, maar ook een klein beetje niet. Toen wij vorig jaar over de nieuwe Zorgwet spraken, kreeg ik

immers echt het gevoel dat het hem menens was om heel snel te komen tot één zorgconsumentenwet. Daar is nu een knipje in gemaakt. Onze fracties geven er de voorkeur aan om te komen tot één heldere wet die een aantal nu nog los verspreide zaken met elkaar verbindt, een aantal leemtes in de wetgeving oplost en mensen ook echt rechten geeft. Daar hebben wij al die onderzoeken eigenlijk niet voor nodig.

In eerste termijn ben ik vrij uitvoerig ingegaan op het cruciale begrip "relevante marktmacht". Dat begrip moet goed worden ingevuld, want anders is de NZa echt een tandeloze tijger. De minister scheert erg makkelijk over dat punt heen. Een heel duidelijke invulling van dat begrip is nodig om voldoende juridische doorzettingsmacht te creëren. Als dat niet lukt, is er een groot probleem. Ik vraag de minister of hij op een termijn van een jaar inzicht wil geven in de adequate juridische doorzettingsmacht van de NZa, zonder dat ik precies kan aangeven hoe je dat op onderdelen moet doen. Dat is van betekenis voor de positionering. Ik zou het heel plezierig vinden als wij daar over een jaar nog eens met elkaar over kunnen praten.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Om te waarborgen dat het consumentenperspectief goed tot zijn recht komt, is in dit wetsvoorstel afzonderlijk bepaald dat de Zorgautoriteit bij de uitoefening van haar taken het algemeen consumentenbelang vooropstelt. Daar ging vandaag een groot gedeelte van de discussie over. Anderen hebben al gezegd dat de discussie moeizaam verliep. De minister heeft een aantal toezeggingen gedaan, onder andere over de invloed van verzekeren en het kwaliteitsbeleid. Hij heeft ook de rol van de IGZ ten aanzien van de kwaliteitsbewaking nog eens uiteengezet. Die rol is helderder geworden, maar naar onze overtuiging had dat vanaf het begin in het hele debat uitgangspunt moeten zijn. Dat heeft ook te maken met het initiatief van de NPCF: kom nou eens met een samenhangend geheel van rechten en plichten en laat nou eens een zorgconsumentenwet het licht zien! De minister heeft daar helder op geantwoord. Er ligt een concept. In het verleden lag er ook een concept van de NPCF voor de Kwaliteitswet. Dat is nagenoeg overgenomen door de toenmalige bewindsvrouw. Ik denk dat daar veel voorwerk aan verricht is. Naar mijn overtuiging moet het mogelijk zijn om er met allerlei aanvullingen iets goeds van te maken. Dat hoeft niet zo veel tijd te kosten. De minister heeft een toezegging gedaan. Ik kom straks met een document. Dat kan bij de kabinetsformatie ingeschoven worden. Ik hoop dat de minister dan goed heeft gekeken naar het voorwerk van de NPCF.

Er is gediscussieerd over de Zorgautoriteit als markttoezichthouder. Hoe ga je met de veldpartijen om? De minister heeft gezegd dat er goede afspraken over moeten worden gemaakt. Wij moeten ons realiseren dat deze autoriteit zich in een geheel andere positie bevindt dan het CTG. Het past niet bij de rol van de Zorgautoriteit om belangenorganisaties op een met het CTG vergelijkbare wijze een plaats te geven. Toch moet

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

regelmatig met het veld worden overlegd. Mij is nog niet duidelijk hoe dat zal gebeuren. Gebeurt dat door consultatie of in commissieverband? Hoe wordt voldoende afstand gehouden? Ik hoor de minister daar graag nader over.

In het voorbijgaan heb ik de motie gesteund. Ik ga niet op de argumenten in. Die zijn reeds genoemd. Die zijn helder.

Wij hebben behoefte aan een goede toezichthouder, een autoriteit, aldus de heer Schouw. En dat uit de mond van een D66'er! Ik zat even te bibberen in mijn bankje! Ik ben het overigens geheel met hem eens. Er moet een slagvaardig beleid komen. De onafhankelijkheid is benadrukt. Het gaat ook om transparantie en professionaliteit. Als het zo ontwikkeld wordt, heeft de minister onze steun. Ik hoop dat hij daar nog iets over wil zeggen.

*N

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor zijn antwoorden, die niet allemaal even bevredigend zijn.

Ik ben de Kamer nog een correctie schuldig. De heer Thissen, die hier gisteren namens mijn fractie sprak, heeft gemeld dat ik op bezoek was bij de informateur. Dat is een misverstand. Ik was gewoon op bezoek bij mijn licht demeterende moeder. Ik wilde haar voor mijn vakantie nog een keer zien. Ik moest die mantelzorg nog even doen. Het is dus te hoog gegrepen dat ik op bezoek bij de informateur zou zijn. Ik had daar overigens graag gezeten. Ik ben echter niet gevraagd.

De minister heeft cynisch gezegd bekend te staan om zijn traagheid. Hij is natuurlijk helemaal niet bekend om zijn traagheid, maar juist om zijn doortastendheid om zijn hoofddoel, economisering van de betrekkingen in de gezondheidszorg en daarmee introductie van de gereguleerde marktwerking, te bereiken. Niemand in dit huis zal zijn voortvarendheid durven betwisten. Wel is duidelijk geworden dat zaken die daarvan een afgeleide zijn of zich op een secundair niveau bevinden, minder voortvarend zijn aangepakt. Die zaken komen hier allemaal bloot te liggen. Ik noem de Consumentenwet, de positie van verzekeren en de Nederlandse Zorgautoriteit. Die worden niet zo voortvarend opgepakt. De minister krijgt daar in de Kamer de rekening van gepresenteerd.

Centraal in het betoog van de minister stond de uitspraak dat kwaliteit de motor van de concurrentie is. Dat is zijn overtuiging. Onze ervaring met de privatiseringen in de publieke sector is echter dat concurrentie niet altijd tot kwaliteit leidt. Precies die spanning is te vinden in dit debat. Wij vinden dat het toezicht op de kwaliteit van de zorg en het toezicht op de economische regulering in elkaars verlengde liggen en zo moet het ook georganiseerd worden. Deze behoefte leeft al jaren in deze Kamer. De minister reageert daar echter op met een minimaal programma. Als de toezichthouders elkaar tegenkomen, dan gaat het goed, want zij letten op taal en op prestatie-indicatoren. Als de NZa wat ziet, dan gaat de inspectie heus wel aan het werk. Hij zei verder dat er een samenwerkingsprotocol ligt. Ik vermoed dat dit uit niet meer dan twee kantjes bestaat. Ik hoop dat de minister mij

op dit punt tegenspreekt, want dat is wel heel minimaal. Kan de minister dit ontkennen?

Hetzelfde geldt voor de kwestie van de fusie en de relatie tot de NMa. De vraag is hoe die samenwerking zal zijn. Dat is nog steeds niet duidelijk. Daardoor komt deze Kamer in verzet. Zij wil gewoon weten hoe dat geregeld is. Het is met het oog op de kwaliteit van de zorg belangrijk om dat goed te regelen. Dat is geen gezeur van deze Kamer. In de wandelgangen hoor je wel eens vragen waarom de Eerste Kamer samenwerkingsprotocollen moet zien. Ik ben over het algemeen ook geen voorstander van gedetailleerde uitwerkingen. Het punt is echter dat wij hier al zeker een jaar naar vragen. Dat had de minister dus kunnen zien aankomen. Morgen zullen ze er wel zijn, maar dat vervult mij met enig wantrouwen. Dat heeft ertoe geleid dat wij de motie van de heer Putters hebben ondertekend.

In eerste termijn hebben wij gesproken over prestatie-indicatoren -- meten is weten -- de dbc's en de systeemfraude als gevolg daarvan. Onze grote vrees is dat er een controledeken over de gezondheidszorg wordt uitgerold. Die controle wordt alleen niet door de overheid aangestuurd maar door een nieuwe verzekeringsbureaucratie. Ik hoop dat ik daar geen gelijk in heb, maar dat zal in de toekomst wel blijken. De NZa zou daar een stokje voor kunnen steken, maar dan moeten wij wel weten hoe zij precies opereert.

*N

Mevrouw **Dupuis**(VVD): Voorzitter. Ik kom eerst even terug op de casus van de huisarts die voor een groot bedrag rood staat omdat de declaraties niet worden geaccepteerd. De Zorgautoriteit zou het evenwicht tussen de partijen moeten herstellen. Ik heb het liever niet over marktpartijen, want ik geloof niet dat er nu een volmaakte markt wordt gecreëerd. Als de Zorgautoriteit dat evenwicht moet herstellen, dan is de vraag relevant welke rol zij moet spelen. De minister heeft gezegd dat er overleg over heeft plaatsgevonden en dat het allemaal reuze meevalt. Ik heb die huisarts gesproken nadat dit overleg had plaatsgevonden en het viel hem helemaal niet mee. Hij is lang niet de enige huisarts die hiermee wordt geconfronteerd. In mijn omgeving zijn er meer huisartsen die allemaal met hetzelfde verhaal komen. De vraag is dan ook wat de Zorgautoriteit daaraan doet. Wij denken dat zij op dat punt goed werk kan doen. Is dat iets voor de Zorgautoriteit?

Ik zit in een lastig parket, want ik heb allerlei dingen gelezen die blijkbaar niemand anders in de Kamer zou heeft gelezen. Ik vraag me werkelijk af of mijn interpretatievermogen met het stijgen van de jaren is afgenomen. Naar aanleiding van de kwestie van de afgrenzing van de taken van de verschillende toezichthouders heb ik mij nog eens verdiept in de stukken. Overigens hebben wij hierover ook kritische opmerkingen gemaakt in het voorlopig verslag, want wij willen ook niet dat er een deken over de gezondheidszorg wordt uitgespreid. Ik heb er alle stukken nog eens op nageslagen en in de nota naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Tweede Kamer van 9 december 2005 lees ik op de bladzijden 5 tot 15 een buitengewoon

overtuigende beschrijving, niet zo zeer van samenwerking, als wel van een manier waarop de organisaties elkaar niet in de wielen zullen rijden. Dit lijkt mij genoeg, want het gaat er niet om dat wij een groepje van prettig samenwerkende toezichthouders krijgen, maar zij moeten elkaar niet in de wielen rijden en zeker geen dubbel werk doen. Daarom moeten de onderscheiden taken goed worden afgebakend. Dit staat allemaal op die tien bladzijden. Ik vraag me nu af waarom ik dat er wel in lees en anderen niet.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik kan mevrouw Dupuis verzekeren dat ik de Handelingen van a tot z heb gelezen. Het grote verschil is volgens mij de wijze waarop wij inhoud willen geven aan de samenhang tussen doelmatigheid en kwaliteit ook in relatie tot de prijs. Daarvoor heb je inzicht nodig in de afstemming tussen de NZa en de IGZ en andere organisaties. Dit inzicht vind je niet in de stukken. Ik wijs erop dat er sprake is van een andere benadering, maar dit laat onverlet dat wij alles wel hebben gelezen.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Dat verwijt heb ik ook niet gemaakt. Ik betrek dit helemaal op mezelf, omdat mijn interpretatievermogen kennelijk afwijkt van dat van de andere leden van deze Kamer. Ik blijf volhouden dat ik op die bladzijden lees hoe de verhouding is van de Zorgautoriteit tot de NMa, tot de IGZ en tot De Nederlandsche Bank, dat wil zeggen de drie andere grote toezichtorganen. Naar mijn mening wordt het daar helder omschreven en daarom vraag ik mij af wat er dan nog verder nodig is.

Natuurlijk gaat het uiteindelijk om de kwaliteit, maar dit tegelijkertijd ongeveer het lastigste begrip dat je in de gezondheidszorg kan hanteren. Ik wil dit begrip nader analyseren om aan te geven dat het niet zo simpel is om te zeggen: wij gaan voor kwaliteit, want je moet dan wel weten over welk type kwaliteit je spreekt. Dit hangt immers nauw samen met het perspectief van degene die de kwaliteit invult en beschrijft.

De heer **Putters** (PvdA): Ik sluit mij aan bij de woorden van mevrouw Van Leeuwen, want wij hebben samen die motie vanuit die gedachte ondertekend. Ik heb de stukken natuurlijk ook gelezen. Heeft mevrouw Dupuis de memorie van antwoord van de minister gelezen? Daarin verwijst hij met grote regelmaat naar de samenwerkingsprotocollen zonder een inhoudelijke toelichting te geven. Wij vinden dat nogal mager. Wij hebben een poging gedaan om de minister alsnog een inhoudelijk antwoord te ontlokken, maar dat is niet gelukt. Mevrouw Dupuis kan dan wel op de toelichting wijzen, maar de minister verwijst zelf naar de samenwerkingsprotocollen en geeft daar geen nadere toelichting bij.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik was van mening dat de minister verwijst naar de commentaren die hij geeft in de nota naar aanleiding van de verslag; hij herhaalt dit voor een deel in de memorie van antwoord. Daarin is ook een schema opgenomen waaruit blijkt wat er wel en niet klaar is. Wij zijn in ieder geval van mening dat de afbakening

van taken op deze manier voldoende adequaat is weergegeven. Dit blijft kennelijk een kwestie van interpretatie.

Ik herhaal dat natuurlijk iedereen voor kwaliteit kiest, maar ik wijs erop hoe lastig dit begrip is als niet duidelijk is wie die kwaliteit invult. Als wij de vraag stellen aan patiënten, de gebruikers van de gezondheidszorg, blijken dezen het vooral van belang te vinden om op een juiste en correcte manier bejegend te worden; 70% van de tuchtklachten gaat daar ook over, een dergelijke invulling van kwaliteit vind je altijd in enquêtes. De overheid en samenleving in het algemeen verwijst altijd naar statistieken van morbiditeit en mortaliteit; dat zijn heel andere gegevens. De medische beroepsgroep zal altijd verwijzen naar evidence based medicine, standaarden en protocollen. Die gaan natuurlijk allemaal over hetzelfde, maar het zijn wel verschillende benaderingen. Ik vraag mijn medekamerleden welk type kwaliteit door die Zorgkwaliteit zou moeten worden behartigd. Maar misschien moeten we dat later nog eens uitpraten.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik ben blij dat collega Dupuis op deze manier haar licht laat schijnen over kwaliteit. Ik heb dit in mijn eigen bijdrage ook bedoeld te zeggen: kwaliteit is veel meer omvattend en minder eendimensionaal dan prestatie-indicatoren. Ik vroeg me af of zij het met mij eens is dat de minister daarom hier niet nader op is ingegaan. Hij heeft dit in mijn beleving namelijk wel als iets eendimensionaals opgevat.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Het ligt niet op mijn weg om de minister te verdedigen. Soms val ik hem zelfs met verve aan, maar op dit punt denk ik dat hij gelijk heeft. De wet gaat in wezen niet over het meten of waarborgen van kwaliteit, omdat de IGZ daarvoor is. Deze wet gaat niet over de IGZ, maar over de Zorgautoriteit. Ik zie het verband niet met deze wet.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De Zorgautoriteit moet naast toegankelijkheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid ook de kwaliteit van de zorg bewaken. Dat is een duidelijke opdracht.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ja, ze moet signaleren. Maar laat de minister hierop reageren. Ik denk dat het inhoudelijk doorpraten over kwaliteit niet nodig is naar aanleiding van deze wet.

De heer **Schouw** (D66): Even verdergaand over kwaliteit: het was ons er indertijd niet om te doen dat de nieuwe Zorgautoriteit de kwaliteit moest gaan bepalen, maar juist moest gaan afdwingen bij de leveranciers van die zorg. Volgens mij heeft u daar zelf ook naar gevraagd, in uw vragen over de doorzettingsmacht van de Zorgautoriteit. Ik vind dat ik daar geen duidelijk antwoord op heb gehoord. Heeft u daar een duidelijk beeld van gekregen? Zo ja, wat is het beeld van de VVD-fractie dan van de doorzettingsmacht van de NZa op het gebied van kwaliteit?

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik heb de minister vanmiddag horen zeggen dat de Zorgautoriteit, als transparantie en duidelijkheid in het geding zijn, kan afdwingen dat zorgaanbieders die bieden. Dat lijkt mij een kwestie van doorzettingsmacht. Overigens wil ik mij graag aansluiten bij uw verzoek om hierover meer te horen, nadat de Zorgautoriteit aan de slag is gegaan. Het lijkt mij goed om dat te bewaken. Toch vind ik het antwoord van de minister op zichzelf begrijpelijk. Wij zien dus graag de Zorgautoriteit aan het werk en willen als fractie graag op de hoogte blijven van het reilen en zeilen van de Zorgautoriteit. Vooralsnog zijn wij optimistisch over de mogelijkheden die dit wetsvoorstel in dit opzicht biedt.

*N

Minister **Hoogervorst**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng in tweede termijn. Het was een termijn waarin ik van enigen uwer een standje heb gekregen, in sommige opzichten niet helemaal terecht naar mijn mening, maar waar dit terecht was, zal ik proberen om mij te revancheren in deze tweede termijn en alle vragen die zijn blijven liggen -- en dat zijn er veel -- alsnog zorgvuldig te behandelen.

De heer **Putters** en vele anderen hebben een motie ingediend over de samenwerkingsprotocollen. In reactie op deze motie zeg ik graag toe dat ik mijn best zal doen om de conceptprotocollen, met uitzondering van het protocol van het CBP, ongeveer half juli naar de Eerste Kamer te zenden. Dat moet haalbaar zijn, omdat ze vrijwel gereed zijn. Ik hoop dat ik snel verder kan met de inwerkingtreding van de wet, nadat de Kamer de protocollen heeft ingezien.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De minister herhaalt nu zijn toezegging uit de eerste termijn. Als die toezegging ons ver genoeg gegaan was, hadden wij natuurlijk de motie niet ingediend. Aangezien wij deze motie hebben ingediend, zal het hem niet verbazen dat ik deze toezegging ontoereikend vind. De Kamer zal namelijk wel degelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld om hierover te vergaderen. Dat betekent dat het allemaal langer zal gaan duren dan de minister wenselijk acht.

Minister **Hoogervorst**: In de motie wordt inderdaad geen termijn genoemd. Wij kunnen de termijn tot 1 september laten lopen. Misschien dat dat de Kamer voldoende tijd geeft om ernaar te kijken.

De heer **Putters** (PvdA): In de motie staat dat de Kamer een oordeel wil kunnen vellen over de samenwerkingsprotocollen, alvorens de wet in werking treedt.

Minister **Hoogervorst**: Ik zou met de Kamer willen afspreken dat ik ervoor zorg dat de Kamer de eerder genoemde vier protocollen ongeveer half juli ontvangt. De Kamer kan dan vervolgens haar oordeel vormen. Het moet dan mogelijk zijn om de wet per 1 september in werking te laten treden.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): De Kamer zal het uiterste doen om op haar eerste vergadering na het zomerreces de protocollen te beoordelen. Wij zullen de minister onmiddellijk daarna op de hoogte stellen van onze bevindingen.

De **voorzitter**: De eerste vergaderdag na het zomerreces is 5 september.

**

Minister **Hoogervorst**: Als het zo moet, moet het zo. Ik vind het wel jammer.

De Kamer moet overigens geen mythische betekenis aan de samenwerkingsprotocollen toekennen. De taken van de verschillende toezichthouders zijn immers secuur in de wet afgebakend. "Samenwerkingsprotocollen" is dan ook niet meer dan een duur woord voor praktische afspraken over de samenwerking: hoe gaan wij voorkomen dat wij elkaar in de wielen rijden? De samenwerkingsprotocollen betreffen dan ook onderwerpen als informatie-uitwisseling ter voorkoming van administratieve lasten en dubbele vragen, afstemming over de beoordeling van de feiten en afstemming van de te treffen maatregelen. Het is dus zeker geen wettelijke taakverdeling, want die moet natuurlijk in de wet zelf worden geregeld.

De heer **Putters** (PvdA): Wat u nu zegt, is voor deze Kamer nu juist het probleem! Wij vinden namelijk dat de taakafbakening niet duidelijk in de wet is geregeld. Dat is de reden dat wij zo veel waarde hechten aan de samenwerkingprotocollen.

Minister **Hoogervorst**: U krijgt ze onder ogen en dan kunt u ze beoordelen.

De heer **Putters** (PvdA): Wij wachten dat af, maar u weet dan nu al wel dat wij vooral geïnteresseerd zijn in de vraag hoe het tussen de toezichthouders is geregeld. In het voorliggende wetsvoorstel vinden wij die taakverdeling onvoldoende duidelijk vastgelegd.

Minister **Hoogervorst**: Ik wacht dat af.

Ik kom op de kwestie van de kwaliteit. Ik ben het eens met mevrouw Dupuis en mevrouw Slagter dat het vreselijk moeilijk is om kwaliteit te meten. Ik heb aangegeven dat wij op dat punt tot op heden moesten schipperen en blind moesten afgaan op de professionele kwaliteit van de medici. Wij moeten daar ook vanuit kunnen gaan. Het is echter helder dat zich grote kwaliteitsverschillen kunnen voordoen en pas kortgeleden is begonnen, over de hele wereld trouwens, daarin transparantie aan te brengen. Prestatie-indicatoren kunnen weliswaar uitnodigen tot strategisch gedrag, maar zonder prestatie-indicatoren is er helemaal niets. Mevrouw Slagter zal het met mij eens zijn dat het ongelooflijk handig is dat er prestatie-indicatoren zijn ontworpen ten aanzien van de doorligproblematiek in ziekenhuizen en verpleeghuizen. Aan de hand daarvan blijkt dat het ene ziekenhuis het veel slechter doet dan het andere en dat klaarblijkelijk niet zonder meer kan worden afgegaan op de professionele kwaliteit van de mensen die daar werken. Die indicatoren

zijn heel hard nodig, hoewel daar voorzichtig mee moet worden omgesprongen. De IGZ is totaal niet in staat om te zeggen dat het ene ziekenhuis beter is dan het andere. De IGZ kan daar een gevoel bij hebben, maar kan niet met zekerheid stellen dat het ene ziekenhuis drie sterren en het andere ziekenhuis één ster verdient. Op dit moment kan de IGZ eigenlijk alleen vaststellen dat een prestatie op een bepaald onderdeel onder de maat is, soms zodanig dat een afdeling moet sluiten. Wij moeten met alle macht werken aan een systeem waarmee de kwaliteit van instellingen goed vergeleken kan worden. De IGZ beschikt zeker nog niet over een lijstje rapportcijfers van ziekenhuizen dat vervolgens aan de NZa kan worden gegeven zodat die kan stellen dat het ene ziekenhuis een hogere prijs mag vragen dan het andere. Dat is volstrekt onmogelijk. De Kamer moet dat met mij eens zijn.

De Inspectie is de enige autoriteit op het gebied van de kwaliteit in Nederland. Als de NZa vaststelt dat een instelling in de zorgmarkt stunt met prijzen en zij daar geen goed gevoel bij heeft, dan kan de NZa vragen naar de ervaring van de IGZ met de kwaliteit van die instelling. Als de IGZ die ervaring niet heeft, kan de NZa vragen om een onderzoek. Op die manier zal worden samengewerkt; niet meer, maar ook niet minder. De NZa wordt daarmee geen kwaliteitsautoriteit. Ik kom zodadelijk te spreken over de vragen van de heer Schouw over de doorzettingsmacht van de NZa. Die is er wel degelijk en die is heel belangrijk. De NZa wordt natuurlijk geen kwaliteitsautoriteit; daar hebben wij de IGZ voor. In elk geval moet duidelijk zijn dat in het nieuwe stelsel net zomin als in het oude stelsel met kwaliteit gemarchandeerd wordt. Concurrentie of geen concurrentie, gereguleerd of geliberaliseerd, op geen enkel vlak mag aan de kwaliteit worden getornd.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik dank de minister voor deze toelichting. Kan de minister een voorbeeld geven van een situatie waarin het omgekeerde gebeurt en de IGZ aan de NZa advies vraagt?

Minister **Hoogervorst**: Dat kan ik zo snel niet bedenken. Ik denk dat de samenwerking eerder in de door mij aangegeven richting verloopt.

De heer Putters en mevrouw Van Leeuwen hebben terecht aandacht gevraagd voor innovatie. Zij hebben aangevoerd dat de bestaande tariefstructuren innovatie kunnen belemmeren. In veel wetten zijn nu gelukkig experimenteerartikelen opgenomen die het mogelijk maken om innovatie te bevorderen. Een concreet voorbeeld is de dbc-ketenzorg voor diabetespatiënten. De huidige opdeling in tarieven voor huisartsen en ziekenhuizen is fnuikend voor het ontstaan van een goede ketenzorg voor diabetespatiënten. Er is dus wel degelijk aandacht voor innovatie. Ik zal nog eens aan de Zorgautoriteit vragen om alert te zijn op eventuele belemmeringen in de tariefstructuur en mij signalen te geven als bepaalde zaken moeten worden aangepast.

De zorgconsumentenwet zal er in ieder geval komen. De discussie gaat over de verstrekkendheid ervan. Kunnen wij volstaan met aanpassing van de bestaande wetten of is het voor de transparantie beter om één nieuwe wet te creëren? Ik beloof dat het onderzoek daarnaar en

mijn opinie daarover voor de kabinetsformatie gereed zullen zijn, zodat het onderwerp in het regeerakkoord kan worden meegenomen. Ik verwacht dat een nieuwe regering dit zal oppikken, wat voor regering er ook komt.

Ik zeg de heer Schouw toe, over een jaar te bezien hoe het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht is verlopen en de Kamer daarover te informeren. De heer Putters heeft gelijk dat de patiëntenorganisaties daarbij moeten worden betrokken.

Het was niet mijn bedoeling om laconiek te klinken over de dbc-systematiek. Het is zonneklaar dat verdere ontwikkeling van de markt onmogelijk is als deze systematiek niet volledig is uitgetrild; daar mag geen vlekje meer aan zitten. De problemen die er nog zijn, neem ik zeer serieus. Deze moeten worden opgelost. Niet voor niets heb ik een dag nadat de problemen met de declaraties bekend werden, een taskforce ingesteld om dat probleem aan te pakken. De hele publiciteit rond deze kwestie was niet fraai, maar ik ken mijn pappenheimers ondertussen. Het probleem kan alleen worden opgelost met een zware regierol van het departement, die wij inmiddels op ons hebben genomen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mag ik hieruit concluderen dat de minister in de strijd tussen de NVZ en de Orde van Medisch Specialisten de regierol bij het departement legt?

Minister **Hoogervorst**: Jazeker, al weet ik dat ik toch van alles de schuld krijg; zo werkt dat.

Mevrouw Van Leeuwen prikkelt mij om de ontwikkeling van de Zorgverzekeringswet nauwkeurig te volgen. Natuurlijk zijn er negatieve punten te ontdekken in de monitor; aan het arendsoog van mevrouw Van Leeuwen ontsnapt er geen een. De algemene terreur... Pardon, laat ik het toch maar bij die leeuwenkuil houden. De algemene tenor van de monitor was betrekkelijk positief. Ik ben het echter met haar eens dat wij de kroonjuwelen van de Zorgverzekeringswet zeer goed en voortdurend moeten bewaken. Tegen de heer Schouw zeg ik: daar ligt de kerntaak van de NZa, om de kroonjuwelen van de Zorgverzekeringswet, zoals de acceptatieplicht en de premiedifferentiatie, zeer nauwkeurig te bewaken. De NZa heeft daartoe heel behoorlijke handhavingmogelijkheden.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Blijkbaar is er weer een verschil in benadering, maar ik vind de tussenstand voor de zorgverzekeraars tamelijk beschamend.

Minister **Hoogervorst**: Ik kom nog op de andere punten terug. Een van de kroonjuwelen is natuurlijk ook de invloed van de verzekerden. De drukte die er bij de zorgverzekeraars is geweest vergoelijkt de problemen wel enigszins, maar ik vind het geen pas geven dat men dit niet op tijd heeft geregeld. Vóór 1 november moet dit bij iedereen geregeld zijn, zo niet dan wordt dat openbaar gemaakt. Ik verwacht echter dat het op 1 november is gebeurd.

De heer **Schouw** (D66): Ik ben blij dat de minister de A van Autoriteit weer een beetje probeert op te poetsen, maar ik herinner hem aan een vraag die ik in mijn eerste termijn

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

heb gesteld, te weten wat de Zorgautoriteit gaat doen als er sprake blijkt te zijn van kruissubsidiëring. Welke scenario's zijn er dan voorhanden?

Minister **Hoogervorst**: Een van de mogelijkheden die de Zorgautoriteit heeft, is het opleggen van prijzen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik wil de zaak niet verengen tot de collectieve contracten. Waar het aan schort is, dat zorgverzekeraars op de inkoopmarkt dit jaar niets hebben gepresteerd. Dat komt duidelijk naar voren: het ging om de prijs, terwijl het ons juist gaat om de prijs-kwaliteitverhouding.

Minister **Hoogervorst**: De tweede slag die wordt geslagen is dat de Zorgautoriteit de materiële invulling van de ledenraadpleging gaat bezien. Als blijkt dat men geen aandacht besteedt aan de inhoudelijkheid van de contractering, terwijl er leden zijn die dat wel willen, komt er een AMvB. Dat heb ik al toegezegd.

De NZa kan een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen, bestuursdwang toepassen, boetes opleggen en overtredingen en overtreders openbaar maken, zoals het overtreden van de bepaling inzake de ledenraadpleging. Men kan strafrechtelijk handhaven, op grond van een economisch delict, valsheid in geschrifte en oplichting. Kortom, men heeft heel forse instrumenten in handen om de kroonjuwelen van de Zorgverzekeringswet te handhaven.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Hoe kan de NZa bepalen dat er sprake is van kruissubsidiëring? Bepaalde zaken zijn toch geheim?

Minister **Hoogervorst**: Er komt een nader onderzoek, en daarbij zal ik de NZa vragen om de methodiek toe te lichten die men heeft toegepast, want die informatie heb ik op dit moment ook niet paraat.

Mevrouw Van Leeuwen heeft ook nadrukkelijk gevraagd naar de rol van de patiënten op het gebied van de kwaliteit. Wij hebben het al gehad over de ledeninvloed, maar wat ik misschien nog wel belangrijker vind, is dat bij de uitvoering van de kwaliteitsbrief de consumentenorganisaties allemaal aan tafel zitten en als volwaardige gesprekspartner worden gezien door de andere partijen. Ik vind het vrij uniek dat dit zo gaat gebeuren. Toen ik aantrad werd er door de wetenschappelijke verenigingen van specialisten op een heel professionele en goede manier, maar toch geïsoleerd gewerkt aan de professionele standaarden. De consumenten bepalen weliswaar niet wat de standaarden worden, maar zij zitten wel aan tafel met de betrokken partijen om in ieder geval te zeggen welke normen zij nastreven.

Op een groot aantal punten van mevrouw Slagter ben ik al ingegaan, waaronder de collectiviteit, prestatie-indicatoren en hun manipuleerbaarheid. Op de honorering van bestuurders ben ik in de schriftelijke voorbereiding uitgebreid ingegaan, al is het geen onderdeel van deze wet. Dit vraagstuk zal fundamenteel worden besproken met de Kamer naar aanleiding van het advies dat de commissie-Dijkstal daarover zal uitbrengen. Over het uurtarief van

medisch specialisten dacht ik in eerste termijn vrij duidelijk te zijn geweest. Dat ik daarin als minister een belangrijke stem heb, is een zaak van dusdanige maatschappelijke en politieke gevoeligheid dat de NZa dat niet geïsoleerd bekijkt. Tegenover de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat ik haar mijn standpunt op het advies van de commissie uurtarieven na het zomerreces zal doen toekomen. Dat geldt ook voor de Eerste Kamer. Dat komt kort na het reces.

Ten aanzien van het empowerment van patiëntenorganisaties is vorige week een overleg dat ik met de Tweede Kamer zou hebben over de PGO-financiering van patiëntenorganisaties helaas niet doorgegaan. Ik had daar mijn beleid nog eens goed willen toelichten. Het moge duidelijk zijn dat ik geen cent wil bezuinigen op de som geld die daarin omgaat. Ik streef alleen naar een meer rechtvaardige en minder willekeurige toedeling van de bestaande middelen. Ik vind de PGO buitengewoon belangrijk om de patiënten, de gehandicapten en ouderen hun belangrijke rol in het zorgstelsel te doen vervullen. Een financieel ondersteunende rol voor de overheid blijft daarin noodzakelijk.

De heer Schouw zei dat werkendeweg nog het een en ander zal moeten blijken. Ik denk dat hij daarmee gelijk heeft, hoewel ik op zichzelf denk dat deze wet goed doordacht is. Toch tref je in de praktijk altijd weer situaties aan die je niet had kunnen bevroeden. De eerste evaluatie is geloof ik gepland voor 1 januari 2009. Ik denk wel dat het handig zou zijn om bijvoorbeeld na een jaar een soort tussenstand te geven. Dat hoeft niet een volledige evaluatie te zijn. Ik heb u al op een onderdeel een tussenstand toegezegd. Misschien dat wij dat op een aantal punten wat kunnen aankleden.

De heer Van den Berg is ingegaan op de vraag of de NZa een autoriteit wordt of een adviseur. De heer De Grave zelf heeft de vergelijking gemaakt met de scheidsrechter Collina, die wij overigens zeer gemist hebben in het lopende toernooi: iemand die het spel laat spelen en alleen ingrijpt als het nodig is. Als hij echter ingrijpt, dan doet hij dat heel streng doch rechtvaardig. Ik acht het verder zeer belangrijk dat de NZa uitblinkt in deskundigheid. Ik weet dat men in de afgelopen maanden zeer deskundige en professionele mensen heeft aangetrokken en ik ben er dan ook van overtuigd dat dit zal lukken. De NZa moet heel goed luisteren naar de sector en naar de patiënten- en consumentenorganisaties. Ik heb een stevig bestuur benoemd en de organisatie wordt flink opgeschut en omgebouwd. Ik denk dat alle ingrediënten aanwezig zijn om van de NZa een stevige autoriteit te maken. Uiteindelijk zal de NZa dat zelf moeten bewijzen, maar men heeft een goede wet, men heeft goede mensen, dus dat moet kunnen lukken. Ik heb daarnet aangegeven wat voor instrumenten de NZa in handen heeft -- het is een stevig instrumentarium -- om de kroonjuwelen van de Zorgverzekeringswet te bewaken.

Over de Zorgconsumentenwet heb ik het al gehad en over aanmerkelijke marktmacht eveneens.

De heer Van den Berg heeft gesproken over de consultatie van partijen. Misschien mag ik de NZa gewoon eens uitnodigen om in een document vast te leggen hoe men dit wil gaan doen, opdat het veld een zekere

vastigheid heeft over de wijze waarop de NZa met haar zal omgaan. Ik meen dat dat een heel redelijke zaak zou zijn.

Ik ben het eens met de heer Van der Lans dat de mantelzorg alles overtreft in belangrijkheid. Ook hij is ingegaan op de betrekkelijkheid van indicatoren en metingen. Het begin van elke kwaliteitsverbetering is meten. Dat kan ook in een ziekenhuis. Ik weet zeker dat er veel te veel onnodig kwaliteitsverlies is, tot en met ernstige medicatiefouten en onnodige sterfgevallen, als gevolg van gebrekkige controlemechanismen in het ziekenhuis. Ik vind het geen goede zaak om dat soort controlemechanismen meteen te zien als administratieve lasten. Jazeker moeten wij daarvoor oppassen, maar elk bedrijf -- ook een ziekenhuis is in zeker opzicht een bedrijf -- kan zijn kwaliteit alleen maar verbeteren door heel goed te meten wat men doet en wat de kwaliteit is van het werk. Dat meen ik oprecht. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat wij in dit opzicht bezig zijn met een kwaliteitssprong. Dat klinkt een beetje hoogdravend, hetgeen men niet van mij gewend is. Ik ben er echt van overtuigd dat datgene wat wij de afgelopen drie jaar op het gebied van kwaliteitsbevordering in de zorg hebben gedaan zijn weerga niet kent en dat dit zeker nog drie jaar nodig heeft om tot volle wasdom te komen, wellicht nog veel langer. Er is geen weg terug. Dat houdt in dat wij op veel meer plaatsen gaan meten wat wij precies doen met welke effecten en hoe wij de kwaliteit bevorderen.

Mevrouw Dupuis heeft over de declaraties gezegd dat zij nog steeds door huisartsen wordt lastiggevallen en zij heeft gevraagd welke rol de NZa kan vervullen wanneer zich hierbij een probleem voordoet. Ik meen dat de NZa hierin wel degelijk een rol kan vervullen, vergelijkbaar met de rol die men nu vervult bij de dbc-declaratieproblematiek. Daarbij onderzoekt men heel zorgvuldig waar de misverstanden vandaan komen en waarin de slordigheden zitten. De NZa kan dan voorstellen doen om tot een betere systematiek te komen. Ik ben er echt van overtuigd dat wij het ergste achter de rug hebben op dit punt.

De heer **Putters** (PvdA): Om een mogelijke stemming over de motie te voorkomen, vraag ik de minister of wij goed hebben begrepen dat hij de Kamer, voor het maken van een goede inschatting of kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid door de toezichthouders onderling goed worden afgestemd, op korte termijn de protocollen zal toezenden. Bij de eerste vergadering in september kunnen wij ons daarover dan een oordeel vellen, dat wij aan de minister zullen meedelen, waarna hij besluit over de datum van de inwerkingtreding van de wet.

Minister **Hoogervorst**: Ik meen dat wij dit zo maar moeten doen, al besluit ik daartoe met enige droefenis. Ik vind het jammer om vanwege de protocollen de Zorgautoriteit nog te laten wachten, maar ik ben bereid om hiermee te leven. In mijn tweede termijn heb ik indringend aangegeven wat wij doen op het gebied van kwaliteit en wat men kan verwachten van de NZa op dit gebied. Ik heb heel duidelijk gemaakt dat de NZa niet een kwaliteitsautoriteit is. Wanneer de Kamer tegen deze achtergrond de samenwerkingsprotocollen wil zien, heb ik daarmee alle vrede.

De heer **Putters** (PvdA): Ik dank de minister voor deze toezegging. Daarop gaan wij graag in. Op grond hiervan trek ik de motie in.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Putters (30186, nr. A) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

**

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 18.50 uur tot 19.15 uur geschorst.

*B

!Onderwijsachterstandenbeleid!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30313).**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik mag ook het woord voeren namens de SP.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, heeft niet het grote enthousiasme van onze fracties en in elk geval niet van mij. Wij vinden het niet zo'n erg goed idee om de positie van gemeenten te verzwakken ten gunste van de schoolbesturen. Dat geldt in het algemeen, maar dat geldt zeker bij onderwijsachterstanden. Ik ben eerlijk gezegd redelijk goed thuis in de praktijk. De meeste onderwijsachterstanden hebben geen onderwijskundige, maar een maatschappelijke oorzaak. Met veel kinderen die op school uitvallen of op school niet functioneren, is ook thuis iets mis. Er zijn schuldproblemen of een verslavingsproblematiek, wat vaak weer leidt tot gedragsproblemen. Dat zijn problemen die scholen niet kunnen oplossen.

Het is wel opmerkelijk om te zien dat scholen problemen niet kunnen oplossen, maar tegelijkertijd ook een zekere huiver hebben om anderen erbij te betrekken. Zij voelen dat misschien toch als een brevet van onvermogen of als een aantasting van de eigen autonomie. Scholen hebben huiver om anderen erbij te halen. Je ziet de laatste jaren dat steeds meer aanpalende disciplines als jeugdzorg, maatschappelijk werk of de GGD met de school gaan overleggen, maar het kost de nodige overredingskracht, vooral van de gemeenten die het organiseren, om de partijen om de tafel te krijgen. Je ziet ook dat op het moment dat de schroom of huiver overwonnen is, iedereen eigenlijk blij is dat het is gebeurd. Iedereen wint er namelijk bij, als het tenminste functioneert zoals het moet functioneren.

Gemeenten pakken die regisserende rol ook op en zij doen dit goed. Mij valt op dat het helpt als gemeenten ook iets meebrengen, als zij de scholen materieel tegemoet kunnen komen. Zeker als dit tot een win-winsituatie leidt, vinden wij het niet zo begrijpelijk dat de mogelijkheden van gemeenten om uit de onderwijsachterstandgelden dit soort extraatjes te financieren, worden verminderd. Er is natuurlijk ontzettend gegoocheld met bedragen, met 100 mln. eraf en dan weer 25 mln. en 15 mln. erbij, maar hoe je het ook wendt of keert, netto betekent het dat gemeenten 60 mln. minder krijgen aan onderwijsachterstandgelden.

Wij begrijpen dit vooral niet als wij kijken naar de rest van het beleid. Onlangs zijn hier de Wet werk en bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet op de jeugdzorg aangenomen. Al die wetten gaan uit van twee uitgangspunten: er zijn meer partijen nodig om de problemen op te lossen en de samenwerking moet zo dicht mogelijk bij de betrokkenen plaatsvinden. Meestal is dat bij het laatste het gemeentelijk niveau. Kan de minister mij nog eens goed uitleggen waarom dat wat voor de WMO geldt, niet geldt voor onderwijsachterstandgelden?

Bij de voorbereiding van wetsvoorstellen ga ik meestal ook te rade bij mensen die het werk in de praktijk moeten uitvoeren. Ik heb ook altijd de illusie dat de kloof tussen praktijk en beleid in deze Kamer iets minder groot is dan aan de overzijde, juist omdat wij wat meer in de praktijk staan. De afgelopen dagen is mij iets overkomen waar ik nog eens goed over moet nadenken, maar wat ik in elk geval de minister wel wil meegeven. Ik hoor namelijk uit de praktijk verhalen die bij nadere controle toch net iets anders blijken te liggen. Het heeft mij ongeveer anderhalve dag netto speeltijd gekost om helder te krijgen hoe het precies zat. Als het mij anderhalve dag kost om dat helder op het netvlies te krijgen, is het nog veel ingewikkelder voor de mensen die wat verder van de beleidsbepalers af staan. Ik heb dat gecheckt en het klopt ook. Ik heb tegen een aantal mensen die het werk moeten doen gezegd: nou jongens, dit is het verhaal. Dan krijg ik terug: dank je wel, dat wisten wij niet. Het is de minister niet aan te rekenen, maar misschien kan zij iets doen om de helderheid, de transparantie en de mogelijkheden van het beleid zodanig over te brengen dat het niet alleen bij gemeenten en schoolbesturen, maar ook bij scholen duidelijk wordt. Die zijn er de dupe van.

*N

Minister Van der Hoeven: Voorzitter. Er worden en er zijn veranderingen doorgevoerd. Daarin heeft mevrouw Linthorst gelijk. Dit wetsvoorstel regelt die veranderingen. Het regelt ook de taken van de gemeenten op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid. Ik wil echter heel goed afstand nemen van hetgeen mevrouw Linthorst zegt over de financiën. Er komt niet minder geld; er komt meer geld voor onderwijsachterstandenbeleid, alleen niet bij de gemeenten. Dat is haar punt: het komt niet bij de gemeenten. Het komt bij de scholen, omdat de geldstroom verlegd is. Zij zegt dat het bij de gemeenten minder wordt. Dan moet zij er ook bij vertellen dat het aan de andere kant meer wordt en dat per saldo meer geld wordt uitgetrokken voor onderwijsachterstandenbeleid. Dat is inderdaad anders dan vier jaar geleden.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De vraag is net een iets andere, namelijk of de minister mij kan uitleggen waarom, als de regisserende rol van gemeenten in de praktijk een win-winsituatie is, de gemeenten toch minder geld krijgen.

Minister Van der Hoeven: Ik kom zo meteen op die regierol, want het zijn twee verschillende dingen. Toen dit kabinet aantrad, is een afspraak gemaakt over het toenmalige onderwijsachterstandenbeleid. Daarna is geld erbij gekomen, de 100 mln. van de motie-Verhagen plus de VVD en D66 aan de "overkant". Alleen is dat geld niet op dezelfde manier verdeeld zoals vroeger. Daar zit voor de PvdA in de Tweede Kamer de pijn. Het geld is anders verdeeld: meer geld voor de scholen, omdat de onderwijsachterstand zich daar als zodanig manifesteert en ook behoort te worden opgelost. Ik kom terug op uw vraag, want er is nog het een en ander te zeggen over die regierol.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Neemt u daarbij mijn punt mee dat een aantal onderwijsachterstanden geen onderwijskundige, maar een maatschappelijke oorzaak hebben en elders moeten worden opgelost?

Minister Van der Hoeven: Die vraag kan ik heel kort beantwoorden: daar heeft mevrouw Linthorst gelijk in. Die problemen kan ik niet oplossen als minister van Onderwijs. Die liggen op het terrein van huisvesting, werk en sociaal-economische omstandigheden. Maar het geld dat naar de gemeenten ging voor onderwijsachterstanden was ook nooit bedoeld om die problemen op te lossen. Die liggen op een ander terrein. Ze hebben te maken met werkgelegenheid, met inburgeringscursussen en noem maar op. Het is inderdaad waar: onderwijsachterstand is voor een, helaas groot, deel een uiting van allerlei andere achterstanden. Daarin geef ik mevrouw Linthorst gelijk.

Dit wetsvoorstel gaat over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeente en schoolbestuur, over de rol van de ouders en over een goede samenwerking tussen partijen. Er moet duidelijk worden onderscheiden wie waarvoor verantwoordelijk is. Gemeenten, scholen en instellingen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid. Mevrouw Linthorst noemde de Wet maatschappelijke ondersteuning. In het onderwijsachterstandenbeleid, waarin gemeenten, schoolbesturen en instellingen ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben, behoort het tot de verantwoordelijkheid van de school om een effectieve onderwijsaanpak te kiezen voor het bestrijden van een onderwijsachterstand bij een leerling. Dat laat onverlet de reden waardoor die achterstand is ontstaan. De gemeente heeft een andere verantwoordelijkheid vanuit haar rol als regisseur voor de samenhang tussen de verschillende voorzieningen op het terrein van jeugd. Wij worstelen daarmee als het gaat om de vervolgactie van Operatie Jong, waarin de bestuurlijke regie in feite bij de gemeente ligt en de uitvoerende bij de scholen. Een zorgadviesteam bijvoorbeeld zit op een school en niet op gemeentelijk niveau. Dat is niet altijd gemakkelijk. Er hoort ook geld bij, maar dat is precies de reden dat er geld naar de gemeenten toe blijft gaan. Wij praten dan over 174 mln. in 2006-2007. Dat is niet mis.

Goede samenwerking is niet vanzelfsprekend. In het wetsvoorstel staat dat er verplicht overleg is tussen gemeenten en schoolbesturen. Het is geen doel op zich, maar een middel om tot afspraken te komen over het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie, inschrijvings- en toelatingsprocedures van achterstandsleerlingen, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de doorlopende leerlijn van voor- naar vroegschoolse educatie. Het overleg is zowel op het primair onderwijs als op het voortgezet onderwijs van toepassing. Uitgegaan wordt van gelijkwaardigheid van beide partijen. Nogmaals, ieder heeft vanuit eigen verantwoordelijkheid eigen bevoegdheden en financiële middelen.

Wij hebben met elkaar een handreiking bedacht: de lokale educatieve agenda. In het komend schooljaar zal een aantal gemeenten onder leiding van de VNG bekijken hoe het werkt met die agenda. Uit een eerste inventarisatie van de VNG blijkt dat bijna 80% van alle gemeenten is begonnen of bezig is met de voorbereiding van een vorm van overleg met schoolbesturen over dat nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. In afwachting van de aanvaarding van de wet door de Eerste Kamer, is men bezig met het treffen van voorbereidingen, opdat men er in het nieuwe schooljaar mee van start kan gaan. Dat lijkt mij een goede zaak.

Mevrouw Linthorst zei dat er nog het een en ander aan de communicatie kan verbeteren. Dat klopt. Met name bij de voorlopers loopt het goed, maar het is niet voldoende. Om die reden loopt er op dit moment een traject dat erop gericht is om gemeenten te ondersteunen bij de vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid. Het traject "Kwaliteit van uitvoering" wordt uitgevoerd door de VNG. Het is goed om over de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid vanuit het departement nog een keer een voorlichtings- of communicatieronde op te zetten, met name in de richting van de gemeenten en schoolbesturen. Als mevrouw Linthorst dat beoogt, zeg ik haar dat graag toe. Op die manier kunnen wij ervoor zorgen dat meer mensen dan tot nu toe, weten wat precies de bedoeling is. Wij hebben het dan zowel over de beleidswijzigingen als over de financiële gevolgen. Bij beide onderwerpen mankeert er nog het een en ander aan kennis. Ik zal daarbij overigens extra aandacht besteden aan de bovenschoolse taalklassen, want ik heb gehoord en gezien dat daar nog sprake is van een informatieachterstand.

Wij gaan met name de schakelklassen evalueren. Het is van belang dat wij daarbij bekijken op welke wijze de bovenschoolse afspraken daarbij gestalte hebben gekregen. Daar kan alleen maar van geleerd worden. Op die manier heb ik de overtuiging dat wij in staat zijn om het onderwijsachterstandenbeleid op een andere manier vorm te geven met als doel ervoor te zorgen dat onderwijsachterstanden zo snel mogelijk worden herkend en opgepakt. De doorlopende leerlijn in het basisonderwijs, maar ook van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, is nodig om ervoor te zorgen dat de eenmaal ingelopen achterstand ook ingelopen blijft.

*N

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Wij moeten in de evaluatie meenemen of de afspraken naar tevredenheid van gemeenten en schoolbesturen werken. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat zij aan de informatieverstrekking nog een apart traject zal wijden. Kan dat vooral op praktisch niveau gestalte krijgen? Beleidswijzigingen zijn één ding, maar wat betekenen zij in de praktijk voor de scholen? Aan het antwoord op die vraag hebben scholen iets.

*N

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. Met andere woorden: geen beleidstaal, maar praktische taal. Ik heb het heel goed begrepen!

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.31 uur tot 21.15 uur geschorst.

*B

!Vrij verkeer werknemers!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand (30493).

De **voorzitter**: Ik heet staatssecretaris Van Hoof wederom van harte welkom op deze laatste vergaderdag voor het reces van de Eerste Kamer.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie staat hier met gemengde gevoelens. Zij onderschrijft enerzijds volmondig de Europese richtlijn die een aantal eerdere richtlijnen integreert en daarbij de verblijfsrechten regelt voor verschillende categorieën Unieburgers die binnen de Europese Unie van hun migratierechten gebruik willen maken. Zij onderschrijft eveneens de maatregelen die de WWB, de Wet studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Vreemdelingenwet op deze richtlijn afstemmen. Anderzijds heeft mijn fractie grote problemen met wetsvoorstel 30493. Deze problemen zitten in het

onderdeel dat in het eerste lid van artikel 11 van de WWB de woorden "hier te lande" vervangt door "in Nederland woonachtig". In de schriftelijke voorbereiding heeft de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de staatssecretaris voorgehouden dat deze inperking in strijd is met artikel 20, lid 3, van de Grondwet: "Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." Mijn fractie is niet overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris waarom dit zo'n vaart niet loopt. Als eerste het argument dat het wetsvoorstel geen wezenlijke verandering aanbrengt omdat het woonplaatscriterium nu ook al in de wet staat, namelijk in artikel 40. Dit artikel is onderdeel van het hoofdstuk over de uitvoering en legt vast welke gemeente bevoegd is jegens mensen met en zonder vast adres. Voor de vraag óf, en onder welke voorwaarden een recht ontstaat, moet men toch écht te rade gaan bij het nu te wijzigen artikel 11 dat deel uitmaakt van het hoofdstuk over rechten en plichten. Het eerste lid van deze bepaling is de concrete in de Grondwet voorgeschreven vertaalslag van de opdracht van artikel 20, lid 3, van de Grondwet. Dit zal, als wij dit wetsvoorstel vanavond laten passeren, hiermee ernstig uit de pas gaan lopen. Ik heb althans nog geen enkel argument gehoord waarom dat niet het geval is.

Voor alle duidelijkheid: de voorziene ongrondwettigheid richt zich uitsluitend tegen het te wijzigen eerste lid. Ten aanzien van de wetsbepaling in haar totaliteit zou mijn fractie de regering willen oproepen de koudwatervrees af te schudden voor alles wat Europa voorschrijft of lijkt voor te schrijven en om zich, net als bij eigen wetten, te concentreren op wat er feitelijk met deze of gene regel wordt bedoeld. Waarom zeg ik dit? De EU-richtlijn die wij vandaag in het wettelijk stelsel incorporeren, is er gekomen vanwege de wens van de lidstaten om tot een strakkere regeling te komen van bijstands- en andere uitkeringsrechten van Unieburgers die, en ik citeer de memorie van toelichting, "van hun migratierechten gebruik willen maken". Dat dit de overwegende strekking van dit wetsvoorstel is, blijkt wel uit het aantal woorden dat in de memorie van toelichting wordt gewijd aan a) Nederlanders en b) mensen die ons land binnenkomen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De memorie van toelichting schakelt vrijwel onmiddellijk over naar de Unieburgers bedoeld in de leden 2 en 3 van artikel 11. Om die doelgroep gaat het derhalve bij dit wetsvoorstel en bij deze richtlijn. Graag horen wij van de staatssecretaris of hij dit met ons deelt. Artikel 20, lid 3, van de Grondwet spreekt daarentegen van Nederlanders tout court. Hun recht op bijstand wordt van overheidswege gegarandeerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een Nederlandse migrant in Spanje die besluit naar Nederland terug te keren en die hier te lande arriveert zonder middelen van bestaan, recht op bijstand kán hebben, ook al is hij of zij nog niet in Nederland woonachtig. De opdracht daartoe vloeit voort uit artikel 20, lid 3, van de Grondwet en het recht daartoe is nog altijd verankerd in artikel 11 van de WWB.

Ik ben zo uitgebreid op dit thema ingegaan vanwege het antwoord van de staatssecretaris op de vragen hieromtrent van de commissie. Dit antwoord raakt immers het punt dat de commissie heeft aangeroerd niet of alleen

zijdelings. De staatssecretaris laat ons weten dat de formulering uit artikel 20, lid 3, is overgenomen uit de ABW en dat toen niet is beoogd voor Nederlanders verdergaande aanspraken in het leven te roepen dan al in deze wet waren opgenomen. Wij nemen dit voor kennisgeving aan, maar wat wil de staatssecretaris hiermee zeggen? Bedoelt hij met dit feitje de toelaatbaarheid van de onderhavige wetswijziging te onderbouwen? Als dát het geval is, wil mijn fractie hier twee argumenten tegenin brengen met het verzoek hierop te reageren.

Het eerste argument. Het feit dat een grondwetswijziging van latere datum is dan een te wijzigen wetsbepaling en dat destijds beoogd is de strekking van de wetsbepaling in de Grondwet te laten terugkomen, wil nog niet zeggen dat als de wetgever op een later moment besluit de wetsbepaling strakker te formuleren, deze strakkere formulering zonder meer kan doorwerken in de Grondwet. Als men daarvan uitgaat, zou men immers de tweederderegule bij grondwetswijzigingen omzeilen.

Tweede argument. Bij de behandeling van de grondwetswijziging is een amendement in stemming gebracht waarmee de woorden "hier te lande" zouden worden vervangen door "allen die hun vaste woonplaats hier te lande hebben". Dit amendement is verworpen, omdat de formulering "allen" te ruim werd bevonden. Maar daarmee is er tegelijk ook voor gekozen om de inperking die spreekt uit het begrip "woonplaats hebben" niet in de Grondwet op te nemen.

Mijn fractie heeft dus grote bezwaren tegen de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 11. Deze bezwaren wegen voor ons dusdanig zwaar dat wij overwegen tegen het wetsvoorstel te stemmen als deze niet op een bevredigende manier worden weggenomen. Die consequentie zou mijn fractie echter betreuren. Wij zien om die reden de reactie van de staatssecretaris met méér dan gewone belangstelling tegemoet.

*N

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Dit is de eerste regel van de Grondwet.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen bevat primair wijzigingen die een uitvloeisel zijn van de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG. Echter, de regering heeft van de gelegenheid gebruikgemaakt om ook artikel 11, lid, 1 van de Wet werk en bijstand te wijzigen. Door deze wijziging worden personen die in Nederland woonachtig zijn bijstandsgerechtigd.

Voor de volledigheid wil ik de tekst van het huidige artikel 11, lid 1, herhalen. "Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege." Lid 2 van hetzelfde artikel stelt de hier te lande verblijvende vreemdeling gelijk aan de Nederlander, mits die vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft.

Het gewijzigde artikel 11, lid 1, komt te luiden: "Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te

GE Corrigeerd Stenogram Eerste Kamer, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege." Lid 2 van hetzelfde artikel wijzigt "verblijvende" in "woonachtige".

Het lijkt een gering verschil, een vreemdeling die hier verblijft, of een vreemdeling die hier woonachtig is. Volgens de Van Dale is er echter een belangrijk verschil. Onder "woonachtig" wordt verstaan: wonend, gevestigd. Onder "verblijven" wordt verstaan: enige tijd wonen of logeren. Men hoeft dus niet gevestigd te zijn. Bovendien wil de CDA-fractie wijzen op artikel 20, lid 3, van de Grondwet. Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Hier wordt niet de extra eis gesteld dat Nederlanders in Nederland woonachtig moeten zijn. Zij moeten hier te lande zijn. Zoals eerder gememoreerd: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld."

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de wijziging slechts een verduidelijking is omdat in artikel 40, eerste lid, van de Wet werk en bijstand het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende zijn woonplaats heeft. Tijdens de parlementaire behandeling is vastgesteld dat "woonplaats" bij gebrek aan een woonstede gelijk wordt gesteld aan werkelijk verblijf. De verduidelijking in artikel 11 lijkt dus overbodig. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of met deze verduidelijking geen discrepantie ontstaat met de Grondwet. Mevrouw Westerveld heeft het reeds uitgesproken. Ook in de tekst van de richtlijn 2004/38/EG wordt gesproken over "het verblijven op het grondgebied van het gastland".

Het is de CDA-fractie duidelijk dat er volgens de richtlijn een verblijfsrecht is zolang de burgers van de Unie en hun familieleden geen onredelijke belasting vormen voor ons sociale bijstandstelsel. Het is de CDA-fractie echter niet duidelijk waarom daar de woonplaatsvereiste aan wordt gekoppeld. Kan de staatssecretaris aangeven waarom in de tekst van artikel 11, lid 1, de Nederlander woonachtig moet zijn in Nederland en welke consequenties het kan hebben voor zijn uitkering als hij hier niet woonachtig maar te lande is? Kan de staatssecretaris eenzelfde toelichting geven op de wijziging van het woord "verblijvend" in "woonachtig" in lid 2 en lid 3 van artikel 11? Met andere woorden: is de verduidelijking een inperking van de kring van rechthebbenden?

In de marge van het wetsvoorstel wordt in artikel V van het wetsvoorstel goedkeuring gevraagd om te laten vastleggen dat Nederland de in het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand (EVSMB) vastgelegde verplichtingen tot gelijke behandeling op bijstandsgebied inzake de Wet werk en bijstand slechts aanvaardt voor zover die samenvallen met de overeenkomstige verplichtingen die gelden in EU-verband. Kan de staatssecretaris aangeven welke landen buiten de EU dit verdrag hebben geratificeerd? Gaan die landen akkoord met de door Nederland voorgestelde wijziging? Wat betekent goedkeuring van dit wetsvoorstel voor de burgers van lidstaten die wel het verdrag hebben geratificeerd, maar geen lid zijn van de EU?

De CDA-fractie wacht met spanning en belangstelling de reactie van de staatssecretaris af.

*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Hoewel de VVD-fractie zich kan vinden in de EG-richtlijn en dus ook in de strekking van dit wetsvoorstel, hebben wij een paar zeer cruciale vragen aan de staatssecretaris. In de Grondwet staat in artikel 20, lid 3, het volgende: "Nederlanders hier te lande die niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." De tekst dateert uit het midden van de zeventiger jaren, toen het kabinet-Den Uyl deze tekst vastlegde in wet 13873 over de sociale grondrechten. Deze tekst staat in de Grondwet sedert 1983. In tegenstelling tot de sociale verzekeringswetten zoals de AOW, de AWBZ en andere, waarbij de nationaliteit geen primaire rol speelde -- aldus de betreffende memorie van toelichting -- werd het recht op bijstand alleen aan Nederlanders hier te lande gegarandeerd. Dat stond in het toenmalige artikel 19, lid 1. In deze memorie van toelichting staat verder duidelijk omschreven dat niet iedereen, ongeacht zijn nationaliteit, recht moet hebben op financiële bijstand. Dat zou immers, volgens deze memorie van toelichting, leiden tot een enorme toeloop van vreemdelingen naar ons land. Dit Grondwetsartikel heeft derhalve een duidelijke territoriale strekking, te weten "Nederlanders hier te lande".

In de brief van 20 juni jongstleden stelt de staatssecretaris dat met de bewoording "hier te lande" wordt beoogd om personen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven, geen recht op bijstand te geven. Naar de mening van de VVD-fractie haalt de staatssecretaris daarmee tijd en ruimte door elkaar. De Grondwet praat over ruimte en territorialiteit en zegt niets over tijd ofwel over hoe lang een tijdelijk verblijf moet zijn. Sterker nog: in zijn handboek over de Grondwet stelt Kortmann ten aanzien van artikel 21, lid 3, uitdrukkelijk dat het gaat over in Nederland verblijvende Nederlanders, waarbij de eis van ingezetenschap niet wordt gesteld.

De zinsnede "Nederlanders hier te lande" in de Grondwet is ontleend aan de Bijstandswet en staat ook in de huidige WWB, in artikel 11, lid 1. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze tekst aangepast en veranderd in: "iedere in Nederland woonachtige Nederlander hier te lande". De staatssecretaris stelt dat het hier niet gaat om een inperking van rechten van Nederlanders, maar om een verduidelijking. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt weliswaar over verduidelijking gesproken, maar wordt tevens duidelijk gesteld dat wel degelijk sprake is van een aan te brengen onderscheid. Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen personen die in Nederland woonachtig zijn en personen die zich voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden. Volgens de VVD-fractie is het van tweeën één: het is een verduidelijking en de toevoeging van het woord "woonachtig" kan dus gemist worden ofwel het is wel degelijk een wijziging of een interpretatie van beperkende aard.

In dit verband is het goed om het begrip "woonachtig" nader te bekijken. "Woonachtig zijn" strekt

zich, in de tijd gezien, meestal over een langere periode uit dan een verblijf. Met het invoegen van het begrip "woonachtig" wordt derhalve duidelijk een beperking aangebracht ten aanzien van de groep van personen hier te lande die onder omstandigheden bijstand kunnen aanvragen. De staatssecretaris stelt in zijn brief van 20 juni jongstleden dat het begrip "woonachtig" ook in artikel 40 van de WWB wordt genoemd, maar het gaat hier om de uitvoering van de WWB, in die zin dat een persoon zich voor een bijstandsuitkering moet kunnen wenden tot het college van B en W in zijn woonplaats. Uit lagere regelgeving uit de Wet basisadministratie en uit jurisprudentie op basis van het Burgerlijk Wetboek blijkt echter dat bij het ontbreken van een woonplaats ofwel een persoon geen woonstede heeft, zijn verblijfplaats de woonplaats is. Het onderscheid tussen "woonachtig zijn" en "verblijven" kan dus vaag zijn. Ook de Europese richtlijn stelt naar de mening van de VVD-fractie niet de eis van woonachtig zijn. Deze richtlijn gebruikt steeds het woord "verblijf". Wel bestaat er de nodige jurisprudentie om toch nog tot enige afbakening tussen "woonachtig zijn" en "verblijf houden" te komen. De vragen aan de staatssecretaris luiden dan ook:

1. Als het gaat om een verduidelijking, is het dan niet beter om het woord "woonachtig" te schrappen? Het zou de onduidelijkheid alleen maar kunnen vergroten, omdat in veel, ook hierop betrekking hebbende wetgeving het begrip "woonplaats" gelijk wordt gesteld met het begrip "verblijfplaats". De EG-richtlijn gaat uit van het begrip verblijfplaats. Waarom heeft de staatssecretaris deze term uit de richtlijn niet overgenomen?

2. Als het doel zou zijn om tot een inperking te komen van de groep personen die in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering is deze wijziging van de huidige tekst in de WWB, namelijk "eenieder in Nederland woonachtige Nederlander hier te lande" toch in strijd met artikel 20, derde lid, van de Grondwet omdat deze de kring van Nederlanders die een beroep zouden kunnen doen op bijstand inperkt tot degenen die hier alleen woonachtig zijn?

3. Bij wijze van voorbeeld het volgende. Een Nederlander woont in Spanje maar heeft geen geld meer. Hij verlaat zijn woonplaats aldaar, hij schrijft zich uit en keert berooid terug naar Nederland. Hij trekt daar, bijvoorbeeld, in bij zijn familie en laat zich inschrijven bij de betreffende gemeente. Kan hij, indien hij aan de overige voorwaarden voldoet, direct in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering of moet hij, zoals andere Unieburgers, drie maanden wachten?

*N

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Het wetsvoorstel heeft alles te maken met de EU-richtlijn voor het vrije verkeer van personen. Die richtlijn is mede bepalend voor de mate waarin Unieburgers hier te lande aan de WWB bijstandsrechten kunnen ontleen. Burgers van de EU en hun familieleden hebben gedurende de eerste drie maanden een verblijfsrecht in andere EU-lidstaten met als enige vereiste een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Dat is de zogenaamde vrije termijn. Door de nieuwe richtlijn geldt hiervoor niet meer de voorwaarde die eerder

bestond, namelijk dat er voldoende eigen bestaansmiddelen waren. Met de wetwijziging van de Wet werk en bijstand wordt voorkomen dat Unieburgers ook in die vrije termijn bijstandsrechten kunnen claimen. Het is ook een direct gevolg van de discussie die wij in de Tweede Kamer hebben gevoerd, onder andere naar aanleiding van notities van het kabinet over migratie en sociale zekerheid. Naar aanleiding daarvan is, mede als gevolg van wijziging van de EU-richtlijn, dit wetsvoorstel aan de Kamer aangeboden.

Een extra aanleiding vormt de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU, waardoor landen met een zeer uiteenlopend niveau van sociale zekerheid deel uitmaken van de Unie. Het is een beetje hetzelfde argument dat gebruikt werd bij de Grondwet, namelijk de aanzuigende werking. Mevrouw Swenker citeerde dat. De wijziging van artikel 11 behelst dat een Unieburger die tijdens die zogenaamde vrije termijn, overigens rechtmatig, in Nederland verblijft niet tot de kring van de rechthebbenden van de Wet werk en bijstand behoort. Unieburgers die naar Nederland komen om werk te zoeken en die na de vrije termijn nog steeds geen werk hebben gevonden maar aan wie langer verblijf als werkzoekende wordt toegestaan omdat er een reële kans op een aanstelling is, zijn uitgesloten van de kring van rechthebbenden van de Wet werk en bijstand. In artikel 11 van de Wet werk en bijstand is geëxpliciteerd dat slechts personen die in Nederland woonachtig zijn, te onderscheiden van personen die zich slechts voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden, bijstandsgerechtigd zijn. Dat vloeit indirect voort uit artikel 40, eerste lid, van de Wet werk en bijstand. Daarin staat dat men moet zijn bij de gemeente waarin men woont. Dat is de gemeente die de bijstand verstrekt. Er is dus een indirecte relatie met dat woonachtig zijn. In dit wetsvoorstel is dat ook het geval bij de personele werkingssfeer. Dat is in artikel 11 van de WWB opgenomen. Mevrouw Westerveld heeft verwezen naar de waarde van de toevoeging in artikel 11 en ik denk dat zij daar gelijk in heeft.

Ik maak nog een enkele opmerking over het derde lid van artikel 20 Grondwet. Het is voor het eerst in de Grondwet opgenomen bij de grondwetwijziging van 1983. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel in eerste lezing blijkt dat de bewoordingen van dit grondwetsartikel zijn ontleend aan de indertijd geldende Algemene Bijstandswet. In die wet werden de woorden "Nederlanders hier te lande" gebruikt. Met de opname van dat artikel wordt slechts beoogd het recht op bijstand grondwettelijk vast te leggen onder opdracht aan de wetgever om dat recht nader te regelen. Bij de grondwetsherziening werd niet beoogd voor Nederlanders verdergaande aanspraken in het leven te roepen dan al in de Algemene Bijstandswet waren opgenomen. De inwerkingtreding van deze grondwetsbepaling heeft dan ook geen aanleiding gegeven tot enige aanpassing van de bijstandswetgeving.

Vaststaat ook dat met de bewoordingen hier te lande in de Algemene Bijstandswet en derhalve ook in de Grondwet niet werd beoogd om ook personen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven een recht op bijstand te verschaffen. De Algemene Bijstandswet, nu de Wet werk en bijstand, heeft altijd bepalingen bevat waaruit

voortvloeit dat slechts personen die hun woonplaats in Nederland hebben -- dat is ingezetene van Nederland zijn en woonstede in Nederland hebben -- bijstandgerechtigd zijn. Die termen kunnen wat mij betreft als synoniemen worden beschouwd. In de Wet werk en bijstand is dit woonplaatscriterium thans terug te vinden in artikel 40. Dat het woonplaatsvereiste door dit wetsvoorstel nu expliciet ook in artikel 11 wordt opgenomen, moet dan ook niet worden gezien als een inhoudelijke wijziging maar als een verduidelijking van hetgeen altijd in de bijstandswetgeving besloten heeft gelegen. De toename van het aantal personen dat slechts tijdelijk in Nederland verblijf houdt, heeft aanleiding gegeven tot deze verduidelijking.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Ik heb de moeite genomen om eens in een handboek van Kortmann te kijken. Daarin staat dat het gaat over in Nederland verblijvende Nederlanders, met een noot 479. De term Nederlanders hier te lande stelt niet de eis van het ingezetenschap. Het is voldoende dat een Nederlander zich binnen de landsgrenzen bevindt. Dat spoot met wat er in de memorie van toelichting staat over de opname van artikel 20 lid, 3.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat is ook mij bekend. Het is alleen niet helemaal duidelijk waar de stelling die Kortmann in zijn handboek Constitutioneel recht verwoordt aan wordt ontleend. Het kan in ieder geval niet de toelichting op de grondwetswijziging zijn.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Dat komt uit de memorie van toelichting.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik zei juist dat het daar niet aan ontleend kan worden. In dat kader is het wellicht interessanter om te kijken naar het handboek over de Grondwet van prof. Koekkoek. Hij gaat niet in op deze kwestie. Relevanter is dat er in het handboek over de Grondwet van prof. Akkermans van wordt uitgegaan dat artikel 20, derde lid wel op ingezetenen betrekking heeft. De wetenschappers hebben hier dus verschillende meningen over. Het mag duidelijk zijn dat ik mij het meeste thuis voel bij wat prof. Akkermans daarover heeft geschreven.

Ik zal nu eerst wat dieper ingaan op de vraag van mevrouw Vledder waarom dit artikel 11 nu wordt gewijzigd op het punt van woonachtig zijn. Dit is geen nieuw fenomeen, want in de Wet werk en bijstand -- ik heb al verwezen naar artikel 40 -- wordt het thans ook toegepast, ook voor Nederlanders zoals blijkt uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 november. Misschien mag ik die onder de aandacht brengen van de leden die onder meer hebben gesproken over de kwestie waar de Nederlander woont. Die uitspraak heeft betrekking op een vrouw die in Antwerpen woonde, werkte en studeerde en in het weekend naar haar moeder in Den Haag kwam. Op basis daarvan meende zij recht te hebben op een bijstandsuitkering. In het arrest wordt gesteld dat van een feitelijke en duurzame verplaatsing van de woonstede van in dit geval Antwerpen naar Den Haag geen sprake was. De vrouw was niet woonachtig in Nederland.

Ik denk dat deze uitspraak relevant is. De woonplaatseis strekt ertoe om slechts bijstandsuitspraken toe te kennen aan personen in Nederland woonachtig en niet aan personen die zich tijdelijk in Nederland ophouden. Dit zal natuurlijk vooral vreemdelingen betreffen. Gezien de uitspraak die ik zojuist heb geciteerd, kan het in incidentele gevallen ook Nederlanders betreffen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb het idee dat wij langs elkaar heen praten. De staatssecretaris zegt dat met de formulering hier te lande niet is beoogd om mensen die slechts tijdelijk in Nederland verblijven, recht op bijstand te geven. Ik denk dat ik dit in principe wel met hem eens kan zijn, maar dit is niet het punt. De vraag is of wij nu een criterium in de wet opnemen dat het onmogelijk maakt om mensen die korte tijd in Nederland zijn in incidentele gevallen bijstand te geven. De uitspraak die de staatssecretaris aanhaalt, heeft betrekking op een vrouw die in België woont, in Nederland is en vraagt om een structureel recht op bijstand. Dat daar de bijstand niet voor is bedoeld, is duidelijk. Het punt is echter dat wij door dit inperkende criterium in de wet op te nemen, feitelijk zeggen dat Nederlanders die hier nog niet wonen, maar hier tijdelijk verblijven en in een noodsituatie verkeren, nimmer bijstand kunnen krijgen, ook niet incidenteel bij wijze van hulp, omdat artikel 11 dit uitsluit. Dit is iets anders dan een structureel recht op bijstand verlenen.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Het kan zijn dat wij langs elkaar heen praten, maar ook dat wij op een verschillende manier naar dit wetsvoorstel kijken. Het is duidelijk dat het niet onze bedoeling is om mensen al of niet uit de bijstand te houden op de manier die mevrouw Westerveld beschrijft. Wij behandelen hier een aanpassing aan een Europese richtlijn op basis waarvan de Nederlandse regering tot de conclusie komt dat de vrije termijn betekent dat mensen die hier dan zijn geen aanspraak op bijstandsrechten hebben. Om die bijstandsrechten te krijgen, heb je, om het huiselijk te zeggen, een paspoort en een adres nodig. Voor dit adres geldt dat betrokkene moet voldoen aan een aantal omstandigheden. Dit is een complex van factoren, onder meer: is de permanente woning in Nederland, waar verblijven de gezinsleden, wat is het doel van het oponthoud, is het doel naar zijn aard al of niet tijdelijk, is er nog een binding met een ander land, wat is het middelpunt van het maatschappelijk leven, enzovoorts? Dit zijn de criteria aan de hand waarvan de gemeente die de bijstandsuitkering betaalt, vaststelt of er sprake is van een woonplaats in Nederland.

Kortom, het gaat om de plaats waar het centrum van het maatschappelijk leven van betrokkene zich bevindt, waarvan iemand niet vandaan gaat anders dan met een bepaald doel om als dat doel bereikt is, weer terug te keren. Dit is misschien een brede omschrijving, maar hier gaat het om. Mevrouw Swenker heeft een voorbeeld aangehaald van de Nederlander die lang in Spanje heeft gewoond, daar wellicht een bar had aan een of andere Costa, maar toen het misging door allerlei omstandigheden het niet meer zag zitten in Spanje. Hij weet met lege zakken nog net Nederland te bereiken en gaat naar het huisadres van zijn broer. Als die persoon de volgende dag naar de gemeente gaat, zich op dat adres inschrijft en daar

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dus woonachtig is, is het paspoort dáár, evenals het adres, en heeft die persoon recht op bijstand. Dan geldt geen driemaandetermijn, het gaat ook niet om iemand uit een andere situatie. Het gaat om een Nederlander die daar woonachtig is en op die manier, los van andere voorwaarden, in beginsel recht heeft op bijstand.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Begrijp ik de staatssecretaris goed dat hij zegt dat die Nederlander, die hier berooid aankomt, die zich bij zijn broer inschrijft, van wie de gemeente kan aannemen dat hij daar vanaf dag een woonachtig is, op grond van artikel 11, lid 1, aanspraak kan maken op bijstand?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Een kleine nuance: de betrokkene trekt in bij zijn broer in huis, gaat de volgende dag naar de gemeente en geeft aan dat hij daar woonachtig is; de gemeente verifieert dat aan de hand van de criteria die ik net vermeldde en zal in dat geval vaststellen dat betrokkene daar woonachtig is, dat dit zijn adres is en dat hij in aanmerking zal komen voor een bijstandsuitkering. Natuurlijk gelden ook alle andere voorwaarden voor een bijstandsuitkering, zoals beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt et cetera.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): U zegt dus dat in beginsel artikel 11, lid 1, de gemeente de bevoegdheid geeft om in zo'n situatie bijstand te verlenen?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Nederlands paspoort, woonachtig in Nederland, antwoord: ja, bijstand.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Is het begrip "woonachtig" in lid 1 dan van een andere betekenis dan het begrip "woonachtig" in lid 2? Stel namelijk dat we het over dezelfde casus hebben, maar het niet iemand betreft met een Nederlandse maar met een buitenlandse nationaliteit: hij heeft een broer in Nederland wonen, komt hier berooid aan, schrijft zich bij die broer in en vraagt bijstand aan.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Die bijstand krijgt hij dan niet, met verwijzing naar de Europese richtlijn en de uitzondering die wordt gemaakt via de Wet werk en bijstand, de vrije termijn van drie maanden, waarin er geen aanspraak op bijstand is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Feitelijk zegt u hiermee dat het begrip "woonachtig" in lid 1 iets anders betekent dan het begrip "woonachtig" in lid 2.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik denk het niet. Er zijn twee eisen: woonachtig zijn en het paspoort, dus het Nederlanderschap. Ik vrees dat hier het misverstand zit -- wat ik overigens al vermoedde in de schriftelijke ronde. Alleen die twee eisen zijn relevant. Die buitenlandse meneer, bijvoorbeeld een Duitser, heeft waarschijnlijk wel een paspoort, maar niet een Nederlands paspoort. Daar zit precies het probleem.

Ik denk dat ik daarmee de meeste vragen van mevrouw Vedder heb beantwoord, zij het dat ik haar het antwoord op haar vraag over de ratificatie van het verdrag nog schuldig ben.

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Voordat u begint aan dat antwoord, graag nog een antwoord op de volgende vraag: betekent dit dat de verduidelijking in dat artikel geen inperking betekent van de kring van rechthebbenden?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Eigenlijk heb ik dat al gezegd. De kring van bijstandsgerechtigden van de Wet werk en bijstand wijzigt niet door de aanvulling van artikel 11 met het begrip "woonachtig".

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Dus geen inperking van de kring van rechthebbenden?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dus geen inperking.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik wil de gedachteswisseling nog even voortzetten aan de hand van de wettekst; ik wil het namelijk begrijpen. De staatssecretaris zegt dat de Nederlander uit het eerste voorbeeld vanaf dag een, als hij bij zijn broer staat ingeschreven, de mogelijkheid biedt aan de gemeente om hem aan te merken als woonachtig. Dat kan niet als het gaat om een Duitser. Maar hoe moet ik dat lezen in artikel 11, lid 1 en 2? In lid 2 staat dat de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft, gelijkgesteld wordt met de Nederlander.

Staatssecretaris **Van Hoof**: In haar eerste opmerking stelt mevrouw Westerveld dat de gemeente iemand kan aanmerken als woonachtig. Het aanmerken als woonachtig is echter niet hetzelfde als bijstandsgerechtigd zijn. Daarvoor moet die persoon allereerst worden aangemerkt als woonachtig, maar ook Nederlander zijn -- althans, voor zover het iemand betreft die van buiten komt en in de vrije termijn zit. Het zijn dus twee elementen. Ook nu focust zij echter op dat ene element, namelijk: ingeschreven staan bij de broer betekent woonachtig zijn, dus bijstandsgerechtigdheid. Dat is dus nadrukkelijk niet het geval. Hij is namelijk geen Nederlander. Door de wijziging als gevolg van de Europese richtlijn hebben wij willen bewerkstelligen dat zo iemand geen aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering in de vrije termijn.

De meeste oude EU-landen hebben het EVSMB geratificeerd, met uitzondering van Oostenrijk en Finland. Van de tien nieuwe lidstaten heeft alleen Malta geratificeerd. Het voorbehoud geldt slechts voor burgers van de Europese Unie. De strekking van het voorbehoud is zeker te stellen dat uit het EVSMB niet meer rechten voortvloeien dan zijn vastgelegd in het gemeenschapsrecht. Voor onderdanen van niet-EU-staten heeft het voorbehoud derhalve geen enkel gevolg.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie is de staatssecretaris erkentelijk voor zijn beantwoording omdat daarmee een aantal onduidelijkheden en onzekerheden is weggenomen. Ik stel met enige verbazing vast dat het begrip "woonachtig" eigenlijk volledig van zijn praktische betekenis is ontdaan. De staatssecretaris

zegt feitelijk dat als een Nederlander in Duitsland woont, in berooide omstandigheden naar Nederland komt en zich ergens inschrijft, hij aan het begrip "woonachtig" van artikel 11, lid 1 heeft voldaan. Het begrip "woonachtig" is daarmee synoniem geworden aan het begrip "hier te lande" in de Grondwet. Ik zie de staatssecretaris nee schudden en ik hoor het graag als ik het verkeerd zie, maar ik heb hem een aantal malen horen zeggen -- op de vraag van met name de CDA-fractie of het de bedoeling was om een beperking aan te brengen -- dat het de bedoeling was om een verduidelijking aan te geven.

De VVD-fractie heeft het voorbeeld gegeven van een Nederlander die berooid in Nederland terugkomt en zich bij zijn broer inschrijft. Deze kan aangemerkt worden als rechthebbend op bijstand. Vanwege het feit dat het begrip "woonachtig" in de wet komt te staan, kan hij daarmee worden aangemerkt als woonachtig in Nederland. Ik kom tot geen andere conclusie dan dat daarmee het begrip "woonachtig" dat tot nu toe in het juridisch spraakgebruik gold, van zijn praktische betekenis ontdaan is. Het standpunt van de regering is niet geheel begrijpelijk maar wel duidelijk.

*N

Mevrouw **Vedder-Wubben** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Omdat de staatssecretaris duidelijk heeft toegezegd dat de verduidelijking geen inperking is van de kring van rechthebbenden, zal de CDA-fractie voor dit wetsvoorstel stemmen. Dat geldt ook voor de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Ik heb duidelijk nota genomen van de uitspraak van de staatssecretaris over mijn berooide Nederlander. Hij krijgt onmiddellijk bijstand, al is hij pas één dag woonachtig in Nederland. Zo blijkt maar weer wat een verschil een Nederlands paspoort maakt. Ik begrijp dat in de drie leden het woord "woonachtig" is opgenomen; daarbij is het bezit van een paspoort bepalend voor het direct verkrijgen van een bijstandsuitkering. Welaan, als de Nederlander met het Nederlands paspoort direct in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering, dan meen ik dat dat niet in strijd hoeft te zijn met de grondwetsbepaling "hier te lande" voor zover het Nederlanders betreft. De Grondwet gaat in dit geval over Nederlanders.

Er zijn verschillende interpretaties mogelijk van het begrip "woonachtig". Dat de interpretatie van dat begrip afhangt van een paspoort is curieus maar niet aan de orde op dit moment.

*N

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Mevrouw Swenker maakt een rake opmerking. Zij zegt dat het paspoort het verschil maakt. Dat klopt, want dat heeft alles te maken met de vraag waar iemand zijn verblijfsrecht aan ontleent. Daar draait de discussie om. Als iemand zijn verblijfsrecht denkt te ontfangen aan de Europese verblijfsrichtlijn, dan hebben wij te maken met de Duitser en met de vrije

termijn. Een Nederlander ontleent zijn verblijfsrecht aan zijn paspoort. Ik reageerde non-verbaal omdat mevrouw Westerveld in mijn ogen wat te kort door de bocht ging door te zeggen: als je een paspoort hebt, heb je recht op bijstand. Ik bedoelde daarmee te zeggen dat er nog wel wat meer voorwaarden zijn, zoals beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Ik heb al geschetst aan de hand waarvan gemeenten toetsen of iemand ergens woonachtig is. Het aanknopingspunt is dus tweemaal, enerzijds het paspoort oftewel het verblijfsrecht en anderzijds het woonachtig zijn. Ik heb proberen aan te geven dat "woonachtig" zoals gebruikt in de Wet werk en bijstand en "verblijf hier te lande" moeten worden gezien als synoniemen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Uit de reactie van de staatssecretaris maakte ik op dat ik iets niet goed had begrepen. Ik hoor graag van hem wat dat dan was. Dit was naar aanleiding van het voorbeeld van een Nederlander die berooid uit Spanje terugkeert, zich op de eerste dag bij zijn broer inschrijft en bijstand aanvraagt. Indien er geen juridisch beletsel is om die persoon bijstand te geven -- uiteraard moet hij dan ook aan andere voorwaarden voldoen -- dan snap ik niet wat ik verkeerd zou hebben begrepen. Beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt is overigens niet altijd noodzakelijk; dat geldt bijvoorbeeld niet voor een 65-plusser. Dat is dus geen criterium voor woonachtigheid.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat heeft inderdaad niets met woonachtigheid te maken. Ik reageerde op de vraag of iemand wel of niet in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Mijn punt was dat de gemeente nog andere voorwaarden stelt om een uitkering te verstrekken. Meer heb ik niet bedoeld.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Wat heb ik dan niet goed begrepen?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat weet ik nu ook niet meer, dus ik denk dat wij het eens zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik wens iedereen een geweldige, rustgevend reces toe.

**

Sluiting 22.06 uur.

!Besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
4 juli 2006

Wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand (30493);

12 september 2006

Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van Richtlijn 2002/73/EG (30237);

26 september 2006 (onder voorbehoud)

Wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (periodieke registratie) (30463);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te doen plaatsvinden op 4 juli 2006:

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet (30211);

Justitie te doen plaatsvinden op 12 september 2006:

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764);

Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs te doen plaatsvinden op 26 september 2006:

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs) (30387).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het

doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764);

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met een herziening van het nationale beleid ten aanzien van de aanleg van kabels ten dienste van openbare elektronische communicatienetwerken (29834);

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet (30211);

Wijziging van de Ontgrondingenwet (30346);

Het creëren van een wettelijke basis in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (30401);

Regels met betrekking tot het heffen van een bijdrage van verhuurders van woningen ten behoeve van de uitgaven van het Rijk in het kader van de betaalbaarheid van het wonen (Interimwet betaalbaarheidshemming huurwoningen) (30410);

Nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap op scholen) (30414);

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met onder andere het Protocol van 1997 tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1999, 169) en richtlijn nr. 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft (PbEU L 191) (30500);

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);

Jaarverslag en slotwet Huis der Koningin 2005 (30550 I);

Jaarverslag en slotwet Staten-Generaal 2005 (30550 IIA);

Jaarverslag en slotwet Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba 2005 (30550 IIB);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2005 (30550 III);

Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties 2005 (30550 IV);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Buitenlandse Zaken 2005 (30550 V);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie 2005 (30550 VI);

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Jaarverslag en slotwet ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005 (30550 VII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2005 (30550 VIII);

Jaarverslag en slotwet Nationale Schuld 2005 (30550 IXA);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Financiën 2005 (30550 IXB);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Defensie 2005 (30550 X);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2005 (30550 XI);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Verkeer en Waterstaat 2005 (30550 XII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Economische Zaken 2005 (30550 XIII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2005 (30550 XIV);

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005 (30550 XV);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2005 (30550 XVI);

Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2005 (30550 A);

Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2005 (30550 B);

Jaarverslag en slotwet Provinciefonds 2005 (30550 C);

Jaarverslag en slotwet Fonds economische structuurversterking 2005 (30550 D);

Jaarverslag en slotwet Spaarfonds AOW 2005 (30550 E);

Jaarverslag en slotwet Diergezondheidsfonds 2005 (30550 F);

Jaarverslag en slotwet BTW-compensatiefonds 2005 (30550 G);

Wijziging van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 IIA);

Wijziging van de begrotingsstaat van de overige hoge colleges van staat, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba (IIB) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 IIB);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 III);

Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 IV);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 V);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 VI);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(VII) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 VII);

Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 IXA);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 IXB);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 X);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 XII);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 XIII);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 XV);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 XVI);

Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 A);

Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 B);

Wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 C);

Wijziging van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 E);

Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2006 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30560 F).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, ten geleide van een afschrift van zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 27 juni 2006, inzake het verlenen van ontslag aan drs. M. Rutte als staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de benoeming van de heer mr. drs. B.J. Bruins tot staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (griffiennr. 135480);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, inzake samenstelling delegatie naar de 61ste Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (griffiennr. 134653.1);

een, van alsvoren, inzake mededeling van de op 5 juni 2003 aangenomen wijzigingen op het Protocol van

GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

1988 bij het Internationaal Verdrag betreffende de uitwatering van schepen, 1966, met Bijlagen (Trb. 2006, 20) en de op 4 juni 1997 aangenomen wijzigingen op het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst, 1978, met Bijlage (Trb. 2006, 40) (griffiennr. 135452);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, inzake verlenging Nederlandse militaire bijdrage aan de NAVO-trainingsmissie in Irak ("NTM-I") (griffiennr. 132611.1);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake wijziging Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs (artikel 6.2 WHW) (griffiennr. 135456);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van het verslag van de Ecofin Raad van 6 en 7 juni 2006 te Luxemburg (griffiennr. 135206.1);

een, van alsvoren, ten geleide van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (griffiennr. 135453);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Ecofin Raad van 10 en 11 juli 2006 (griffiennr. 135474);

een, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake verantwoordelijkheid normstelling bodemverontreiniging (griffiennr. 133950.2);

een, van alsvoren, ten geleide van een ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwikhoudende producten Wms 1998 (kwikhoudende barometers) (griffiennr. 135488);

een, van alsvoren, ten geleide van een ontwerpbesluit houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) (griffiennr. 131778.1);

een, van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, inzake brief BARIN (griffiennr. 134822.6);

een, van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van Eerste kwartaalverslagen 2006 SUWI-organisaties (griffiennr. 135498);

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het rapport van de Inspectie Werk en Inkomen met de titel "UWV en Walvis, vijfde rapportage" (griffiennr. 135497);

een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het IWI-rapport "Meesterschap, vakmanschap" (griffiennr. 135484);

een, van alsvoren, ten geleide van het IWI-rapport "Eén fase, één keten" (griffiennr. 135496);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake Zorgconsumentenwet (griffiennr. 134880.1);

een, van alsvoren, inzake monitor Zorgverzekeringsmarkt Nza (griffiennr. 135469);

een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van de brochure "Wet maatschappelijke ondersteuning: Wat iedere bestuurder moet weten!" (griffiennr. 135450);

een, van alsvoren, ten geleide van het Rmo-advies "Verschil maken" (griffiennr. 135476).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

3. de volgende missives:

een, van Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie, ten geleide van het verslag over het jaar 2005 (griffiennr. 135439);

een, van de Nationale Ombudsman, ten geleide van het rapport 2006/230 (griffiennr. 135492);

een, van het College van Toezicht op de Kansspelen, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135493);

een, van Open Universiteit Nederland, ten geleide van het jaarverslag 2005 (griffiennr. 135494);

een, van Sociaal en Cultureel Planbureau, inzake persbericht Nog onvoldoende inzicht in praktijk van leren en werken (griffiennr. 135486);

een, van College van procureurs-generaal, ten geleide van het Jaarbericht 2005 en Goed Beschouwd 2006 (griffiennr. 135467);

een, van dijkgraaf en heemraden, ten geleide van het eerste jaarverslag van waterschap Hollandse Delta (griffiennr. 135504);

een, van Koninklijk Nederlands Vervoer, ten geleide van het jaaroverzicht 2005 (griffiennr. 135499).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden.